

Tagungsprotokoll:

## ***Die Europäische Union in einer Zeitenwende? – The European Union at a Turning Point?***

**Zweite Mainz History Talks, Gutenberg International Conference Center  
27.10.2020 – 29.10.2020, Wasems Kloster Engelthal, Ingelheim**

Die Welt verändert sich. Die drohende Klimakatastrophe, verstärkte Migrationsbewegungen in die Europäische Union, die Folgen der COVID-19-Pandemie, ein beschleunigter technologischer Wandel, zunehmende tektonische Verschiebungen geopolitischer sowie geökonomischer Art, der partielle Rückzug der USA als Weltmacht, der geopolitische sowie wirtschaftliche Aufstieg Chinas und auch die sich verstärkenden Zentrifugalkräfte innerhalb der EU machen es mehr als deutlich: die Europäische Union steht am Anfang der 2020er Jahre vor immensen Herausforderungen, die sie in ihrem Kern treffen und die nach gemeinsamen, nach europäischen und westlichen Antworten verlangen. Die EU ist mehr denn je gefordert, ihrer gestiegenen globalen Verantwortung gerecht zu werden und aktiv zur Bewältigung der Herausforderungen beizutragen. Das wiederum wirft die Frage nach der Handlungsfähigkeit der Union auf und stellt zugleich ihr bisheriges Selbstverständnis grundlegend in Frage. Befindet sich die Europäische Union also an einem Wendepunkt in ihrer Entwicklung? Die Zeit ist jedenfalls reif für eine grundlegende Bestandaufnahme und eine Diskussion von Zielen und Perspektiven des Integrationsprozesses.

Dieser Aufgabe stellte sich ein interdisziplinär zusammengesetzter Kreis renommierter Expertinnen und Experten aus Wissenschaft (Rechtswissenschaft, Sozialwissenschaften, Wirtschaftswissenschaft, Geschichtswissenschaft), Politik und Wirtschaft im Rahmen der zweiten Mainz History Talks des Gutenberg International Conference Center (GICC). Reicht das aktuelle institutionelle und politische Instrumentarium und eine Fortsetzung des „politischen Improvisierens“ (van Middelaar) noch aus, um die Herausforderungen zu meistern, oder müssen neue alternative Wege der Integration gegangen werden? Wie könnten diese aussehen und welche Mittel stehen dafür zur Verfügung? Welche Zukunftsprojekte plant die Europäische Union selbst und wie realistisch sind sie? Wie kann angesichts zunehmender interner Spannungen das Verhältnis von wachsender Zentralisierung und Supranationalisierung auf der einen und den Interessen und Kompetenzen der Nationalstaaten auf der anderen Seite (neu) austariert werden, um die Handlungsfähigkeit der Union zu erhöhen? Oder kurz: Quo vadis, Europa? Diese Fragen standen auf Einladung der beiden Gastgeber ANDREAS RÖDDER (Mainz) und GREGOR KIRCHHOF (Augsburg) im Zentrum der vier Panels der Konferenz, die von einer Abschlussdiskussion abgerundet wurden.

In einer ersten Sektion bildete der Geltungsgrund des Europarechts und die Frage nach der verfassungsrechtlichen Grundgestalt der Europäischen Union den Kern der Diskussion. Die Debatte beider Themen gewann durch die tagespolitischen Entwicklungen in Polen noch einmal zusätzliche Brisanz. Die verfassungsrechtliche Konstruktion der EU als „Staatenverbund“ (so das Bundesverfassungsgericht in seinem Maastricht-Urteil von 1993) bildet dabei den Ausgangspunkt. Grundsätzlich bestand Einigkeit, dass die Union kein Bundestaat sei und sich auch auf absehbare Zeit nicht zu einem solchen entwickeln werde; der gescheiterte Verfassungskonvent 2004 und das

Lissabon-Urteil des Bundesverfassungsgerichts hätten hier klare Grenzen gesetzt. Dennoch, so betonte DOMINIK GEPPERT (Bonn), habe die EU weiterhin die klare Aufgabe, ihren Anteil zur Bewältigung der aktuellen Herausforderungen beizutragen, ohne dabei den Gefahren des *imperial overstretch* zu erliegen. Dafür, so regten MORITZ HARTMANN (Berlin) und GREGOR KIRCHHOF an, sei es unbedingt notwendig, sich für eine grundlegende Diskussion zu öffnen und sich dabei der Chancen, aber vor allem auch der Grenzen supranationaler, zentraler Steuerung aus Brüssel bewusst zu werden. Auch der Europäische Gerichtshof sollte die Grenzen des eigenen „Ausgreifens“ erkennen, nationale Rechtstraditionen ernst nehmen und diese seinen Urteilen stärker zugrunde legen. Das gelte auch bei den notwendigen Antworten auf die aktuellen ersichtlichen Rechtsbrüche in Polen und Ungarn. Hier sei es entscheidend, stellten FRIEDHELM HUFEN (Mainz) und ANDREAS RÖDDER einmütig heraus, den spezifischen historischen Traditionen und Identitäten vor allem der mittelosteuropäischen Mitgliedstaaten stärker Rechnung zu tragen und die Propagierung sowie Perpetuierung von Dichotomien einer „guten EU“ auf der einen und „bösen Mitgliedstaaten“ auf der anderen Seite unbedingt zu vermeiden. Eine solche grundlegende Rücksichtnahme, so MARTIN NETTESHEIM (Tübingen) und MARTIN WIESMANN (Frankfurt), sei zwingend notwendig, müsse aber die Rechtsbrüche weiterhin klar benennen und mit dem Ausbau grundlegender „Ventile zur Druckentweichung“ in Form von partiellen und flexiblen Beteiligungsmöglichkeiten, abgestuften Integrationsmodellen und auch Austrittsmöglichkeiten einhergehen, um die zunehmenden Zentrifugalkräfte innerhalb der Union nachhaltig einzudämmen. Generell war der Tenor, dass Vertragsänderungen kein Tabu mehr sein dürfen, vielmehr hilfreich sein können. Insgesamt seien die Mitgliedstaaten und die europäischen Bürgerinnen und Bürger aktiv in die grundlegende Diskussion miteinzubeziehen, um die Bildung einer europäischen Öffentlichkeit und somit die weiterhin darbede demokratische Legitimität der EU zu stärken. Der nun erfolgende, groß angelegte Versuch einer Diskussion in Form der „Konferenz zur Zukunft der EU“ sei dabei ein erster Schritt.

Das zweite Panel hatte die Frage nach einem neuen Selbstverständnis zum Thema und schloss unmittelbar an die vorherige Diskussion an. UDO DI FABIO (Bonn) setzte sich in seinem Impulsvortrag kritisch mit dem historisch dominierenden Selbstverständnis der EU als *Ever Closer Union* auseinander und forderte in klaren Worten eine Abkehr von diesem Selbstverständnis. Das grundlegende Verhältnis von intergouvernementalen und supranationalen Elementen sei neu auszutarieren, um so durch eine kritische Hinterfragung der negativen Auswirkungen zentralistischer Tendenzen einerseits und einer verstärkten Nutzung der Kraftquellen des Nationalstaaten andererseits zu einer neuen „kooperativen Balance“ der Integration zu kommen. Es gehe um die Handlungsfähigkeit der EU. Das Narrativ der „immer engeren Union“ sei wenig hilfreich, die konkreten Herausforderungen zu lösen, sondern unterminiere vielmehr die Legitimität der EU, werde es doch in vielen Mitgliedstaaten äußerst kritisch gesehen. In einem zweiten Impulsreferat legte SVEN SIMON (Marburg) den Fokus ebenfalls auf eine Flexibilisierung der bestehenden Kooperationsformen, die er als unbedingt notwendig erachtete. Es gelte, bestehende Formen und vermeintliche Gesetzmäßigkeiten und Selbstverständlichkeiten kritisch zu beleuchten und sich in erster Linie auf eine zentrale Aufgabe als Basis eines neuen Selbstverständnisses zu konzentrieren: die Schaffung einer handlungsstarken, effizienten Union, die sich weniger als bisher allein an der Binnenperspektive orientierten dürfe, sondern viel stärker eine Weltperspektive

einnehmen müsse. Die anschließende Diskussion war von Zustimmung zu den Thesen der beiden Impulsvorträge geprägt, allerdings war die Neubestimmung des grundlegenden Verhältnisses zwischen Supranationalisierung und Intergouvernementalisierung in einer neu auszurichtenden, reformierten Union zwischen den Diskutierenden durchaus umstritten. Während einige Teilnehmer eine radikale Neubestimmung forderten, betonten andere, auf dem bisherigen Integrationszustand aufzubauen, diesen konstruktiver zu nutzen sowie punktuell und, einer strengen Maßgabe der Effizienzsteigerung folgend, zu erweitern. FRANK SCHORKOPF (Göttingen) sah bei einer zu starken Betonung neuer intergouvernementaler Integrationselemente allerdings die Gefahr einer weiteren Aushöhlung der demokratischen Legitimität und einer Ausschaltung des Europäischen Parlaments, die der notwendigen Bürgernähe der EU wenig förderlich sei. GEPPERT und RÖDDER waren sich einig, dass es eine grundlegende Diskrepanz zwischen der Selbst- und Fremdwahrnehmung der EU gebe, die zum Ausgangspunkt der Neubestimmung gemacht werden sollte.

Gegenstand des dritten Panels war der *European Green Deal* als ein ganz konkretes Zukunftsprogramm der Europäischen Kommission für Ausbau und Neuausrichtung der europäischen Einigung. Nachdem zunächst die grundlegenden Ideen, Ziele und geplanten Maßnahmen des Kommissionsprogramms vorgestellt wurden, unterzog MARC-OLIVER BETTZÜGE (Köln) das Programm in seinem Gegenimpuls einem kritischen Realitätscheck. Er kritisierte, dass die Projektinitiative von grundlegend falschen Ausgangsannahmen geleitet sei und die aktuellen weltwirtschaftlichen Realitäten nicht ausreichend berücksichtigt werden. Schließlich basierten weiterhin rund 80 Prozent des globalen Energiebedarfs auf fossilen Quellen, und eine grundlegende Neuverschiebung sei angesichts der Ausrichtung der zentralen globalen Emittenten China, USA und Indien kaum realistisch. Europa gehe mit dem Green Deal einen Sonderweg und beschneide damit seine taktischen Optionen sowie die eigene Wettbewerbsfähigkeit. Die aktuell realistisch erscheinenden zukünftigen Technologiesprünge reichten bei weitem nicht aus, um den steigenden Energiebedarf ohne fossile Energien auf absehbare Zeit zu decken und die von der Kommission fest einkalkulierten Zielvorgaben zu erreichen. Die sich anschließende Debatte verlief kontrovers. Die absolute Notwendigkeit und Dringlichkeit des Handelns im Bereich der Klimapolitik wurde dabei von allen Beteiligten grundsätzlich anerkannt und der europäischen Ebene durchaus ihre Berechtigung bei der Lösung dieser elementaren Frage zuerkannt, um Europa überhaupt eine Stimme mit globalem Einfluss zu geben. Gleichzeitig, so der Tenor, müssten die Mitgliedstaaten aber stärker mitgenommen und dürften nicht einfach von der Kommission vor vollendete Tatsachen gestellt werden. KIRCHHOF lobte zwar die grundlegenden Ideen der Kommission, die damit ein wichtiges Signal des Aufbruchs und starkes Agenda-setting zeige. Zugleich müssten die Folgen des Paradigmenwechsels für das wirtschaftliche Wachstum in Europa und die damit verbundenen zusätzlichen Kosten, die von den europäischen Bürgerinnen und Bürgern getragen werden müssen, sehr viel ehrlicher und transparenter kommuniziert werden. Die EU müsse ein beachtetes Vorbild für den Klimaschutz werden – die Rolle eines reinen Vorreiters helfe keinem. Gerade das Projekt des Green Deals, so RÖDDER, berge die Gefahren einer weiteren, unkontrollierten Zentralisierung und somit einer neuen europäischen „Übergriffigkeit“ in sich, die in diesem Ausmaß ohne historisches Beispiel sei; dies müsse offen unter Beteiligung der politischen Öffentlichkeiten diskutiert werden.

Die vierte Sektion stellte eine kritische Reflexion der geostrategischen Mission der EU in den Mittelpunkt der Diskussion. MAXIMILIAN TERHALLE (London) arbeitete in seinem thesenstarken Leitvortrag den Missstand heraus, dass der EU eine solche grundlegende, nachhaltige und substantielle geostrategische Mission fehle. Die EU richte ihren Blick viel zu stark nach innen und basiere ihre geostrategischen Überlegungen noch immer zu stark auf den obsoleten Rahmenbedingungen des Ost-West-Konflikts einer zweigeteilten Weltordnung und einer starken Sicherheitsgarantie der USA. Diese Introvertiertheit enthalte die Gefahr, die starken geopolitischen Verschiebungen durch den Aufstieg Chinas und einen Rückzug bzw. eine geopolitische Neuausrichtung der USA grundlegend zu verkennen. Setze man diese Politik ungehindert fort und passe sich nicht den neuen Realitäten an, könne die eigene Sicherheit gänzlich auf dem Spiel stehen und die EU zu einem Spielball der Weltmächte werden. Nur in einer vitalen Kooperation mit den USA, die sich gegenwärtig stärker auf den asiatischen Raum, vor allem China, konzentrieren, und mit einem höheren europäischen Beitrag könne man die dringend benötigte Sicherheitsgarantie der USA und die NATO weiter aufrechterhalten. Die aktuelle Zusammenarbeit im Bereich der GASP oder auch Kooperationsprojekte wie die Permanente Strukturierte Zusammenarbeit (PESCO) allein reichten dafür nicht aus. In der anschließenden Diskussion betonten RÖDDER und BETTZÜGE, dass hier vor allem die Bundesrepublik Deutschland gefordert sei, den eigenen Kurs kritisch zu reflektieren und anzupassen; schwäche doch gerade sie durch zunehmende Exportabverbindungen mit China und eine durch Nord Stream 2 weiter steigende Energieabhängigkeit von Russland die Bildung einer gemeinsamen europäischen Strategie mehr als dass sie sie stärke. Kontrovers wurde dagegen über den richtigen Umgang mit Russland diskutiert: hier standen sich Befürworter einer stärkeren Annäherung auf der einen und Unterstützer einer stärker konfrontativen Strategie auf der anderen Seite gegenüber. GEPPERT betonte, sich der historischen Wirkmächtigkeit der Ereignisse von 1989–1992 bewusst zu werden, die weiterhin als eine Demütigung in Russland gesehen werde und dessen Politik leitend mitbestimme. Diese Empathie gelte es in der Kooperation mit Russland stärker einzubringen. KIRCHHOF schlug vor, neue Sicherheits- und Handelsabkommen mit Russland zu verhandeln – allein der Austausch am Verhandlungstisch und der Versuch, solchen neuen Grundlagen zu schaffen, könne helfen. Den Konsens ausdrückend, betonten MARK SPEICH (Düsseldorf) und MATTHIAS FÖLDEAK (München) zusammenfassend, dass es bei einer Neuausrichtung der europäischen Geostrategie in erster Linie darauf ankomme, die Prioritäten nun richtig zu setzen und sich den veränderten Realitäten durch eine deutlich stärkere Übernahme der globalen Verantwortlichkeiten zu stellen. Eine nahe liegende Priorität der EU müsse dabei auf dem europäischen Kontinent liegen.

In der finalen Abschlussdiskussion wurden noch einmal die grundlegenden Fragen reflektiert und die reichhaltigen Erkenntnisse der drei Konferenztage bilanziert. Dabei bestand hinsichtlich der wichtigsten „takeaways“ durchaus ein Konsens: Europa stehe aktuell am Scheideweg seiner Entwicklung; dabei sei es die Aufgabe aller Ebenen und Akteure der europäischen Einigung, die aktuelle Situation des integrationspolitischen Wendepunkts ernst zu nehmen und sich einer offenen, grundlegenden Reflexion der Kooperationsformen und des Gemeinschaftsbestandes unter Beteiligung der europäischen Bürgerinnen und Bürger und vor allem auch der nationalen Parlamente zu stellen. Letztlich müsse sich die EU neuen Formen der Integration wie einer Flexibilisierung oder auch Neubestimmung des Mitgliederkreises öffnen. Dabei dürfe es kein

einfaches Weiter so und vor allem keine Tabus geben; auch vermeintliche Selbstverständlichkeiten supranationaler Integration müssten kritisch beleuchtet werden. Die EU müsse die eigenen Horizonte sowohl geographisch als auch zeitlich weiten, offen für ein neues Selbstverständnis eines ständigen Kompetenzzuwachses sein und dabei ihre Handlungsfähigkeit als oberstes Leitprinzip ganz zentral in den Vordergrund stellen. Ist die EU zu einer solchen grundlegenden Neubestimmung bereit, könne sie, in enger Kooperation mit ihren wichtigsten Partnern und auf Basis neuer, erweiterter Integrationsmodelle, ein wichtiger, aktiver Akteur in weltwirtschaftlicher, aber auch weltpolitischer Hinsicht werden und sich zu einer „dritten“ bzw. „vierten Kraft entwickeln. Gelingt ihr dies nicht, drohe die EU mittel- bis langfristig ihre Handlungsfähigkeit noch stärker einzubüßen und damit auch global weiter an Bedeutung zu verlieren, womit ihre gesamte Existenz auf dem Spiel stünde. Dieses Bewusstsein geschärft zu haben und Lösungsmodelle für die Bewältigung der aktuellen und zukünftigen Herausforderungen angedacht und entwickelt zu haben, waren wichtige Beiträge der zweiten Mainzer History Talks.