
Abgestufte Integration der EU

Wege aus dem Dilemma

Max Haller

Der Prozess der europäischen Integration ist durch bemerkenswerte Widersprüche gekennzeichnet. Während ihn der Großteil der wirtschaftlichen und politischen Eliten unterstützt und nach Kräften fördert, zeigen die Bürger weit weniger Enthusiasmus.¹ Seit der nunmehr ein halbes Jahrhundert zurückliegenden Gründung der EWG und ihrem Ausbau zu einer engen wirtschaftlichen und politischen Gemeinschaft ist die Zustimmung zum Integrationsprozess nicht gestiegen – ja, im Zuge der Wirtschaftskrise und neuen Spaltung innerhalb der EU zwischen Nord und Süd hat sie mancherorts sogar abgenommen. Trotzdem wird die Europäische Union von den benachbarten Nicht-Mitgliedsstaaten weiterhin als ein Modell gesehen und die meisten würden ihr lieber heute als morgen beitreten. Wie sind diese Widersprüche zu erklären? Was definiert die Identität von Europa? Wo liegen seine Grenzen? Die schwere Krise der Ukraine und die jüngsten dramatischen und tragischen Ereignisse in diesem Lande wurden nicht zuletzt dadurch hervorgerufen, dass sich innerhalb dieses Landes infolge widersprüchlicher Haltungen zur Europäischen Union ein tiefer Riss auftrat und eskalierte – ein Riss, der droht, das Land zwischen dem pro-»europäischen« und dem pro-russischen Lager zu zerreißen.

In diesem Beitrag möchte ich argumentieren, dass ein enger Zusammenhang besteht zwischen den zwei Fragen der Erweiterung und der Vertiefung der Europäischen Union: Erweiterungen erhöhen ihre interne Heterogenität, sie erschweren jedoch institutionelle Vertiefungen oder machen sie gänzlich unmöglich. Die Lösung dieses Dilemmas, so meine Hauptthese, erfordert eine Klärung der Frage, was »Europa« ist und wieweit der Integrationsprozess noch gehen soll. Im ersten Schritt werde ich argumentieren, dass mehrere, zu wenig überlegte und vorbereitete Schritte der Erweiterung eine neue, tiefe Spaltung innerhalb der EU erzeugt haben; in einem zweiten – in Beantwortung der Frage, wo die Grenzen Europas liegen –, dass die Idee der abgestuften Integration eine Lösung für den Konflikt zwischen Erweiterung und Vertiefung darstellen könnte; und schließlich in einem dritten Schritt, dass Russland einen

integralen Bestandteil von Europa darstellt und dass selbst Nordafrika und der Nahe Osten sehr eng mit Europa verflochten sind und in die europäische Integrationspolitik einbezogen werden sollten.

Zwei Gründe für die immer wiederkehrenden Krisen der europäischen Integration

Es steht außer Zweifel, dass die Geschichte der europäischen Integration eine Geschichte von immer wieder auftretenden Krisen ist (vgl. dazu auch den Beitrag von H. Swoboda in dieser Zeitschrift, Heft 2014/3). Die meisten von ihnen standen in Zusammenhang mit wichtigen Erweiterungsschritten, die sich im Nachhinein in mehrfacher Hinsicht als problematisch darstellen: weil sie ohne breite Zustimmung der Bevölkerung erfolgten, unzureichend vorbereitet wurden und/oder Länder einschlossen, welche die Voraussetzungen für eine EG/EU Mitgliedschaft nicht erfüllten. Der erste dieser Beitritte war jener von Großbritannien 1973. Er war umstritten und problematisch, weil dieses Land historisch noch bis Ende des 2. Weltkrieges das Zentrum eines riesigen Imperiums darstellte, weil es noch immer sehr enge Beziehungen mit den Vereinigten Staaten von Amerika pflegt und weil viele seiner gesellschaftlichen und politischen Institutionen sich signifikant von jenen auf dem Kontinent unterscheiden. Die britische Bevölkerung wie auch seine politischen Eliten waren und sind bis heute im Hinblick auf die Teilnahme am europäischen Integrationsprozess tief gespalten; es ist durchaus möglich, dass eine Volksabstimmung Englands Austritt aus der EU zur Folge haben und diese damit in eine neue tiefe Krise stürzen könnte. Aus all diesen Gründen gab es auch innerhalb der EU seit jeher starke Vorbehalte gegen den britischen Beitritt; sie äußerten sich etwa in der französischen Politik des »leeren Stuhls« 1965–66 und in de Gaulles Widerstand gegen den Beitritt.

Höchst problematisch war sodann die Aufnahme Griechenlands als EU-Mitglied 1981, die trotz massiver Vorbehalte auf politischen Druck hin erfolgte. Sie konnte nur durchgesetzt werden, weil – wie wir heute wissen – die Griechen massive Fälschungen ihrer Wirtschafts- und Budgetstatistiken vornahmen. Seit 2008 hat der faktische Staatsbankrott von Griechenland die gesamte Euro-Zone gefährdet. Eine ähnlich problematische Erweiterung erfolgte 2004, als Zypern in die EU aufgenommen wurde.

Eine nahezu unendliche Krisen-Geschichte ist schließlich die Frage des EU-Beitritts der Türkei. Ihr wurde bereits 1963 die Mitgliedschaft versprochen, obwohl damals – noch mehr als heute – fundamentale wirtschaftliche, soziale und politische Differenzen zwischen diesem Land und den EU-Staaten bestanden. Seither gibt es kontinuierliche Verhandlungen. Da sich seit Anfang des neuen Jahrhunderts jedoch eine eindeutige Mehrheit der EU-Bürger gegen einen Beitritt der Türkei ausspricht², haben führende Politiker, darunter die österreichischen und deutschen Bundeskanzler und der Präsident Frankreichs, einen Rückzieher gemacht und erklärt, ein Beitritt käme nur nach einer Volksabstimmung in Frage. Wenn die laufenden Beitrittsverhandlungen positiv ausgehen – was in absehbarer Zeit zu erwarten ist – und der Beitritt beschlossen, dann aber in Volksabstimmungen zurückgewiesen würde – ein ebenfalls durchaus realistisches Szenario –, könnte ein höchst gefährlicher Konflikt zwischen der EU oder bestimmten Mitgliedsländern einerseits und der Türkei andererseits ausbrechen.

Zum Zweiten liegt es auf der Hand, dass der tiefe wirtschaftliche und soziale Einbruch, den die südeuropäischen Mitgliedsländer (Portugal, Spanien, Italien, Griechenland) seit der Wirtschaftskrise 2008/09 erleiden mussten, seine Ursache in der Einführung der gemeinsamen Währung Euro hat. Diese Länder hatten traditionell hohe Inflationsraten; die weit niedrigeren der neuen Währung ermunterten private Konsumenten und die Regierungen, aus dem Vollen zu schöpfen, Kredite aufzunehmen und über ihre Verhältnisse zu investieren, zu bauen und zu konsumieren. Durch die ebenfalls weiter laufenden starken Lohnsteigerungen floss jedoch das Kapital zusehends aus der nicht mehr konkurrenzfähigen Industrie ab, die in eine tiefe Krise rutschte; die Folge waren eine zunehmend negative Außenhandelsbilanz, steigende Staatsverschuldung und eine Explosion der Arbeitslosigkeit.

Ähnliches passierte in Griechenland. Dessen Beispiel zeigt, dass die gut gemeinten massiven Ausgleichs- und Umverteilungsmaßnahmen der EU, in Form ihrer Struktur- und Regionalförderung, selbst negative Effekte haben können. Als Folge der extensiven Unterstützung für Landwirtschaft und fragwürdige infrastrukturelle Großprojekte (wie die Olympischen Spiele 2004, Bau von Autobahnen und andere riesige Infrastrukturen, die dann nur wenig genutzt wurden bzw. überhaupt verfallen) wurde das Land von der »holländischen Krankheit« erfasst, einem Phänomen, das sich in allen Ländern beobachten lässt, dem sich große externe »Renteneinkommen« erschließen (dies können auch Öleinnahmen sein). Typische Folgen sind ein Anstieg des Konsums auf Kosten von produktiven Investitionen; steigende Arbeitslosigkeit, öffentliche Defizite und ein allgemeiner Einbruch des Wirtschaftswachstums; typische Nebenerscheinungen sind weit verbreitete Steuerhinterziehung und Korruption.

Aus all diesen Fällen ergibt sich eine eindeutige Lektion. Eine eng integrierte Wirtschaftsunion und insbesondere eine solche, die bereits Elemente einer politischen Gemeinschaft aufweist, kann nur funktionieren, wenn alle Mitglieder einen vergleichbaren Entwicklungsstand aufweisen, gut funktionierende gesellschaftlich-politische Institutionen haben und sich an gemeinsame Regeln halten. Die Aufnahme von Mitgliedsstaaten, die diesen Anforderungen nicht entsprechen, kann zu höchst problematischen Folgen führen. Es ist offenkundig, dass selbst derzeitige Mitgliedsstaaten der EU ihren eigenen Standards in vieler Hinsicht nicht entsprechen (so liegen Griechenland und Bulgarien im internationalen Korruptionsindex weit, aber auch Italien und Rumänien noch hinter der Türkei). Wie kann die weitere Integration und Vertiefung der EU angesichts dieser Sachverhalte gehen? Es ist mehr als verständlich, dass ärmere Nachbarstaaten Mitglied der EU werden wollen, um dadurch von diesem riesigen und alles in allem prosperierenden Wirtschaftsraum profitieren zu können. Ich denke, dass die Idee der abgestuften Integration einen Lösungsweg aus dem Dilemma darstellt, auch diesen für einen Vollbeitritt noch länger nicht reifen Ländern eine solche Partizipation zu ermöglichen.

Die Idee der abgestuften Integration

Abgestufte Integration heißt, dass nicht alle Mitgliedsstaaten der EU in gleicher Weise an allen Integrationsschritten teilnehmen müssen, sondern dass einige, darunter spezielle, weitergehende Formen der Zusammenarbeit und Integration vereinbaren können³. Dies ist nicht nur eine intellektuelle Schreibtisch-Idee, sondern sie wur-

de auch von bedeutenden europäischen Politikern wie Willi Brandt, Leo Tindemans, Jacques Chirac und Guy Verhofstadt ventiliert. Noch bedeutsamer ist die Tatsache, dass die faktische Entwicklung und der derzeitige Stand der Integration diesem Modell entsprechen. Wichtige EU-Verträge und -Vereinbarungen wurden nur von einem Teil der Mitgliedsstaaten übernommen. Die beiden bekanntesten Beispiele sind das Schengen-Abkommen über den freien Personenverkehr und die gemeinsame Währung; größere Mitgliedsstaaten wie Großbritannien, Dänemark und Schweden haben den Euro nicht übernommen und sind dem Schengen-Abkommen nicht beigetreten.

Die Idee der abgestuften Integration könnte meiner Meinung nach ausgehen von einer Unterscheidung zwischen drei Kreisen der Integration: (a) den Mitgliedern der Eurozone, der am stärksten integrierten Gruppe; (b) der Europäischen Union insgesamt, welche die derzeitigen 28 Mitglieder einschließt und in naher Zukunft vielleicht noch einige weitere Balkanstaaten einschließen wird; dazu gehören aber auch Staaten wie Norwegen und die Schweiz, deren Bürger eine EU-Mitgliedschaft bereits mehrfach abgelehnt haben, die aber durch bilaterale Verträge sehr eng mit der EU verflochten sind; (c) der umfassende europäische Wirtschafts- und Sozialraum, der auch Russland und alle anderen postkommunistischen osteuropäischen Länder einschließt, vielleicht sogar auch Nordafrika und den Nahen Osten. In Bezug auf Erweiterung und Vertiefung steht ein erstes Prinzip inzwischen außer Frage: Es dürfen nur solche Staaten als neue Mitglieder aufgenommen werden, deren Institutionen sowie individuelle und kollektive Akteure »fit« für einen Beitritt sind, d.h. in wichtigen ökonomischen Kennziffern schon seit einer gewissen Zeit eine Konvergenz mit der Eurozone nachweisen können. Betrachten wir als erste die Kern- und erweiterte EU-Zone im Hinblick auf die bereits getätigten und in absehbarer Zukunft noch zusätzlich anzustrebenden Erweiterungs- und Integrationssschritte.

Die europäische Wirtschafts- und Währungsunion

Dies ist die am stärksten integrierte »Kernzone« der Europäischen Union. Durch die Einführung der gemeinsamen Währung hat diese Gruppe bereits einen so weitreichenden Schritt der Wirtschaftsintegration vollzogen, dass für viele die institutionelle Vertiefung zu einer (wirtschafts-)politischen Union unausweichlich ist. Diese These scheint auf den ersten Blick durchaus plausibel, wenn man bedenkt, dass die tiefe Krise und die neue interne Spaltung der Union zwischen Süd und Nord dadurch verursacht wurde, dass den nationalen Regierungen das wirtschaftspolitische Instrument der Auf- oder Abwertung ihrer Währungen aus der Hand genommen wurde, ohne dass auf EU-Ebene entsprechend wirksame Ersatzinstitutionen geschaffen wurden. Tatsächlich scheint es auf den ersten Blick außer Frage zu stehen, dass der Grad der Integration dieser Gruppe in gewisser Hinsicht noch zu wenig weit ging; so gab es keinen Mechanismus zur gegenseitigen Unterstützung in Phasen tiefer wirtschaftlicher Krisen. Im *Europäischen Stabilitätsmechanismus* (ESM) wurde ein erstes Instrument dafür geschaffen, ebenso wie Instrumente zur Kontrolle der Einhaltung der Stabilitätskriterien durch die Regierungen der Mitgliedsstaaten. Ich glaube jedoch, dass selbst für diesen Integrationskern der EU die Errichtung eines echten europäischen (Bundes-)Staates nicht das Fernziel sein muss, wie es einflussreiche Kommentatoren immer wieder fordern. Es ist nicht zu sehen, warum die Eurozone nicht funk-

tionieren sollte, wenn die Beitrittskriterien und die neuen wirtschaftspolitischen »Verhaltensstandards« durch die Mitgliedsstaaten voll beachtet würden. Die immense Diversität der Mitgliedsstaaten in vielen Bereichen ihrer Institutionen und Politik (vor allem im Bereich der sozialen Wohlfahrt) lassen eine volle staatliche Integration als höchst problematisch erscheinen und sie wird auch von keiner einigermaßen einflussreichen politischen Gruppe oder Persönlichkeit als konkretes Ziel genannt. Im Gegenteil – manche der »regierungsähnlichen« Funktionen, welche die EU übernommen hat – so insbesondere die Agrar- und Strukturpolitik, die eine riesige Bürokratie erfordert, Missmanagement und Korruption Tür und Tor öffnet und in ihren Effekten fragwürdig ist – sollten wieder den Ländern zurückgegeben werden (wie die Agrarpolitik), oder (wie die Struktur- und Regionalpolitik, die Gelder zwischen den Staaten umschichtet) durch einen funktionalen Ausgleich zwischen den armen und reichen Regionen ersetzt werden. Drei Instrumente dieser Art sind ohne weiteres vorstellbar und sie werden von verschiedenen Akteuren auch gefordert.⁴

Das erste wäre ein funktionaler Einkommensausgleich zwischen den wirtschaftlich starken und den strukturschwachen, zurückbleibenden Regionen, sodass Unternehmen, die in letzteren investieren und Arbeitsplätze schaffen, spürbare Steuer- und Abgabenerleichterungen erhalten würden, welche einen effektiven Anreiz für längerfristige Investitionen darstellen würden. Dies wäre ein umgekehrter Mechanismus, wie der derzeit anscheinend wirksame (zuletzt offenkundig geworden in Luxemburg, dem Land des neuen Kommissionspräsidenten J. C. Juncker), dass nämlich die reichsten EU-Mitgliedsstaaten Steuerschlupflöcher für die leistungsstärksten Unternehmen bieten.

Zum Zweiten wäre eine EU-weite Arbeitslosenversicherung angebracht, da die höchst unterschiedlichen Quoten der Arbeitslosigkeit offenkundig eng mit einer Umverteilung der wirtschaftlichen Vorteile auf die starken Mitgliedsländer einhergingen; dieser von Gewerkschaften entwickelte Vorschlag wurde inzwischen auch vom EU-Kommissar für Soziales, Lazlo Andor, aufgegriffen.

Eine dritte Maßnahme wäre eine EU-weite Vereinheitlichung gewisser Grundprinzipien der Unternehmensbesteuerung, um zu verhindern – wie es im Falle von Luxemburg und in der Folge auch in mehreren andere Ländern offenkundig wurde –, dass Länder mit sehr niedrigen Steuern Unternehmenszentralen anziehen, sodass diese die Steuerverpflichtungen umgehen, die sie in jenen Ländern hätten, in denen sie wirklich produzieren. Angebracht wäre auch eine EU-weite Kapitalsteuer, wie sie u.a. Thomas Piketty für die ganze Welt vorschlägt; während ihre Realisierung auf globaler Ebene jedoch illusorisch ist, wäre sie auf EU-Ebene durchaus vorstellbar.

Überlegungen über die institutionelle Weiterentwicklung der EU sollten sich meiner Meinung nach an einem Verständnis der EU als einer *sozialen Rechtsgemeinschaft* orientieren. Recht ist eine sehr starke Kraft für soziale und politische Integration (M. Weber, H. Kelsen); sie ermöglicht den Aufbau politischer Gemeinschaften auch ohne die Einrichtung großer bürokratischer Apparate. In diesem Sinne argumentieren auch bedeutende zeitgenössische EU-Forscher (wie A. Stone Sweet, J. Weiler, M. Wind), dass die EU am besten als eine durch Recht geschaffene und integrierte transnationale politische Gemeinschaft (*polis*) verstanden werden könne. Eine solche Gemeinschaft verzichtet auf direkte politische Interventionen und Umverteilungsmaßnahmen. Sie kann jedoch klare Mindeststandards im Hinblick auf Menschenrechte und öffentliche soziale Wohlfahrtsleistungen festlegen, die von allen Mitgliedsstaaten respek-

tiert werden müssen. Tatsächlich war die EU in dieser Hinsicht vielfach bereits sehr erfolgreich.

Das größere Europa und seine Nachbarn

Es hat sich weithin der Sprachgebrauch durchgesetzt, von »Europa« zu reden, wenn man die Europäische Union im Auge hat; ein »überzeugter Europäer«, um nur ein Beispiel herauszugreifen, ist demnach vor allem jemand, der die Europäische Union gegenüber Kritikern aller Art verteidigt. Es fällt schwer, diesen Sprachgebrauch nicht als lachhaft zu bezeichnen. Tatsächlich steht außer Frage, dass Europa weit größer ist als die Europäische Union. Überlegen wir kurz, wo die »Grenzen Europas« liegen. Dafür sind vier Kriterien relevant: die Geographie, sozio-ökonomische Verflechtungen, kulturelle Gemeinsamkeiten und politische Beziehungen.

Russland als integraler Teil Europas

Europa ist zunächst und vor allem definiert als ein Erdteil. Damit sind seine Grenzen im Norden, Westen und Süden relativ klar. Weniger eindeutig ist jedoch die Abgrenzung im Osten. Aus geographischer Sicht wird das Uralgebirge üblicherweise als Grenze zwischen Europa und Asien gesehen. Dies ist jedoch eine reine Konvention; sie geht zurück auf einen schwedischen Geografen, der im Auftrag von Peter dem Großen Russland als definitiven Teil Europas etablieren wollte. Das niedrige Uralgebirge stellt in wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Hinsicht keinerlei Grenze dar; auch das großteils von Russen eroberte und besiedelte Sibirien muss als Teil Europas gesehen werden. Wirtschaftlich ist ganz Russland als ein Hauptlieferant für fossile Energien, besonders Erdgas, sehr eng mit der EU verflochten und alle größeren EU-Mitgliedsstaaten, in besonderer Weise auch Österreich, sind massive Kapitalinvestoren in und Exporteure nach Russland. Dieses in vieler Hinsicht wirtschaftlich noch rückständige Land stellt einen enormen Zukunftsmarkt für europäische Produkte dar. Aus wirtschaftsgeographischer Sicht muss man allerdings sagen, dass Russland zu groß ist, um als Mitglied in die EU aufgenommen werden zu können; es bildet eine eigene ökonomische Großregion, wie der Geograph W. Christaller argumentierte.⁵

Russland ist zweifellos aber auch Teil des »europäischen Kulturraums« (T. Jordan). Die Russen sind, genauso wie die Völker der anderen sowjetischen Nachfolgestaaten in Osteuropa (etwa Ukraine und Weißrussland), eindeutige »Europäer«: sie sprechen indogermanische Sprachen und die meisten von ihnen gehören der christlich-orthodoxen Religionsgemeinschaft an. Alle diese Merkmale treffen auch auf den größten Teil der Bevölkerung Sibiriens zu. Schließlich muss Russland auch in historischer und politischer Hinsicht als Teil Europas gesehen werden. Zwar gab es auch innerhalb Russlands immer wieder heftige Debatten zwischen Pro- und Antiwestlern (und unterschwellig gibt es sie weiterhin), und gewisse Parallelen seiner historischen politischen Institutionen zu asiatischen Despotien sind schwer zu leugnen. Trotzdem steht außer Zweifel, dass die zentralen Institutionen des Landes (west-)europäischen Ursprungs sind. Auch die vielen Kriege zwischen west- und mitteleuropäischen Mächten und Russland sind letztlich ein Zeichen ihrer Verflochtenheit. So verlief die Frontlinie in den meisten Kriegen, in die Russland involviert war, nicht zwischen diesem Land und Westeuropa, sondern zwischen höchst variablen Mächtekoalitionen.

Angesichts des aggressiven, völkerrechtswidrigen Vorgehens Russlands in der Ukraine ist es heute wieder im Schwange, vom russischen Expansionsdrang nach Westen zu sprechen. Bei der Bewertung der historischen Kriege zwischen Russland und seinen europäischen Feinden sollte aber nicht vergessen werden, dass in wichtigen Fällen, darunter etwa den Napoleonischen Kriegen oder im Zweiten Weltkrieg, die Russen eindeutig auf jener Seite standen, die nach heutiger Sicht die gerechte Sache vertraten. Bei der gewaltsamen Teilung Polens (1772–1795) waren Preußen und Österreich »Partner« von Russland.

Aus all diesem folgt, dass man Russland als integralen Teil Europas, nicht als seinen Antipoden oder gar Gegner betrachten sollte. Aus dieser These folgt nicht, dass die aggressive Außenpolitik des derzeitigen Präsidenten Putin nicht zu verurteilen sei. Sie impliziert jedoch, deswegen nicht die langfristigen gemeinsamen Interessen Russlands und der Europäischen Union zu vergessen. Diese These hat sehr weitreichende politische Implikationen. Sie lauten, dass Russland in ein gemeinsames System enger wechselseitiger Beziehungen zur Förderung von wirtschaftlichem und sozialem Austausch, von politischem Vertrauen und Kooperation eingebunden werden sollte. Es gibt bereits eine Institution hierfür, die *Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa* (OSZE). Zu ihren Zielen gehören nicht nur Fragen der Sicherheit und Abrüstung, sondern auch die Förderung der Menschenrechte, Pressefreiheit und fairer Wahlen. Hätte sich die OSZE zu einem starken, von allen respektierten Bündnis entwickelt, wäre die Krise in der Ukraine vielleicht nicht ausgebrochen. Österreich, das die OSZE beherbergt, könnte in dieser Hinsicht eine viel aktivere Rolle spielen, als es de facto tat.

Der Mittelmeerraum

Die zweite Makroregion, welche man in einem weiteren Sinn als Teil der europäischen Wirtschaftsregion betrachten kann, ist der Mittelmeerraum, insbesondere Afrika nördlich der Sahara. Angesichts der sehr jungen, aber relativ gut ausgebildeten Bevölkerung dieser Länder, könnten sie einer der wichtigsten Absatzmärkte für Waren und Dienstleistungen werden. Als Folge der Kolonialgeschichte bestehen heute noch enge Beziehungen zwischen einzelnen nordafrikanischen und europäischen Ländern, so zwischen Marokko, Portugal und Spanien, Algerien und Frankreich, Tunesien und Italien, Ägypten und Großbritannien. Aus dieser Sicht ist es nicht überraschend, dass Marokko schon 1987 um Mitgliedschaft in der EU ansuchte. Auch für die Länder dieser Region ist (West-)Europa der wichtigste Wirtschaftspartner. Die engen Beziehungen zwischen den südeuropäischen und nordafrikanischen Staaten inspirierten den französischen Präsidenten Nicolas Sarkozy 2007 dazu, eine *Mittelmeerunion* vorzuschlagen; sie wurde 2009 gegründet, hat aber wenig Bedeutung erlangt.

Nordafrika und Südeuropa sind heute aber noch in einer weiteren Hinsicht sehr eng miteinander verflochten, nämlich durch einen kontinuierlichen Strom illegaler Migrantinnen, der für Tausende mit dem Tod im Mittelmeer endet. Die Ursache dieses Stroms sind das hohe Bevölkerungswachstum in Afrika, die tiefe Kluft im Entwicklungsniveau zwischen Afrika und Europa, aber auch die immer wiederkehrenden blutigen politischen Konflikte und Unruhen nördlich und südlich der Sahara. Die unsichtbare Grenze im Mittelmeer zwischen Afrika und Europa wird heute durch einen großteils unsichtbaren, neuen Eisernen Vorhang markiert. Er umgibt in offen sichtbarer

Weise die beiden spanischen Enklaven in Marokko, Ceuta und Melilla, und es ist erstaunlich, wie stark er dem seinerzeitigen Eisernen Vorhang zwischen Ost- und Westeuropa gleicht. Er besteht in unsichtbarer Form jedoch auch im Mittelmeer, repräsentiert durch die quasi-militärischen Operationen der südeuropäischen Staaten, die dabei von der EU-Grenzschutzorganisation FRONTEX unterstützt werden.⁶ Diese Abgrenzung und die Methoden der Grenzkontrolle widersprechen in vielfacher Weise grundlegenden Menschenrechten, sind letztlich aber auch aus europäischer Perspektive kontraproduktiv. Angesichts einer stagnierenden und alternden Bevölkerung benötigt Europa die Einwanderung junger Menschen und es gibt keine andere Makroregion, die diese so leicht zur Verfügung stellen könnte. Eine behutsame Öffnung der Grenzen müsste auch nicht – wie vielfach befürchtet – zu einem unkontrollierbaren Strom von Einwanderern aus Afrika führen, welche den europäischen Sozialsystemen zur Last fallen würden. Vielmehr zeigt die Forschung, dass Migration heute sehr viel komplexere und vielfältigere Formen angenommen hat; dazu gehört auch eine kontinuierliche Re-Migration von den Destinations- in die Herkunftsländer, wie auch erhebliche finanzielle Überweisungen der Migranten in ihre Herkunftsländer. Legale afrikanische Migranten in Europa könnten damit einen signifikanten Beitrag zur Entwicklung und Stabilisierung der sozialen und politischen Situation in ihren afrikanischen Heimatländern leisten, was auch im ureigensten Interesse Europas liegt.

Ähnliche Argumente sprechen für eine engere Zusammenarbeit, ja Integration des Nahen Ostens und Europa. Auch die Länder dieser Region (wie Israel, der Libanon, Syrien) sind wirtschaftlich stark mit Europa verflochten; sie alle waren einmal europäische Kolonien und haben von daher vielfach noch kulturelle Beziehungen zu europäischen Ländern; und schließlich gibt es heute einen kontinuierlichen, dramatischen Strom von Flüchtlingen nach Europa, verursacht durch die immer wieder auftretenden blutigen Konflikte in dieser Region. Eine besonders wichtige strategische Rolle könnte hier der vergleichsweise junge Staat Israel spielen. Er wurde ja zum größten Teil durch Siedler aus Europa begründet und weist in vielen Aspekten, so insbesondere im Niveau seiner wirtschaftlich-technischen Entwicklung und politisch-demokratischen Institutionen, die Charakteristika westeuropäischer Gesellschaften auf. Tatsächlich nimmt Israel an vielen europäischen kulturellen und sportlichen Wettbewerben teil; der Eurovision-Song-Contest und die Fußball-Europameisterschaft sind nur die bekanntesten Beispiele. Daher könnte Israel – ähnlich wie die Türkei – eine wichtige Vermittlerrolle zwischen Europa und der arabisch-islamischen Welt des Nahen Ostens spielen. Durch einen solchen Integrationsprozess könnte auch das scheinbar unlösbare, den Weltfrieden gefährdende Problem der Palästinenser ganz neue Impulse erhalten.

Schlussbemerkungen

Ich habe zwei Fakten als Ursache für die immer wiederkehrenden Krisen der europäischen Integration nach innen und nach außen herausgestellt. Zum einen die Tatsache, dass die EU-Mitgliedschaft nur als ein Alles-oder-Nichts-Phänomen gesehen wird. Der Wunsch vieler Nachbarstaaten, Mitglied zu werden, kollidiert jedoch mit dem Ziel der institutionellen Konsolidierung und Vertiefung der EU. Mehrere Erweiterungsschritte haben allerdings widersprüchliche und gefährliche Situationen geschaffen, weil hierbei Länder aufgenommen wurden, deren sozioökonomische

Institutionen und politische Praktiken sich signifikant von jenen der alten Mitgliedsländer und auch von den Grundprinzipien der EU selber unterschieden haben. Trotzdem scheint der Wunsch all dieser Länder berechtigt zu sein, an einem der größten und weltweit wohlhabendsten Wirtschaftsräume zu partizipieren. Um das Dilemma zwischen Erweiterung und Vertiefung zu entschärfen, wurde hier die Idee der abgestuften Integration aufgegriffen und im Hinblick auf einen umfassenderen Begriff von Europa konkretisiert. Zu einem solchen Europa, so wurde argumentiert, gehören ohne Zweifel Russland und die anderen osteuropäischen Nachfolgestaaten der Sowjetunion; in gewissem Sinne gilt dies selbst für Nordafrika und den Nahen Osten; sie sollten auf jeden Fall als eng mit Europa verbundene, unmittelbare Nachbarn behandelt und nicht nur als Krisenherde gesehen werden, von denen man sich soweit als möglich abschottet.

Würde man diese Ideen in die Realität umsetzen, könnte man einige wenige neue und umfassende Verträge zwischen der Europäischen Union und ihren Nachbarstaaten im Osten und Süden entwickeln, durch welche ein großer und umfassender europäischer Raum enger Wirtschaftsverflechtungen, sozialer und kultureller Beziehungen und politischer Kooperationen geschaffen würde. Die Grundprinzipien, an denen sich ein solcher Vertrag orientieren sollte, liegen auf der Hand: der wirtschaftliche Austausch wäre zu intensivieren, wobei auf faire Bedingungen für alle Partner zu achten wäre; europäische Unternehmen sollten auch in Nordafrika und dem Nahen Osten intensiv investieren, so wie sie es in Osteuropa bereits taten; Grenzkontrollen müssten in transparenter und humaner Weise erfolgen, wobei ein erhebliches Ausmaß an legaler Migration ermöglicht werden sollte; die Entwicklungszusammenarbeit wäre zu verstärken. Ein solcher Rahmen-Vertrag hätte drei unmittelbare positive Wirkungen: Er würde den Nachbarländern der EU signalisieren, dass sie sie von dieser nicht nur als Nachbar, sondern auch als Partner gesehen werden; er würde die Verhandlungen der EU mit den vielen Staaten dieser Regionen vereinfachen, weil es dafür einen allgemeinen Rahmen gäbe; und er würde auch mehr »Ruhe« und Stetigkeit in die interne institutionelle Weiterentwicklung der Europäischen Union bringen. Die mittel- und langfristigen Vorteile für alle Beteiligten könnten einmalig und massiv sein: Wirtschaftliche Vorteile und Gewinne für alle Beteiligten, vertrauensvolle und friedliche politische Beziehungen, und eine signifikante Erhöhung von innerer und äußerer Sicherheit und Stabilität innerhalb und zwischen allen Ländern und Regionen im größeren Europa.

Anmerkungen

- ¹ Vgl. dazu Max Haller, *Die Europäische Integration als Elitenprozess. Das Ende eines Traums?* Wiesbaden, VS Verlag 2009.
- ² Jürgen Gerhards/Silke Hans, *Türkei unerwünscht? Eine Untersuchung der Einstellungen der Bürger in den 27 Mitgliedsländern der EU zum Beitritt der Türkei*, Berliner Studien zur Soziologie Europas, Nr. 18, Freie Universität Berlin 2009.
- ³ Vgl. dazu auch Fritz Breuss/Stefan Griller, Hrsg., *Flexible Integration in Europa. Einheit oder »Europa à la carte«?* Wien: Springer Verlag 1998; Anja Keutel, *Geschichte und Theorie der abgestuften Integration*, Sozialraum Europa, SEU-Working Paper 2/2012, Institut für Soziologie, Universität Leipzig.
- ⁴ Max Haller, *Vertiefung oder Erweiterung? Wie die Integration selbst zur Entstehung neuer sozialer Spaltungen in Europa führte und warum ihre Fortführung verhängnisvoll wäre*, in: Martin Heidenreich, Hrsg., *Krise der europäischen Vergesellschaftung? Soziologische Perspektiven*, Wiesbaden, Springer VS Verlag 2014, S. 87–120.

⁵ Walter Christaller, Das Grundgerüst der räumlichen Ordnung in Europa, Frankfurter Geographische Hefte 24/1, 1950.

⁶ Max Haller, Why empires build walls. Considerations from the perspective of historical Sociology about the new Iron Curtain between Africa and Europe, in A. Gasparini, Hrsg. The Walls between Conflict and Peace. Leiden, Brill 2015.