

Zeitenwende? Zur Selbstbehauptung der Europäischen Union in einer neuen Welt

Daniel S. Hamilton, Gregor Kirchhof, Andreas Rödder

Angaben zur Veröffentlichung / Publication details:

Hamilton, Daniel S., Gregor Kirchhof, and Andreas Rödder, eds. 2022. *Zeitenwende? Zur Selbstbehauptung der Europäischen Union in einer neuen Welt*. Tübingen: Mohr Siebeck.
<https://doi.org/10.1628/978-3-16-161362-3>.

Zeitenwende?

Zur Selbstbehauptung der
Europäischen Union in einer neuen Welt

Herausgegeben von
Daniel S. Hamilton, Gregor Kirchhof
und Andreas Rödder



Mohr Siebeck

Zeitenwende?

Zur Selbstbehauptung der Europäischen Union
in einer neuen Welt



Zeitenwende?

Zur Selbstbehauptung der Europäischen Union
in einer neuen Welt

Herausgegeben von
Daniel S. Hamilton,
Gregor Kirchhof und
Andreas Rödder

Mohr Siebeck

Daniel S. Hamilton ist Senior Fellow am Foreign Policy Institute der Johns Hopkins University School for Advanced International Studies (SAIS) und an der Brookings Institution in Washington, D.C.; ehemaliger Richard von Weizsäcker Professor und Austrian Marshall Plan Foundation Professor, Johns Hopkins SAIS.

Gregor Kirchhof ist Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, Finanzrecht und Steuerrecht sowie Direktor des Instituts für Wirtschafts- und Steuerrecht an der Universität Augsburg; von Oktober 2019 bis September 2020 war er Fellow am Forschungskolleg normative Gesellschaftsgrundlagen in Bonn.

Andreas Rödder ist Inhaber des Lehrstuhls für Neueste Geschichte an der Universität Mainz und von 2020 bis 2022 Helmut Schmidt Distinguished Visiting Professor am Henry A. Kissinger Center for Global Affairs der Johns Hopkins School of Advanced International Studies in Washington, D.C.

ISBN 978-3-16-161361-6 / eISBN 978-3-16-161362-3
DOI 10.1628/978-3-16-161362-3

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind über <http://dnb.dnb.de> abrufbar.

© 2022 Mohr Siebeck Tübingen. www.mohrsiebeck.com

Dieses Werk ist lizenziert unter der Lizenz „Creative Commons Namensnennung – Nicht kommerziell – Keine Bearbeitungen 4.0 International“ (CC-BY-NC-ND BY 4.0). Eine vollständige Version des Lizenztextes findet sich unter: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>.

Das Buch wurde von Martin Fischer in Tübingen aus der Minion gesetzt, von Hubert & Co. in Göttingen auf alterungsbeständiges Bilderdruckpapier gedruckt und gebunden.

Illustrationen Umschlag und Innenteil: *Greser & Lenz*

Printed in Germany.

Vorwort

Stehen die Europäische Union und die westliche Welt vor einer Zeitenwende? Die Covid-19-Pandemie hat die globale Ordnung erschüttert, in der neue Kräfte den Westen und insbesondere Europa herausfordern, sich ökonomisch, kulturell und in den Belangen der Sicherheit selbst zu behaupten.

Mitten in der Pandemie verständigten sich die Mitgliedstaaten der Europäischen Union erstmalig darauf, gemeinsame Schulden aufzunehmen, um so die europäische Wirtschaft wieder zu beleben und lange vernachlässigte Reformen auf den Weg zu bringen. Innerhalb von 30 Jahren will die Union treibhausgasneutral werden, zudem soll die Digitalisierung entscheidend vorangebracht sowie die Wettbewerbs- und Innovationskraft in der EU langfristig gestärkt werden. Ob all dies gelingen wird, ist freilich offen. Ebenso offen ist die Frage, ob die neu geschaffene Möglichkeit, gemeinsam Schulden aufzunehmen, eine einmalige Maßnahme bleiben wird, wie die einen behaupten, oder ob die Union so zu einem Staat wird, wie die anderen hoffen.

Zuvor hat der Austritt des Vereinigten Königreichs aus der Union verdeutlicht, dass Krisen nicht – wie es ein beliebtes europäisches Narrativ besagt – stets zu einer Vertiefung der europäischen Integration führen. Auch gegenwärtig scheinen Fliehkräfte innerhalb der Union weiter zuzunehmen. Der Konflikt mit Ungarn und Polen spitzt sich zu. Zuvor haben die sog. „sparsamen Fünf“ in der Diskussion, wie die wirtschaftlichen Folgen der Pandemie zu bewältigen sind, ein spürbares Gegengewicht zu den europäischen Organen und anderen Mitgliedstaaten formiert. Trotz dieser Spannungen werden die Stimmen lauter, die angesichts der Entwicklungen in Russland, China, dem Nahen Osten und den USA sowie den weltpolitischen Kräfteverschiebungen eine „Weltmachtfähigkeit“ der Europäischen Union fordern. Die EU müsse die eigenen Sicherheitsanliegen stärker in die Hand nehmen, Fragen der Cybersicherheit beantworten und eine gemeinsame Außenpolitik entwickeln. In einer globalen Perspektive geht es insgesamt darum, den Einfluss des Westens wieder zu stärken. Die zentralen Anliegen der Freiheit und Gleichheit, der rechtsstaatlichen Demokratie und der modernen Staatlichkeit scheinen an Raum zu verlieren.

Diese und weitere Entwicklungen stellen grundlegende Fragen, denen sich der vorliegende Band widmet: Kann sich Europa in den 2020er Jahren nach innen und nach außen selbst behaupten? Wie soll und wie wird sich die Union entwickeln? Welche Grundentscheidungen und Paradigmen sind maßgeblich? Die 16 Essays, die dieses Buch vereint, folgen bewusst keinem gemeinsamen Ansatz,

sondern eröffnen multinationale und interdisziplinäre Perspektiven, die sich in drei Schwerpunkten formieren.

Das *erste Kapitel* über die Suche der Europäische Union nach sich selbst beginnt mit dem Befund, dass die Europäer in den höchstentwickelten und wohlhabendsten Gesellschaften des Planeten leben. Doch hat der Kontinent – so *Stephen Green* – ersichtlich an Energie, an Ehrgeiz und dabei auch die lange behauptete Position verloren, das Zentrum der Welt zu sein. Europa könne aber wieder an Kraft und Einfluss gewinnen, wenn es die westlichen Grundwerte wiederbelebe: das Bekenntnis zum Rationalismus, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit, wirtschaftliche Effektivität und Fairness sowie das soziale Mitgefühl in einer Sorge um unseren Planeten.

Michael Hüther und *Matthias Diermeier* gelangen in ihrem Blick auf den steigenden wirtschaftlichen Einfluss Chinas und die schwindende Wirtschaftskraft Europas zu einem ähnlichen Ergebnis. Die sog. Modernisierungshypothese, nach der sich kapitalistische Volkswirtschaften automatisch im westlichen Sinne erneuern, habe sich nicht bewahrheitet. Notwendig sei eine Rückbesinnung auf die eigenen Werte. In diesem Sinne sei ein neuer transatlantischer Konsens zu schließen und ein besserer Zusammenhalt in Europa zu stiften – ohne einen naiven Blick auf die chinesische Konkurrenz.

Gregor Kirchhof spricht von einem komplementären Charakter der Europäischen Union und erinnert dabei an vergangene europäische Ambitionen von bemerkenswerter Weitsicht. Bereits vor zwei Jahrzehnten waren die Sicherheit, die Digitalisierung, nachhaltige Staatsfinanzen und eine strategische Partnerschaft mit Russland drängende Anliegen. Deutlich vor der Finanzkrise sollte ein transparenter Finanzmarkt, der „wettbewerbsfähigste und dynamischste Wirtschaftsraum der Welt“ (Lissabon-Strategie, 2000) und später eine „ressourcenschonende, ökologischere und wettbewerbsfähigere Wirtschaft“ geschaffen werden („Europa 2020“, 2010). Einige dieser Ziele wurden deutlich verfehlt. Um dies in Zukunft zu vermeiden, müsse die Union ihre drei komplementären Kraftquellen pflegen: die europäischen Organe, die Mitgliedstaaten und die Zivilgesellschaften.

Andreas Rödder benennt drei Phasen der europäischen Integration, den relativ losen Verbund der Wirtschaftsunion mit zwölf Mitgliedstaaten, die Vertiefung zur Europäischen Union seit den mittleren 1980er Jahren samt der Erweiterung auf 28 Staaten und die nachfolgenden Veränderungen in Reaktion auf die Finanzkrise. Dabei stehen den Errungenschaften – insbesondere der Art des Umgangs miteinander, dem Binnenmarkt und der Osterweiterung – ernüchternde „Passiva“ gegenüber: unerfüllte, überbordende Ambitionen, die Konstruktionsfehler der Währungsunion, die Asyl- und Grenzpolitik und der schwindende Einfluss Europas in der Welt. Es bedürfe daher eines zukunfts-offenen Realismus, der sich auf den Kern des Auftrags der EU konzentriert: Mehrwert dort zu schaffen, wo die Union einen Mehrwert verspricht.

Das *zweite Kapitel* fragt, ob weniger, mehr, ein flexibles oder ein anderes Europa die Lösung ist. Die Menschen in Ungarn, aber auch in anderen Ländern Mitteleuropas hadern – so *Bence Bauer* – mit einer Europäischen Union, die nach ihrer Ansicht zu oft bevormunden will und dabei die mühselig wiedergewonnenen persönlichen Freiheiten sowie die nationale Souveränität zu stark beschränkt. Diese Ansichten unterscheiden sich ersichtlich von denen in anderen Mitgliedstaaten und in den europäischen Organen. Wenn der europäische Staatenverbund erhalten bleiben und die Fliehkräfte in Europa nicht weiter gestärkt werden sollen, so bedürfen die unterschiedlichen Vorstellungen des Respekts und entsprechender Reaktionen. *Bence Bauer* schließt mit dem Befund, mehr Vielfalt in der Einigung zu akzeptieren.

Auch *Gianni Bonvicini* und *Paolo Magagnotti* fordern einen neuen Konsens in der europäischen Integration – doch mit einem anderen Ergebnis. Nach der Pandemie sei die Zeit für die nächsten Integrationsschritte gekommen: für Steuern der Union, eine unionsweite Wirtschaftssteuerung und eine echte Zentralregierung. Werden die beträchtlichen Mittel, die Next Generation EU aktiviert hat, zukunftsweisend eingesetzt, sollten durchgehend gemeinsame europäische Schulden möglich sein.

Mit ähnlicher Zielrichtung bekräftigen *Hélène Miard-Delacroix* und *Giorgio Maganza* die Forderung, mit wenigen Staaten eine engere Gemeinschaft zu gründen, der weitere Hoheitsrechte übertragen werden. Dieser längst überfällige Schritt der Vertiefung solle jedem Mitgliedstaat offenstehen, der nachziehen wolle. *Giorgio Maganza* spricht sich für verschärfte europäische Fiskalregeln aus, für eine schlagkräftige europäische Umwelt-, Asyl- und Zuwanderungspolitik, eine wettbewerbsfähige Industriepolitik und eine gemeinsame Außenpolitik. *Hélène Miard-Delacroix* fordert eine intensivere Zusammenarbeit in den Bereichen Steuern und Soziales. Mit dem drängenden Anspruch, die eigenen Sicherheitsanliegen stärker in die Hand zu nehmen, verbindet sie eine Vergemeinschaftung von Bereichen der Sicherheit, Technologie und des Digitalen, der Handels- und Währungspolitik, auch der Energie-, Gesundheits-, Zoll- und Weltraumpolitik.

Benjamin Hartmann beschreibt – ebenfalls im Sinne einer dichter Integration – die ambitionierten übergreifenden sechs Prioritäten der Europäischen Kommission in der aktuellen Legislaturperiode. Die Europäische Union will innerhalb von 30 Jahren treibhausgasneutral sein und sich zudem entschlossen für das digitale Zeitalter rüsten. Dabei soll eine europäische soziale Marktwirtschaft gestärkt werden und so die Rechnung der Wirtschaft besser für die Menschen aufgehen. Zudem sei insgesamt das zu schützen, was Europa ausmacht. Weitere Anliegen sind, Europas Einfluss in der Welt und die Demokratie in Europa zu stärken.

Matthias Földeak wiederum kritisiert, dass die Europäische Union in vielerlei Hinsicht die Verbindung zu ihren Bürgern verloren habe oder das notwendige

Band von vornherein nie geknüpft wurde. Die Union müsse sich klug begrenzen, um für die Bürger wieder verständlicher werden, um Akzeptanz und Vertrauen zu gewinnen. In der Begrenzung liege auch die Chance einer neuen Attraktivität: die EU wird durch das Subsidiaritätsprinzip nach innen und durch eine strategische Nachbarschaftspolitik mit der Türkei auch nach außen gestärkt. Diese Begrenzungen können helfen, die Perspektive des EU-Europas endlich und naheliegend auf den europäischen Kontinent zu weiten – in der Hoffnung, die gesamte Balkanregion, aber auch die Schweiz, Lichtenstein und Norwegen in die Union aufzunehmen, das Vereinigte Königreich wieder als Mitglied zu gewinnen und mit Russland, Weißrussland und der Ukraine neu zu kooperieren.

Das *dritte Kapitel* widmet sich unterschiedlichen politischen Aufgaben der Europäischen Union in der sich wandelnden Welt. *Eric Brattberg* und *Daniel S. Hamilton* fordern die Union auf, enger mit den USA zu kooperieren. Die Union brauche endlich eine Strategie im Umgang mit China. An die Stelle von Ansätzen wie „Europa zuerst“ oder „Amerika zuerst“ müsse – so *Eric Brattberg* – eine neue transatlantische Agenda für Resilienz und Wettbewerbsfähigkeit treten, die den Handel auch in einer globalen Perspektive schützt und in technologischen Schlüsselbereichen zu gemeinsamen Industrie-, Forschungs- und Entwicklungspolitiken führt. Solche wirtschaftlichen Maßnahmen müssten – hier liegen Parallelen insbesondere zum ersten Kapitel – in geteilten demokratischen Werten und in einer gemeinsamen Sorge um die Zukunft der multilateralen Ordnung wurzeln.

Ganz in diesem Sinne fordert *Daniel S. Hamilton*, dass die Partnerschaft zwischen den USA und der EU endlich zu einer echten strategischen Kooperation wird, die den Herausforderungen einer Welt begegnet, in der Macht weiter diffundiert und disruptive Herausforderungen größer werden. Die vorrangige Aufgabe bestehe ersichtlich darin, die Partnerschaft zwischen den USA und der EU zu nutzen, damit die kränkelnden Gesellschaften und Volkswirtschaften wieder erstarben. Der Klimawandel und die Energiewende müssen in der Perspektive angegangen werden, neue wirtschaftliche Möglichkeiten zu schaffen. Die Selbsterneuerung auf beiden Seiten des Nordatlantiks ist der Schlüssel zu einer Partnerschaft, die gleichberechtigter, globaler und effektiver ist. Resilienz ist zu einer vorrangigen Aufgabe für die transatlantische Gemeinschaft geworden, da die Gefahren für entscheidende Funktionen der Gesellschaften zunehmen.

Peer-Robin Paulus fordert in einem Einklang insbesondere mit *Michael Hüther* und *Matthias Diermeier*, dass sich der Westen dem Systemwettbewerb mit China stellt. China habe einen wirtschaftlich und geostrategisch höchst erfolgreichen Weg eingeschlagen, der den westlichen Einfluss in der Welt spürbar verkleinert. Das Land gewährt nicht nur keinen hinreichenden Grundrechtsschutz, sondern verletzt vielmehr die Menschenrechte in Teilen erheblich. Gleichzeitig lasse es aber einer Marktwirtschaft hinreichend Raum. So wurden enorme Finanzmittel

angezogen und erhebliche Wachstumskräfte freigesetzt. China nutze – so *Peer-Robin Paulus* – marktwirtschaftliche Ansätze in einer Zeit, in der in Europa das statistische Denken an Raum gewinnt. Der Westen werde so gleichsam auf seinem eigenen Spielfeld geschlagen, auch weil er seine ureigene Strategie in Teilen beiseitegelegt habe.

Benedikt Franke konzentriert sich auch in einer transatlantischen Perspektive auf die Sicherheitslage rund um die Europäische Union, die sich im letzten Jahrzehnt erheblich verschlechtert habe. Was als ein „Ring von Freunden“ verstanden wurde, sei ein „Ring des Feuers“ geworden. Nachdrücklich begrüßt er europäische Sicherheitsinitiativen wie die Ständige Strukturierte Zusammenarbeit (PESCO). Doch bedürfe es dringend weiterer Anstrengungen, die über die notwendigen substantiellen Erhöhungen der nationalen Verteidigungshaushalte in Europa hinausgreifen. Den gegenwärtigen „Machiavellistischen Moment“ gelte es zu nutzen, um die transatlantischen Beziehungen zu stärken, insbesondere aber das Europäische Sicherheitsprojekt entscheidend voranzubringen.

Martin Wiesmann unterbreitet einen Vorschlag, wie die Europäische Währungsunion reformiert werden könnte – und zwar nicht im Sinne eines „Next Generation Hamilton“, sondern eines „Maastricht 3.0“. Die Union benötige mehr Integration und mehr Subsidiarität zugleich – diesem Befund stimmen viele Autoren dieses Buchs zu. Zur Kapitalmarktunion müssten ein echter Binnenmarkt für Finanzdienstleistungen, eine höhere Arbeitsmarktmobilität, mehr grenzüberschreitende Direktinvestitionen, eine kapitalbasierte Altersvorsorge und weitere Maßnahmen hinzutreten, die den Euroraum wirtschaftlich kräftigen, ohne ihn zu einer Fiskalunion auszubauen.

Christopher Granville widmet sich den Beziehungen zu Russland, in denen ein grundlegender Neuanfang notwendig sei. Hierfür schlägt er zwei völkerrechtliche Abkommen vor. Die Europäische Union solle einen neuen Sicherheitsvertrag und ein Freihandelsabkommen mit der Eurasischen Wirtschaftsunion schließen, in dem auch Maßnahmen zum Klimaschutz vereinbart werden. Selbst wenn diese Abkommen nicht gelängen, würden allein die Verhandlungen auf Augenhöhe helfen, die Situation zu entschärfen und fehlendes Vertrauen langsam wieder aufzubauen. Insgesamt fordert *Christopher Granville* – wie insbesondere auch *Matthias Földeak* – eine Langzeitstrategie, die Russland in den europäischen Raum einbezieht.

Der vorliegende Essay-Band vereint die Perspektiven von 18 unterschiedlichen Autoren, von Praktikern und Wissenschaftlern aus fünf Fachdisziplinen sowie acht Ländern und den europäischen Organen. Selbstredend lassen sich die Beiträge nicht wie ein Mosaik zusammensetzen, das zu einem einheitlichen Bild der Europäischen Union und der notwendigen Reformen führt. Die Hoffnung aber war, ein breites Panorama der Herausforderungen und Konflikte, der Entwicklungslinien und Zielperspektiven im nächsten Jahrzehnt zu eröffnen.

Sehr herzlich bedanken wir uns bei *Achim Greser* und *Heribert Lenz*, die uns die Tier-Illustrationen zur Verfügung gestellt haben. Die Bilder haben zuvor Texte auf der Seite „Staat und Recht“ der Frankfurter Allgemeinen Zeitung begleitet. Nachdrücklicher Dank gebührt auch dem Forschungskolleg normative Gesellschaftsgrundlagen. Zudem danken wir dem Deutschen Akademischen Austauschdienst und dem Auswärtigen Amt, die gemeinsam mit der Johns Hopkins University den Helmut Schmidt-Gastlehrstuhl am Kissinger Center der School of Advanced International Studies tragen. Ohne die jeweils großzügige Unterstützung wäre dieses Buchprojekt nicht möglich gewesen. Für die umfangreichen redaktionellen Arbeiten danken wir *Tim Habereder* und *Laura Mähle* von der Universität Augsburg. Die englischen Texte wurden von *Bernd Zimmermann*, die deutschen Beiträge von *Neil Mussett* in einer äußerst angenehmen Kooperation übersetzt. Auch ihnen gilt unser herzliches Dankeschön.

Wir freuen uns sehr, dass der Band in englischer und in deutscher Sprache und dabei je als gedrucktes Buch sowie in einem offenen Internetzugang veröffentlicht wird.

Augsburg und Washington, D.C.,
im November 2021

Daniel S. Hamilton,
Gregor Kirchhof
und *Andreas Rödder*

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	V
---------------	---

I. Kapitel: Die Europäische Union auf der Suche nach sich selbst

<i>Stephen Green</i> Europa im Schatten Amerikas und Chinas	3
<i>Michael Hüther/Matthias Diermeier</i> Zeitenwende in der globalen Ordnung – Europäische Integration, transatlantische Werte, chinesischer Weg	11
<i>Gregor Kirchhof</i> Die Selbstbehauptung Europas – und die besondere Kraft der Zivilgesellschaft	21
<i>Andreas Rödder</i> Wandlungen der europäischen Integration. Historische Perspektiven	35

II. Kapitel: Weniger, mehr, ein flexibles oder ein anderes Europa?

<i>Bence Bauer</i> Ungarn verstehen. Perspektiven aus Mitteleuropa	47
<i>Gianni Bonvicini/Paolo Magagnotti</i> Eine neue Abmachung zwischen den Mitgliedstaaten, der Europäischen Union und ihren Bürgern	55
<i>Matthias Földeak</i> EU-Europas Europa	67
<i>Benjamin Hartmann</i> Ein Zwischenstand: Prioritäten der von-der-Leyen-Kommission	75

<i>Giorgio Maganza</i>	
Europa und Covid-19: ein Weckruf	89

<i>Hélène Miard-Delacroix</i>	
Nicht weniger, sondern mehr – Perspektiven für eine Zeitenwende in Europa	101

III. Kapitel: Europäische Politik in einer neuen Welt

<i>Erik Brattberg</i>	
Europäische Souveränität versus Transatlantizismus – und der Aufstieg Chinas	111

<i>Benedikt Franke</i>	
Erleben wir gerade eine Zeitenwende in der europäischen Sicherheit?	119

<i>Christopher Granville</i>	
Die Beziehungen zwischen Europa und Russland: zweispurig zu einer höheren „friedlichen Koexistenz“	127

<i>Daniel S. Hamilton</i>	
Aufbruch zu einer echten strategischen Partnerschaft zwischen den USA und der EU	135

<i>Peer-Robin Paulus</i>	
Eine göttliche Komödie – Systemwettbewerb zwischen dem Westen und China	147

<i>Martin Wiesmann</i>	
Die Zukunft des Euro	157

Autorenverzeichnis	167
--------------------------	-----

I. Kapitel

Die Europäische Union auf der Suche nach sich selbst

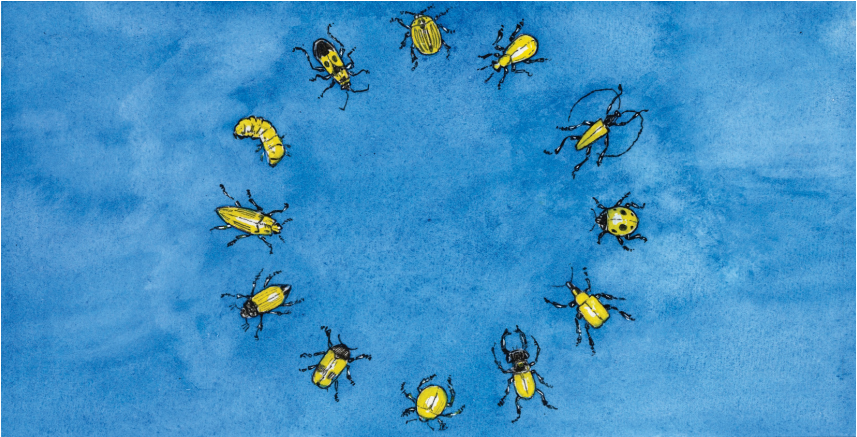


Illustration: Greser & Lenz

Europa im Schatten Amerikas und Chinas

*Stephen Green**

Wir leben in einem gefährlichen geschichtlichen Moment. China hat die Weltbühne betreten, und Amerika wird sie so schnell nicht verlassen. Diese beiden Länder werden die Geopolitik mindestens für den Rest des Jahrhunderts dominieren. Ihre Rivalität wird eine Herausforderung für uns alle sein – als Individuen und als Gesellschaften.

China wird bleiben. Amerika aber auch. Manche haben es so dargestellt, als stünden Gewinner und Verlierer in diesem großen Schachspiel bereits fest. Doch sie irren sich. Es mag den Anschein haben, als plane einer der Spieler jederzeit zielstrebig mehrere Züge im Voraus, während sich der andere launenhaft und ohne erkennbare Strategie bewege. Wir sollten uns jedoch von der dysfunktionalen Kurzfristigkeit der Politik Washingtons nicht täuschen lassen. Die unglaubliche Erfindungsgabe und Dynamik der amerikanischen Gesellschaft werden dafür sorgen, dass sie *die* Gegenkraft bleiben wird, mit der China auf so lange Zeit wird rechnen müssen, wie wir es uns nur vorstellen können. Die meisten Schachspiele enden mit einem Sieg, aber nicht alle. Dieses läuft wahrscheinlich auf ein Patt hinaus.

Wir leben also an der Schwelle einer Ära, in der zwei unterschiedliche Sichtweisen auf das menschliche Selbstverständnis um Legitimität auf der Weltbühne konkurrieren werden. Dies sind die Weltsichten, die tief verwurzelten Instinkte dieser beiden Großmächte, wie sie wirtschaftlich, technologisch, militärisch und ideologisch rivalisieren.

Wir anderen, die wir die eurasische Landmasse mit China teilen, die Afrikaner, deren demografische Entwicklung ihnen im nächsten Jahrhundert das ihnen gebührende Gewicht verschaffen wird, und sogar die Lateinamerikaner, die an das Leben im US-amerikanischen Strömungswirbel gewohnt sind, wir werden immer öfter in die ungemütliche Lage kommen, zu einer Entscheidung für eine der beiden Seiten gedrängt zu werden.

* Der Text stützt sich auf dieses Buches des Autors: *The European Identity: Historical and Cultural Realities We Cannot Deny*, 2015.

Der Blickwinkel der Geschichte: Aufstieg und Fall von Imperien

Ein Blick auf die Geschichte weitet unsere Perspektive. Schon in der Vergangenheit war das Aufeinandertreffen von Völkern nur allzu oft von Gewalt begleitet: Man denke vor allem an die Jahrhunderte der Kriege zwischen Griechen und Persern, sowohl vor der christlichen Zeitrechnung als auch weit in sie hinein (ein Wettstreit, der in gewissem Sinn später in die große Auseinandersetzung zwischen Christentum und Islam mündete). Dies ist eine der ältesten kulturellen Bruchlinien der gesamten Menschheitsgeschichte. Freilich ist diese epische Geschichte nur Teil eines breiteren Musters, das ganz Eurasien durchzieht. Über die Jahrtausende sind Imperien und Zivilisationen entstanden und wieder vergangen, viele haben nur für Archäologen und Philologen sichtbare Spuren hinterlassen. Nomaden trieben manchmal Handel mit sesshaften Gemeinschaften, manchmal plünderten sie diese aus, eine uralte Plage Chinas, Irans, Russlands und Europas. Vor allen zeichnete die Plage die Mongolen aus, deren unglaubliche und furchterregende Explosion über die Landmasse hinweg sie der Herrschaft über Gesamteurasien vom Pazifik bis zum Atlantik näherbrachte als irgendjemanden davor oder danach.

Weit langlebiger als die Mongolen war der Islam – die spektakulärste von einer neuen Idee ausgelöste Explosion der bis dahin bekannten Geschichte. Innerhalb seines ersten Jahrhunderts gelangte der Islam bis an die Pyrenäen und vor die Tore Chinas. Unter seiner Kontrolle der für die Kommunikation in Eurasien zentralen Länder entstand die höchstentwickelte, kosmopolitischste und kreativste Kultur, die die Welt bis dahin gekannt hatte. Durch die wechselseitige Befruchtung der Ideen – chinesischer, indischer, europäischer, persischer –, zu der es unter dieser islamischen Führung kam, entstand eine der Hochzeiten für die Entwicklung des menschlichen Geistes in der gesamten Geschichte.

Dann China selbst: Wenn nicht der Welt älteste durchgehend bestehende Zivilisation, besitzt China doch gewiss die älteste ununterbrochene Identität der Welt, gegründet auf den Fels einer geschlossenen kosmologischen und terrestrischen Philosophie, nach der sein Kaiser als Träger des Mandats zur Herrschaft über alles unter dem Himmel galt. Seinen ehrgeizigsten Ausdruck fand dieses Mandat in den nunmehr berühmten Reisen des Ming-Admirals Zheng He im frühen 15. Jahrhundert – zu einer Zeit, da der Islam im Westen auf dem Rückzug war, und kurz bevor die Europäer die Weltmeere eroberten.

Als Nächstes war Europa an der Reihe, den eurasischen Kontinent zu dominieren. Bei Europas Aufstieg herrschte Karl V. über Gebiete, die den größten Teil von Europa und Teile der Neuen Welt in Amerika ausmachten und sich bis nach Manila erstreckten. Seine Devise war „plus ultra“ – dahinter ist noch mehr.

Seitdem haben andere die Vorherrschaft in verschiedenen Regionen von Eurasien angestrebt – namentlich die Türken, die auf den Ruinen von Byzanz ein Imperium errichteten; die Briten, deren Handel sie zu einem Imperium in Indien

werden ließ; die Russen, die in die Leere Sibiriens und in das zentralasiatische Vakuum vorstießen, das die mongolische Zerstörung zurückgelassen hatte; die Japaner, die aus einer über zweihundertjährigen fast vollständigen Isolierung aufbrachen und in Ostasien einfielen, als eben die Qing-Dynastie in China das Mandat des Himmels verlor; und schließlich die Amerikaner – die erste nichteurasische Macht, die im Gefolge des Zweiten Weltkriegs eine (entscheidende) Rolle auf dieser Landmasse spielte, und zwar an ihren beiden Enden.

Das 21. Jahrhundert: Ein prekäres globales Gleichgewicht

Indes ist daraus keinerlei geteilte politische Ordnung oder gemeinsame Identität erwachsen; zunehmende Konnektivität und ausgedehnte Urbanisierung haben nicht – oder zumindest noch nicht – das Gefühl eines geteilten Interesses oder gemeinsamen Ziels entstehen lassen. Das ganze Gerangel hat vielmehr zu einem Gleichgewicht zwischen einer Handvoll dominierender Mächte geführt, jede mit ihrer eigenen, in ihrer Geschichte und ihrem Selbstverständnis wurzelnden Identität.

Zu Beginn des neuen Jahrtausends ähnelt dieses globale Gleichgewicht mehr und mehr dem, was im Kontext der europäischen Geschichte als Westfälische Ordnung bekannt geworden ist. Kulturen unterscheiden sich, Identitäten unterscheiden sich, Regierungsformen, sogar Werte können sich voneinander unterscheiden: Fehlt aber ein universelles Ideal, das von einer Macht getragen wird, die es bei den Menschen durchsetzen kann, ist die Standardannahme für das menschliche Miteinander „*cuius regio, eius religio*“. Zu dieser Position hat Europa 1648 aus Erschöpfung gefunden. Die Welt des 21. Jahrhunderts scheint dorthin durch gegenseitiges Anerkennen der Realitäten zu gelangen.

Allerdings ist ein solches Gleichgewicht nicht stabil. Das europäische System war immer fragil und im 18. Jahrhundert wiederholt gefährdet, bevor es durch die Französische Revolution und dann durch die deutsche Einigung gesprengt wurde. Schließlich wurde es in den furchtbaren ersten Jahrzehnten des 20. Jahrhunderts hinweggefegt. Damals war der Rest der Welt weitgehend ein Spielfeld, auf dem die europäischen Rivalitäten ausgetragen wurden. Nun ist China wieder erstarkt, während Europa seine Leidenschaften erschöpft hat und mit seinem inneren Zusammenhalt und seiner Identität beschäftigt ist. Die neue Bühne ist also eine globale – und nicht nur eine europäische.

Uns allen ist bewusst, dass sich gerade eine historische Konvergenz herausbildet. 1820 entsprach die Größe einer Volkswirtschaft im Verhältnis zur weltweiten Wirtschaftsleistung ungefähr dem Anteil dieses Landes an der Weltbevölkerung. Damals wie heute hatte China die größte Bevölkerung und seine Wirtschaft war die größte der Welt. Wir alle wissen, was danach geschah. Die industrielle Revolution bedeutete, dass zum ersten Mal in der Menschheits-

geschichte einige Volkswirtschaften in der Lage waren, ständig über dem Subsistenzniveau zu produzieren, wodurch es zu einem Auseinanderklaffen von wirtschaftlicher Stärke und relativer Bevölkerungsgröße kam. Zuerst die Europäer, dann die Amerikaner und schließlich die Japaner erreichten enorme Zuwächse beim Anteil am Weltmarkt. China geriet ins Hintertreffen.

China nimmt seinen Platz auf der Weltbühne ein

Die Lücke schließt sich nun wieder, da China zu dem Lebensstandard aufschließt, den die Europäer für sich inzwischen als gegeben voraussetzen. Bald wird China wieder die größte Volkswirtschaft der Welt sein. Bis hierhin ist uns das vertraut. Aber es ist nur eine Wegmarke: Die beste zentrale Vorhersage ist, dass China für eine weitere Generation relativ schnell wachsen wird, in starkem Kontrast zur Trägheit der alten Volkswirtschaften Europas. Mit der allmählichen Annäherung seines Pro-Kopf-Einkommens an europäische Werte wird China nicht nur die größte, sondern die mit Abstand größte Volkswirtschaft der Welt werden.

Die Furcht der Europäer wächst, dass China ihnen mit technischer Brillanz den Rang gerade in den Bereichen ablaufen könnte, die sie bisher stolz für ihre Stärken gehalten haben. Tatsächlich kämpfen sie in ihren Köpfen seit mehreren Jahrzehnten Rückzugsgefechte: Seit die Japaner (und dann die Koreaner, Taiwanesen, Hong Kong und Singapur, nun Festlandchina) dem Westen auf seinem eigenen Terrain mit der Ausfuhr von Waren entgegenzutreten begannen, die anfangs als billige, schlecht designte Möchtegern-Konkurrenzprodukte der Originale aus dem Westen verspottet wurden, haben sich die Europäer eingeredet, dass es immer noch einen Wettbewerbsvorteil gebe, auf den sie sich zurückziehen könnten. Ob Grundlagenforschung statt „bloßer Anwendung“, künstlerische Kreativität statt „bloßer Leistungsexzellenz“, Eleganz und Originalität des Designs statt Imitation und Kitsch oder Erziehung mit Schwerpunkt auf lateralem Denken statt „bloßen Auswendiglernens“ – immer haben sich die Europäer an etwas geklammert, das sie von den anderen unterschied und nicht von der ansteigenden Flut hinweggespült würde.

Aber nichts da: Mit jedem Jahr wird klarer, dass es keine europäischen Gipfel gibt, die Chinesen und andere Asiaten nicht irgendwann erklimmen werden. Die Amerikaner stehen natürlich vor derselben Herausforderung, aber die Europäer erkennen reumütig an, wie sehr die Amerikaner das ungleich höhere Maß an Einfallsreichtum, Antriebskraft und Flexibilität ihrer Gesellschaft befähigt hat, sich auf die unvorhersehbarste Weise ständig selbst zu erneuern. Kein europäisches Land kann es mit den spektakulären Erfolgen von Silicon Valley aufnehmen, von dem vor einer Generation, als China sich zu öffnen begann, nur wenige auch nur gehört hatten.

Europa auf dem Rückzug

All das wirft eine offensichtliche Frage auf: Wie steht es um Europa, wohlhabend zwar, aber um seinen Zusammenhalt ringend und sich seiner Sache nicht sicher? Denn das 21. Jahrhundert wird nicht das Zeitalter Europas sein. Europa befindet sich langfristig in einem relativen Niedergang, politisch wie wirtschaftlich. Es ist nicht mehr der energiegeladene, ehrgeizige und aggressive Kontinent, der es war, als Portugiesen, Spanier, Niederländer, Franzosen und Briten zur Fahrt über die Ozeane aufbrachen, um zu plündern, Handel zu treiben und Kolonien zu gründen. Europa ist auch nicht mehr der Kontinent, dessen technische Raffinesse der chinesische Kaiser Qianlong so unklug verschmähte, als der britische Gesandte Lord Macartney 1793 versuchte, Handelsbeziehungen mit China zu begründen. Auch die Frontlinie des Kalten Krieges verläuft hier nicht mehr, so dass Europa nicht länger eine der höchsten strategischen Prioritäten Amerikas ist. Europa hat die Position des selbsternannten Zentrums der Welt geräumt und ist wieder, was es vor dem 15. Jahrhundert gewesen war – ein Zipfel der eurasischen Landmasse.

Gewiss ist das moderne Europa eine der höchstentwickelten und wohlhabendsten Gesellschaften des Planeten. Aber die Frage, wie es seinen Wohlstand und seine intellektuelle Statur in einem Zeitalter bewahren kann, in dem sich der Schwerpunkt von ihm weg verlagert hat – die Frage, was es zu bieten hat und auf welcher Grundlage es auf die Wahrung seines Einflusses hoffen kann –, stellt sich immer dringlicher. Die Chinesen schauen auf Europa und sehen einen großen florierenden Markt mit einigen interessanten Investitionschancen. Sie sehen aber auch eine ermattete und unsichere Gesellschaft, die jede Zielvorstellung verloren hat. China und Amerika beargwöhnen einander zunehmend. Während sie sich belauern, erkennen beide, was vor sich geht, und wissen, dass Europa seine historische Bedeutung verliert.

Auf dem Weg in die Zukunft liegen ein paar gefährliche Landminen. Erstens stellen sich einige beunruhigende Fragen nach der Nachhaltigkeit des asiatischen Modells der wirtschaftlichen Entwicklung. Insbesondere besteht weitgehende Einigkeit darüber, dass China in den kommenden Jahren vor enormen Herausforderungen steht. Es hat eine sehr unausgewogene Volkswirtschaft und steht zudem vor einem beispiellosen demografischen Problem, da seine Bevölkerung zu altern beginnt und der Abhängigkeitsquotient steigt.

Zweitens drohen geopolitische Gefahren, die heute größer sind, als sie eine Generation lang waren. Europas Erfahrung im 20. Jahrhundert erinnert uns daran, dass es in der westfälischen Welt von heute keine inhärente Stabilität gibt. Kultureller Nationalismus einer potenziell gefährlichen Sorte erwacht in China, Indien, Russland und einigen anderen asiatischen Ländern zu neuem Leben. Die Brennpunkte sind klar erkennbar: das Südchinesische Meer, die Straße von Taiwan, die koreanische Halbinsel, die indisch-chinesische Grenze – und natürlich der Krisenherd Mittlerer Osten.

Drittens ist da die gemeinsame Bedrohung durch Umweltzerstörung und Klimawandel, die vielleicht – oder vielleicht auch nicht – rechtzeitig eine wirk-same gemeinsame Antwort hervorrufen wird, um eine Katastrophe bis zum Ende des Jahrhunderts abzuwenden.

Eine von Amerika und China dominierte Weltbühne

Wie wird sich also Europa auf einer Weltbühne Gehör verschaffen, die vor solchen Herausforderungen steht und von zwei Supermächten dominiert wird?

Diese beiden Supermächte haben eine sehr unterschiedliche Sicht auf die Welt. Die amerikanische Weltsicht hat viel mit der europäischen gemein; letztlich hat sie viel von ihr geerbt. Von Beginn an war sie indes auch deutlich anders. In der amerikanischen Sicht auf die Welt steht die unveräußerliche Subjektivität des Selbst im Zentrum. Dies ist in die großen Losungen der Gründungsväter Amerikas gegossen: Leben, Freiheit und das Streben nach Glück. Im Unterschied dazu ist die große Alternative auf der Weltbühne dieses Jahrhunderts – die kon-fuzianisch geprägte Kultur als Fundament der chinesischen Weltsicht – nicht in erster Linie auf Autonomie des Selbst ausgerichtet. Sie sieht das Individuum in einem weiteren familiären, sozialen und sogar kosmischen Kontext, spricht also weniger von Rechten, dafür umso mehr von Stellung, Zielen und Ver-pflichtungen im Leben.

Das ist nicht nur ein ideologischer Streit: Es ist eine grundlegende Frage menschlichen Selbstverständnisses. Wichtig für uns alle ist, wie diese beiden Weltsichten des menschlichen Selbst, die beide weit in die Geschichte zurück-reichen, auf der menschlichen Odyssee durch dieses Jahrhundert in einer Art Synthese aufeinander abgestimmt werden können. Diese Frage ist wichtig für den Frieden zwischen den Nationen, sie ist wichtig für erfolgreiche wirtschaft-liche und soziale Entwicklung, und sie ist wichtig für die Nachhaltigkeit des Lebens auf unserem verletzlichen Planeten.

Wie wird Europa diese Frage beantworten? Auf der Habenseite des euro-päischen Projekts stehen einige historische Erfolge. Es hat nicht nur für mehr als siebenzig Jahre den Frieden in Europa bewahrt, es hat die Modernisierung von Staaten wie Spanien und Irland ermöglicht. Es war auch der Rahmen für die beiden großen Zusammenführungen der Nachkriegszeit, die Wiedervereinigung Deutschlands und die Reintegration Osteuropas in den Hauptstrom des euro-päischen kulturellen und gesellschaftlichen Lebens. Was damit erreicht wurde, ist wahrlich erstaunlich: Zu oft halten wir es für selbstverständlich und über-sehen seine ungeheure Bedeutung. Wäre es der EU z. B. nicht gelungen, Ost-europa einzubinden, wäre ein Vakuum entstanden, in das zweifellos Russland vorgestoßen wäre.

Gleichwohl war die europäische Antwort auf die neuen geopolitischen Realitäten wenig überzeugend. Zunächst wurde sie gehemmt durch die Komplexität einer Union, deren schwerfällige Struktur fast nicht reformierbar zu sein scheint; in den letzten Jahren haben die demografische Entwicklung in Afrika und die Instabilität im Mittleren Osten einen Migrationsdruck erzeugt, der die europäischen Gesellschaften stark belastet; die Beziehungen zu seinen Nachbarn, insbesondere zu Russland, sind angespannt; und schließlich ist der Brexit mehr als nur eine unwillkommene Ablenkung, denn er stellt die Art und Weise in Frage, wie das europäische Projekt weiter vorangetrieben wird.

Die europäische Identität: Wofür steht sie auf der Weltbühne?

All das weist auf eine Identitätskrise hin, die nunmehr akut geworden ist. Und das Entstehen einer europäischen Identität mit irgendeiner realen Verankerung in der Loyalität der Bevölkerung ist weit und breit nicht zu erkennen. In den letzten sechs Jahrzehnten hat sich das Projekt nicht nach einem klaren Plan, sondern in einer allgemeinen Richtung, über die man sich nicht immer völlig einig war, und mit einem erheblichen Grad von Improvisation entwickelt. Das wird auch künftig so weitergehen. In gewisser Weise ist die Union wie eine der großen Kathedralen des mittelalterlichen Europas: Die Grundsteinleger wussten, dass sie das fertige Bauwerk zu ihren Lebzeiten nicht sehen würden, und sie wussten ebenfalls, dass sich die Gestaltung im Laufe der kommenden Generationen verändern würde. Manche dieser Kathedralen stürzten ein, weil das Projekt einfach zu ehrgeizig war; manche blieben für Hunderte von Jahren unvollendet. Viele brachten die Städte, die ihren Bau unternahmen, an den Rand des Ruins. Aber viele wurden auch zu Bauwerken, die vielleicht die kühnsten Vorstellungen derer übertrafen, die den Grundstein dazu gelegt hatten.

Das lässt uns an das europäische Projekt denken. Wird Europa zu einer flexiblen, geschlossenen und starken wirtschaftlichen und kulturellen Rolle auf der Weltbühne neben Amerika und China finden können? Die Antwort ist nicht klar. Wird die Kathedrale einstürzen? Wird sie ihre Erbauer in den Ruin treiben?

Dies ist nicht nur eine Frage der wirtschaftlichen Flexibilität und Wettbewerbsfähigkeit. Denn die tieferliegende Frage ist, wie Europa wirkungsvoll auf der Weltbühne des 21. Jahrhunderts vertreten kann, *wofür es steht*. Europa ist nicht nur ein großer Markt. Europa ist auch die Geschichte des Werdens einer friedlichen und wohlhabenden Union der Völker – eine Geschichte, erhaben und tragisch zugleich, und zudem unendlich bewegend. Der europäische Kontinent ist auch eine Schatzkammer des Schönen, trotz aller Zerstörung, die über ihn hinweggegangen ist. Seit seiner eiszeitlichen Kunst, über griechische und römische Klassik, Renaissance und Aufklärung bis zum heutigen Tag: Die Früchte der spirituellen, philosophischen und ästhetischen Erkundungen Europas sind

in ihrer Gesamtheit ebenso reich, vielfältig, lebendig und tiefgründig wie irgend sonst auf dem Planeten.

Als Ergebnis verfügt Europa über Grundwerte, die im Lauf der Geschichte hart errungen wurden. Diese gemeinsamen Werte sind das Erbe einer Tradition, die von so überragenden Gestalten wie Galileo, Luther, Erasmus, Descartes, Locke, Hume, Rousseau, Kant, Hegel, Darwin – und natürlich vielen anderen mehr – geformt wurde. Aus ihrer je unterschiedlichen Sicht und aus den vielen und schmerzlichen Sünden, die die Europäer über Generationen hinweg begangen haben, ist etwas für die gesamte Welt des 21. Jahrhunderts zutiefst Bedeutendes hervorgegangen: ein Bekenntnis zu Rationalismus, Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, wirtschaftlicher Effektivität und Fairness, sozialem Mitgefühl, Sorge um unseren Planeten. All dies macht Europas „soft power“ aus. Die Frage ist: Wird Europa lernen, diese Soft Power in den kommenden Jahrzehnten wirkungsvoll zu entfalten?

Ausgewählte Quellen

Stephen Green, *The European Identity: Historical and Cultural Realities We Cannot Deny*, 2015.

Stephen Green, *The Human Odyssey: The Search for Universal Values*, 2019.

Zeitenwende in der globalen Ordnung – Europäische Integration, transatlantische Werte, chinesischer Weg

*Michael Hüther
Matthias Diermeier*

Es ist seit längerem zu spüren, dass die Koordinaten unserer Weltordnung sich verschoben haben und damit deren Statik ins Wanken gerät: Die zwischenzeitliche Aufkündigung des Multilateralismus durch die Vereinigten Staaten unter Präsident Trump, die Systemkonkurrenz für den transatlantischen Westen durch den Staatskapitalismus Chinas, die schwindende Überzeugungs- und Bindungskraft traditioneller Narrative für die Europäische Integration. In diesem Geflecht ökonomischer, politischer und gesellschaftlicher Herausforderungen steht die Europäische Union vor einer Zeitenwende, die sowohl große Chancen bietet, wenn die Themen konstruktiv angenommen werden, aber auch große Verluste androht, wenn nur im Festhalten am Bestand und an den Traditionen eine Antwort gesucht wird.

Die Botschaft des historischen Umbruchs von 1989/90 scheint erst jetzt vollständig gelesen zu werden: Es war nicht nur ein Sieg des transatlantischen Westens über den Kommunismus Moskau-Prägung, es war auch der Beginn einer Krise des nunmehr auf sich selbst verwiesenen Westens, die mit Identitätszweifeln und Gemeinsamkeitsschwund verbunden ist, und es war der Durchbruch des chinesischen Modells einer ökonomischen Öffnung mit der Folge eines neuen normativen Konflikts über die Ordnung der Welt.

Multipolare Unordnung in Zeiten erschöpfter Globalisierung

Tatsächlich konnten seit 1989/90 in der voranschreitenden und weltumspannenden Arbeitsteilung vormals periphere Volkswirtschaften in die Mitte der globalen Wertschöpfungsketten rücken. Der Welthandel expandierte spektakulär, global betrachtet profitierten insbesondere untere Einkommensschichten, Hunger und Armut wurden in der Welt drastisch reduziert (Milanovic, 2016). Diese Erfolge begründeten in den liberalen Marktwirtschaften des Westens ein Selbstbewusstsein, das einer *Sicherheitsillusion* gleichkam: Der Idee, dass eine immer weitere Öffnung von Märkten nicht nur per se immer größeres Wachs-

tum im Inland erzeugt, sondern zugleich pazifizierende Wirkung in anderen Regionen der Welt entfaltet und damit Sicherheit für die westliche Lebensweise begründet wird.

Die offensichtliche Prävalenz des eigenen Systems bestärkte zugleich die Vertreter der *Modernisierungshypothese*, nach der sich kapitalistische Volkswirtschaften automatisch – von innen heraus – politisch im westlichen Sinne erneuern. Entgegen dieser Erwartungen hat wirtschaftliches Wachstum nicht wie erhofft dazu geführt, dass die Volksrepublik China oder etwa die rohstoffreichen Golfstaaten sich in Richtung liberaler Demokratien entwickelt hätten.

Mit dem mehr und mehr zu Tage tretenden weltpolitischen Anspruch Chinas zeigt sich nun für jedermann sichtbar ein neuer Systemwettbewerb, der mit zunehmender Aggressivität zu einem Systemkonflikt mutiert ist. Den Westen trifft die neue geopolitische Eskalation in einer Zeit, in der dieser auf ungewohnte Weise mit sich selbst beschäftigt ist. Die transatlantische Kooperation muss nach vier Jahren US-Präsident Trump neu erprobt und neu definiert werden, das langanhaltende Brexit-Spektakel hat die komplexen Strukturen der Europäischen Union in Frage gestellt, die Corona-Pandemie hat sowohl undenkbbare politische Antworten wie Grenzsicherungen reaktiviert als auch neue politische Dimensionen wie mit den *NextGenerationEU-Fonds* eröffnet. Ein einheitlicher normativer Kern, hinter dem sich die unterschiedlichen Akteure des Westens vereinen könnten und der sich als gemeinsamer demokratischer Gestaltungsanspruch deuten ließe, ist auch mit der Präsidentschaft Joe Bidens mehr Vision denn Hoffnung.

Vor dieser Kulisse wirkt in Europa weitverbreitet die Einschätzung, dass Globalisierung entfernte, vermeintlich regionale Konflikte durch übersteigenden Wanderungsdruck etwa in Form von Verteilungskonflikten direkt oder indirekt importiert. Der unter Donald Trump forcierte, doch unter Joe Biden grundsätzlich nicht anders bewertete militärische Rückzug der USA aus ihrem hegemonialen Anspruch einer globalen Ordnungsmacht – mit den Mitteln, regionale Konflikte auf unterschiedliche Weise nicht überregional oder gar international spürbar werden zu lassen – drängt unmittelbar die Frage nach der sicherheitspolitischen Rolle europäischer Demokratien in dieser neuen Konstellation in den Vordergrund. Zuletzt deutete der US-amerikanische Rückzug aus Afghanistan die empfindlichen Implikationen an, die sich aus der neuen weltpolitischen Leerstelle ergeben. Fluchtartig mussten auch die Europäer nach einem zwei Jahrzehnte andauernden Einsatz das Land verlassen. Verlässliche Strukturen hinterlässt die militärische Intervention nicht.

Die Einschätzung, dass in dieser Konstellation Koalitionspartner themen- und situationsabhängig wechseln können, aber nicht normativ beliebig werden dürfen, nimmt der folgende Beitrag als Ausgangspunkt und entwickelt ökonomische, politische und gesellschaftliche Positionen des europäischen Gestaltungsanspruchs in Zeiten einer erschöpft wirkenden Globalisierung.

Ökonomischer Gestaltungsanspruch: Systemwettbewerb mit China in Zeiten globalisierter Wertschöpfungsketten

Betrachtet man die Vernetzung der Welt durch den Handel von Gütern und Dienstleistungen, den freien Kapitalverkehr, die grenzüberschreitende Verbreitung von Wissen und Innovationen sowie die Wanderung von Menschen über Länder und Kontinente, dann markieren die vergangenen Jahrzehnte aus historischer Perspektive eine beeindruckende Phase der Globalisierung: Der weltumspannende Handel hat sich durch den Eintritt Chinas in die WTO trotz der globalen Finanzkrise allein zwischen 2000 und 2011 fast verdreifacht; über das Regelwerk des Washington Consensus exportierte der Westen sein Dogma des ungebremsen Kapitalverkehrs bei angemessenen Institutionen in den Rest der Welt; der flächendeckende Zugang zum Internet hat die Kosten des globalen Informationstausches minimiert, neue Technologien können sich in Echtzeit rund um den Globus verbreiten; die Osterweiterung der EU schließlich hat über die europäische Personenfreizügigkeit legaler Migration auf dem Kontinent eine neue Perspektive gegeben (Hüther, Diermeier und Goecke, 2019).

Zum Verständnis der ökonomischen Implikationen der Covid-19-Pandemie ist der Blick auf die vergangene Globalisierungsperiode höchst bedeutsam. Denn diese war in erster Linie geprägt durch einen bislang nicht dagewesenen Grad an Vernetzung in den globalen Wertschöpfungsketten. Auch der Aufstieg Chinas war nur denkbar aufgrund der angestiegenen Steuerungskompetenz durch die länderübergreifend-effiziente Digitalisierung von Planung, Produktion und Auslieferung. Durch den zwischenzeitlichen Stillstand der Produktion etwa in Norditalien und China im Frühjahr 2020 wurde dieses System auf eine harte Probe gestellt. Das orchestrierte Hochfahren der Produktion einige Monate später verlief jedoch erstaunlich kollateralschadenfrei und bildete die Grundlage des industriellen Wachstumsmotors der Pandemie. Entsprechend wurden die Rufe nach einer Rückverlagerung von Produktion (beispielsweise nach Europa) im Verlauf der Pandemie trotz unterschiedlichster Lockdowns zunehmend leiser. Einerseits zeigten die global verwobenen Wertschöpfungsketten in dieser ersten Krisenphase eine unerwartet hohe Resilienz. Andererseits bildete sich ein politischer Konsens heraus, der Fabrikschließungen weitestgehend verhinderte und Grenzen für den Güterverkehr weitestgehend offenhielt. Trotzdem spüren verschiedene Branchen noch immer die Nachwehen der Frühpandemieperiode. Logistikpreise haben sich bis ins Jahr 2021 stellenweise vervielfacht; Anomalien in Angebot und Nachfrage sind noch nicht in Gänze ausgeräumt (Hüther, Diermeier und Goecke, 2021).

Trotz massiver ausländischer Investitionen in das epochenprägende China legen Investoren beim Schutz ihrer geistigen Eigentumsrechte aufgrund fortwährender Schwierigkeiten Zurückhaltung an den Tag; innovative Fertigungstechniken sowie Forschungs- und Entwicklungsabteilungen werden nur äußerst

zaghaft in Fernost angesiedelt. Auch deshalb ist es China trotz aller Anstrengungen bislang nicht gelungen, den letzten Entwicklungsschritt zu durchlaufen und nicht nur einen globalen Supermarkt industrieller Fertigung zu betreiben, sondern einen eigenständigen Hub für Innovationen im Industrie-Dienstleistungsverbund auszubilden. Dies soll sich nun mit einem als *Made in China 2025* betitelten industriepolitischen Kraftakt ändern. China will – wohl als Antwort auf die deutsche Strategie Industrie 4.0 – mit diesem Programm in den kommenden Jahren die Technologieführerschaft in unterschiedlichen Schlüsseltechnologien wie Robotics, Halbleiter oder Künstliche Intelligenz erringen. Mit der darauf aufbauenden Initiative *China Standards 2035* sollen chinesische Standards zudem in allen wichtigen Zukunftstechnologien die Norm werden.

Analysen der Importkonkurrenz zeigen regionspezifisch sehr genau, dass vor allem in den USA die Beschäftigung gelitten hat, über eine Million Arbeitsplätze sind in der Industrie und über zwei Millionen Arbeitsplätze sind insgesamt verloren gegangen. In Europa stellen sich die Effekte wesentlich differenzierter dar: Während die Industrie im Vereinigten Königreich und in Frankreich stark unter der neuen Konkurrenz aus Fernost gelitten hat, konnte Deutschland aufgrund der hohen Wettbewerbsfähigkeit der Industrie-Dienstleistungscluster unter dem Strich von den neuen Märkten profitieren.

Für die Europäische Union steht das zur Selbstverständlichkeit gereifte Versprechen nach wirtschaftlicher Konvergenz und politischer sowie sozialer Kohäsion in Frage. Da Menschen sich als weniger mobil, der Widerstand gegen Migration als stärker und sprachliche Barrieren als höher erwiesen haben als nicht nur von Experten erwartet, ist die EU nun gefordert, die Kohäsionsförderung zu überprüfen. Für lange Zeit war das gemeinsame Wachstum des Binnenmarktes ein verbindendes Element europäischer Einigung mit großer Strahlkraft auf potenzielle Beitrittskandidaten. Das Nachlassen dieser politischen und gesellschaftlichen Bindungskraft ist ebenso zur Herausforderung der europäischen Integration gereift wie das globalisierungsbedingte Auseinanderdriften ganzer Regionen und teilweise Abhängigkeit von fernöstlichen Investoren mit klarer politischer Agenda. Mit der Ablehnung der Anerkennung Chinas als Marktwirtschaft nach WTO Kriterien, der Einführung eines Direktinvestitionsscreenings sowie dem Aussetzen des frisch ausgehandelten Investitionsabkommens zwischen der EU und China hat nicht zuletzt das Europäische Parlament seinen Widerstandswillen gegenüber dem zunehmenden chinesischen Einfluss innerhalb verschiedener Mitgliedstaaten deutlich gemacht.

Politischer Gestaltungsanspruch: Normative Klarheit in Zeiten erodierenden Multilateralismus

Für den transatlantischen Westen hat sich Globalisierung auf politischer Ebene durch die disparaten Wirkungen des Aufstiegs Chinas sowie durch unterschiedliche Migrationsbewegungen zur Zerreißprobe entwickelt. Dani Rodrik (2011) geht sogar so weit, durch Globalisierung getriebene Marktöffnung als unvereinbar mit Demokratie und Nationalstaat zu charakterisieren (Globalisierungs-Trilemma). Diese politischen Unwägbarkeiten unserer Zeit einzuordnen, verlangt die Erkenntnis, dass Globalisierung ein normatives Projekt ist. Es sind allerdings nicht mehr nur die transatlantischen Werte im Angebot, sondern diese werden bestritten durch den chinesischen Staatskapitalismus ohne Demokratie, Menschenrechte, Pressefreiheit und Zivilgesellschaft. Globalisierung ist nur noch vordergründig die Frage, wo und wie das Kapital global am effizientesten und effektivsten eingesetzt wird. Es geht um einen neuen Systemkonflikt, dessen Ausgang indes weniger selbstverständlich im Sinne des transatlantischen Westens erwartet werden kann.

Die Antwort des transatlantischen Westens auf den Systemkonflikt kann nur die normative Rückbindung des Wirtschaftens auf die eigene Wertebasis ohne Naivität etwa mit Blick auf die chinesische Konkurrenz sein. Auf den Ideen der französischen und amerikanischen Revolution beruht der Westen als normatives Projekt, das seine Verankerung in „Gestalt der unveräußerlichen Menschenrechte, der Herrschaft des Rechts, der Gewaltenteilung, der Volkssouveränität und der repräsentativen Demokratie“ findet (Winkler, 2016). Darauf muss sich der transatlantische Westen sowohl politisch wie ökonomisch rückbesinnen, um alternativen Modellen normativ etwas entgegensetzen zu können und ohne diesen gleich die Legitimität abzusprechen. Selbstvergewisserung einerseits und Akzeptanz alternativer Modelle andererseits lassen sich unterschiedlichen Machtansprüchen und geopolitischen Strategien normativ zuordnen. Zu einem gewissen Grad lässt sich das Globalisierungsparadoxon damit auflösen. Denn Demokratien haben durchaus die Chance, globale Institutionen nach dem Willen ihrer Bürger zu prägen. Unumgänglich ist, dass der transatlantische Westen sich klarmacht, auf welcher Grundlage welche Ziele adressiert werden sollen.

Denn man darf sich keiner Illusion hingeben, dass die chinesischen Investitionsaktivitäten, wie sie etwa in riesigen Infrastrukturprojekten in Xinjiang, Hong Kong oder Tibet, über die neue Seidenstraßen-Initiative oder speziell in Afrika vorangetrieben werden, unter dem Vorwand der Entwicklungszusammenarbeit daherkommen. Sie spiegeln vielmehr ein national begründetes ideologisches, geopolitisches oder ressourcenpolitisches Muskelspiel, das auch vor westlichen Ländern keinen Halt macht. Jüngstes Opfer des neuen fernöstlichen Selbstbewusstseins wurde Australien, dem China gar einen 14-Punkte Plan zur Anpassung seiner vermeintlich China-feindlichen Politik überreichte.

Der Westen – und voran Europa – hat den entsprechenden Ländern mit Blick auf die schwache Bilanz der bisherigen Entwicklungszusammenarbeit und in Ermangelung privat mobilisierbarer Gelder wenig zu bieten. Das US-geführte *Blue Dot Network*, die *Drei-Meere-Initiative* sowie die *EU-Konnektivitätsinitiative* konnten bislang noch keine nachhaltige Wirkung entfalten. Eine neue G7-Initiative soll die Kräfte nun bündeln. Künftig muss es zudem darum gehen, die nationale Selbstermächtigung zu unterstützen (wie im *Global Compact for Africa* unter deutschem G20-Vorsitz 2017 grundsätzlich entwickelt): Durch Anreize und institutionelle Hilfe einer kapitalgedeckten Altersvorsorge besteht eine pragmatische Möglichkeit, absehbare Probleme des demographischen Wandels im südlicheren Afrika anzugehen. Auch die schwierigen Verhandlungen über die Nachfolgeverträge des *Cotonou-Abkommens* zur Entwicklungs- und Handelspolitik zwischen der EU und vielen afrikanischen Staaten bieten große Chancen.

Gleichzeitig muss die EU einen innenpolitischen Selbstvergewisserungsprozess durchlaufen. In Frankreich drängte der neue Präsident Emmanuel Macron am 26. September 2017 mit einer Rede an der Sorbonne vorwärts: „Allein Europa kann tatsächliche Souveränität gewährleisten, das heißt, die Fähigkeit, in der heutigen Welt zu bestehen, um unsere Werte und unsere Interessen zu verteidigen. Es gilt, eine europäische Souveränität aufzubauen und es besteht eine Notwendigkeit, sie aufzubauen. [...] Wir müssen den Anspruch dieses Europas wiederfinden, das es möglich machte, dem Krieg den Rücken zu kehren.“

Eine überzeugende Antwort unter der deutschen Bundesregierung hat es nie gegeben. Stattdessen traten neue Konflikte in den Vordergrund, die sich aus der Identitätssuche der verspäteten Nationen in der Visegrád-Gruppe – vor allem Polen und Ungarn, aber auch Tschechien – erklären. Dort hat auch die Europäische Integration eine schwächere historische Begründung als in den Gründungsstaaten. Jedenfalls war in den Jahren bis zum Ausbruch der Covid-19-Pandemie im Frühjahr 2020 kein Fortschritt zu erkennen. Die Wahlen zum Europäischen Parlament 2019 ergaben eine Differenzierung der denkbaren Mehrheiten, die Bildung der neuen Kommission drohte im Miteinander von Rat und Parlament zu scheitern. Mit der Wahl der neuen Kommissionspräsidentin wurde allerdings ein neuer programmatischer Aufschlag unternommen, wie zum Beispiel mit dem *European Green Deal*.

Die Pandemie verursachte Stress und führte zu der Wahrnehmung, dass Brüssel – vor allem bei der Beschaffung von Impfstoffen – nicht geliefert habe, dass gar die Europäische Integration auf dem Spiel stehe. Doch es wurde schnell erkennbar, dass in einer Krise, deren Antwort im nationalen Notstand und Katastrophenschutz liegt, europäische Kooperation und Handlungsfähigkeit mehr denn je gefordert sind. Der hoch integrierte Wirtschaftsraum Europas lässt keinen Staat von den Bedingungen des anderen auf Dauer unabhängig sein. Nach den anfänglichen Irritationen konnten auf der europäischen Ebene erhebliche Anstrengungen geleistet werden, um der Covid-19-Pandemie gemein-

sam begegnen zu können. Bereits am 23. April 2020 wurden unterschiedliche Hilfsprogramme mit einem Gesamtvolumen von 540 Mrd. Euro beschlossen (Mittel der EIB, vorsorgliche Kreditlinien bis zu 240 Mrd. Euro des ESM für Pandemie-Krisen-Hilfe ohne Konditionalität, SURE-Programm für Kurzarbeit mit 100 Mrd. Euro).

Der *NextGenerationEU*-Fonds, der mit 750 Mrd. Euro ausgestattet wird und über Gemeinschaftsanleihen finanziert wird, bietet weitreichende Perspektiven für die künftige Ausgestaltung der Europäischen Union. Denn darin verbirgt sich zwar kein *Hamiltonian Moment*, wie der damalige Bundesfinanzminister Scholz behauptete, aber die Aussicht auf die EU als Investitionsunion. Als zweite Säule der EU-Finanzarchitektur neben dem etablierten siebenjährigen Budgetplan, der über Beiträge und Eigenmittel möglich wird, tritt daneben ein Vehikel, das neue Wachstumsperspektiven eröffnet. Damit ist die Zukunft für eine Investitionsunion geebnet. Tritt dazu noch der Mut, die gemeinsame Sicherheit nicht nur in der Partnerschaft mit den USA und der NATO zu sehen, sondern in einer Europäischen Verteidigungsunion – erste Schritte sind mit der gemeinsamen Beschaffung (PESCO) gemacht – dann kann die Pandemie als Anstoß für eine Zeitenwende in Europa in die Geschichtsbücher eingehen.

Gesellschaftlicher Gestaltungsanspruch: Europäische Integration im transatlantischen Westen

Die Präsidentschaft von Donald Trump war für die Partner in Europa eine Herausforderung, vor allem die Ablehnung gemeinsamer Institutionen und Allianzen war neu. Nicht neu war die Abwendung von Europa und eine Neubewertung der Rolle der USA in der Welt. Bereits mit Präsident Obamas „Pivot to Asia“ und der Priorisierung eines transpazifischen Freihandelsabkommens im Jahr 2012 waren die Weichen anders gestellt. Der neue Präsident Joe Biden knüpft daran an, auch wenn er ein überzeugter Transatlantiker ist und den Multilateralismus auf unterschiedlichen Ebenen wiederbelebt hat. Aber ohne einen Beitrag der Europäer, der über diplomatische Aktivitäten hinausgeht und die Verteidigungsfähigkeit fordert, wird es dennoch schwer, das transatlantische Verhältnis neu zu beleben.

Innerhalb Europas sind die Stimmen der Befürworter isolierter nationaler Lösungen unüberhörbar lauter geworden. Reflektiert wird dies nicht zuletzt durch den gestiegenen Anteil der EU-Gegner im Europäischen Parlament seit der Wahl 2019. Zustimmung erhalten diese politischen Strömungen insbesondere von Menschen, die nicht (mehr) das Gefühl haben, durch ihre nationalen und erst recht durch supranationale Repräsentanten angemessen vertreten zu werden. Länderübergreifend birgt dieses Gefühl der Einflusslosigkeit und des Ausgeliefertseins ein erhebliches Protestpotential.

Zweifellos wird es eines Kraftakts bedürfen, zwischen den weit voneinander entfernten Parteien Brücken zu bauen und Gesprächsfäden wiederaufzunehmen. Insbesondere auf die europäische Zivilgesellschaft kommt damit eine Herkulesaufgabe zu. Dabei haben unterschiedlichste Institutionen die Möglichkeit, moderierte Gesprächsformate ins Leben zu rufen, bei denen ein tatsächlicher Austausch ermöglicht wird. Besonders misslich erscheint die Lage, wenn Gesprächsangebote per se ausgeschlagen werden. Eine Alternative zur Europäisierung der Zivilgesellschaft gibt es aber letztlich nicht. Nur wer die Probleme der anderen begreift, deren kommunikative Position als Ausgangspunkt der Debatte ergreift, stützt das solidarische Handeln der Gemeinschaft.

Für Europa ergibt sich eine besondere Dringlichkeit, seine Mittel und Qualitäten effizient zu bündeln, ohne das Prinzip der Subsidiarität zu verletzen. Dort, wo grenzüberschreitende Innovationen und Investitionen länderübergreifende Mehrwerte erzeugen, muss die EU kapitalstark einsteigen. Die erfolgreichen Horizon2020- und Erasmus-Projekte sind Leuchttürme solcher Förderung. Hier kann noch mehr geleistet werden, indem die Sprachausbildung in den Ländern der Union gemeinsamen Standards und Zielen (z.B. aktive statt nur passive Fremdsprachenkompetenz) folgt. Zugleich sind mehr Mittel für den Schüleraustausch als Vorsorge ebenso hilfreich wie eine Aufstockung des Erasmus-Programms. Auch wäre eine bessere Vergleichbarkeit sowie – eine entsprechende Qualität vorausgesetzt – Anerkennung von Berufsabschlüssen ebenso hilfreich wie eine Erleichterung des Wechsels zwischen den verschiedenen Sozialsystemen.

Mit Blick auf Infrastruktur, Digitalisierung, Verteidigung, Kapitalmarktunion und die Einlagensicherung bleiben viele Bereiche, in denen in kommenden Jahren mit gutem Gewissen weitere Integrationsschritte gegangen werden können. Dass die EU ihrem Gestaltungsanspruch in diesen Bereichen gerecht werden kann, zeigt sich neben der 2020 begründeten Perspektive auf eine Investitionsunion und den ersten Schritten der Verteidigungskooperation mit der zunächst umstrittenen Europäischen Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO), die sich nach und nach als ein internationaler Standard entpuppen könnte. Interessanterweise wird die DSGVO gerade in den USA als Blue-Print für eine ähnliche Regulierung diskutiert.

Der europäische Weg in der erschöpften Globalisierung

Nach Jahrzehnten zunehmender globaler Vernetzung von Menschen, Kapital, Waren und Wissen hat sich eine deutliche Ernüchterung eingestellt. Immer mehr zeichnet sich ab, dass verschiedene grundlegende Versprechen der Globalisierung nicht eingelöst wurden. Und dadurch haben sich die Koordinaten der Weltordnung verschoben. Plötzlich wird in Frage gestellt, ob technologischer

Fortschritt und offene Märkte für breite Bevölkerungsschichten wirtschaftlichen Wohlstand schaffen. Grundsätze der liberalen Demokratie, die lange Zeit als Wert an sich galten, werden zweifelhaft und bedürfen auf einmal der Rechtfertigung. In der Gesamtschau hat die Globalisierung deutlich an Dynamik eingebüßt und wirkt zunehmend erschöpft.

Nach Innen muss die EU das ökonomische wie politische, aber auch rechtliche (Rechtsstaatlichkeit) Auseinanderdriften der Regionen einhegen und gleichzeitig das kulturelle Bedrohungsempfinden regionaler Identitäten ernst nehmen. Hierzu kann die plurale europäische Zivilgesellschaft beitragen – wenn sie es denn schafft, europäische Diskurse zu entwickeln und zugleich regional rückzubinden. Normativ kann es keine Kompromisse geben: Wirtschaft wie Politik müssen sich den Werten der liberalen Demokratie verpflichten, die sich aus den Ideen der französischen sowie der amerikanischen Revolution speisten, so dass die EU praktisch zum wichtigsten Träger des transatlantischen Konsenses wird. Der Disput um das Prinzip der Rechtsstaatlichkeit in der EU muss ausgetragen werden. Verletzungen dieses kleinsten gemeinsamen Nenners müssen klar adressiert werden, jedoch ohne den bewussten Provokateuren in die Hände zu spielen.

In Zukunft eine inklusive Globalisierung zu prägen, bedeutet für die Europäische Union demnach, sich zuallererst als Trägerin des transatlantischen Konsenses nach innen selbst zu vergewissern. In einem zweiten Schritt gilt es nach außen auf globale Problemstellungen multilaterale Lösungen zu erarbeiten. Bei diesen Überlegungen ist das eigene Interesse stets mitzudenken, aber eben ohne Exklusivitätsanspruch. Nur wenn Viele viel profitieren, kann die EU sich zurecht als glaubwürdige ehrliche Maklerin positionieren. Dafür hat sie alle Potenziale.

Ausgewählte Quellen

Michael Hüther/Matthias Diermeier/Henry Goecke, Erschöpft durch die Pandemie. Was bleibt von der Globalisierung, 2021.

Michael Hüther/Matthias Diermeier/Henry Goecke, Die erschöpfte Globalisierung. Zwischen transatlantischer Orientierung und chinesischem Weg, 2019.

Branko Milanovic, *Global Inequality: A new approach for the age of globalization*, 2016.

Dani Rodrik, *Das Globalisierungsparadox*, 2011.

Heinrich August Winkler, *Was die Weltkrise den Westen lehrt: Abschied von einem Vierteljahrhundert der Hoffnungen*, 2016.



Illustration: Greser & Lenz

Die Selbstbehauptung Europas – und die besondere Kraft der Zivilgesellschaft

Gregor Kirchhof

Die komplementäre Europäische Union

Gegenwärtig verdichtet sich der Eindruck einer Zeitenwende in Europa und in den internationalen Beziehungen. Ob dies für Europa und die westlichen Staaten eine Wende zum Positiven oder zum Negativen wird, haben diese Gemeinschaften selbst in der Hand. Das Bild der Zeitenwende setzt sich aus unterschiedlichen Mosaiksteinen zusammen. Einige davon sollen im Folgenden aufgegriffen werden – in dem Bewusstsein, dass eine solche Auswahl immer angreifbar ist. Die Hoffnung ist, so ein zwar nicht neues, aber doch erneuertes Selbstverständnis der Europäischen Union zu zeichnen. Die europäische Integration hat bis in die jüngste Zeit historische Errungenschaften hervorgebracht. Sie sollte sich an diesen Leistungen orientieren und bewusst ihre drei Kraftquellen pflegen: die europäischen Organe, die Mitgliedstaaten und vor allem die unterschiedlichen Zivilgesellschaften.

In diesen Quellen und in ihrer gesamten Architektur wird ein komplementärer Charakter der Europäischen Union deutlich. Die Union ist durch scheinbar widersprüchliche, sich vermeintlich ausschließende Entwicklungen und Institutionen gekennzeichnet, die sich wechselseitig ergänzen. Diese sind – trotz manchen Widerspruchs – nicht gegeneinander auszuspielen oder einseitig aufzulösen, sondern anzunehmen und zur Stärke der Union zu entwickeln.

Die ambivalente Verfassung der Europäischen Union

Die europäische Integration hat den Europäern ein zuvor nicht gekanntes Maß an Frieden, Freiheit, innerer Einigung und Wohlstand gebracht. Diese historischen Errungenschaften sind wahrscheinlich einmalig für eine Gemeinschaft von Staaten. Die nächste Generation wird die Entwicklung daran messen, ob und inwieweit dieses historische Erbe bewahrt und gemehrt wurde. Die Europäische Kommission versucht gegenwärtig, entscheidende politische Herausforderungen zu meistern, die sie in sechs übergreifenden Zielen gefasst hat. Durch den Green Deal soll – erstens – die Europäische Union in den nächsten 30 Jahren treibhausgasneutral werden. Dabei sei – zweitens – die „einzigartige euro-

päische soziale Marktwirtschaft“ zu stärken. Dies ist allerdings ein ambivalentes europäisches Anliegen. Es wäre der alte Konflikt zu klären, ob die sozialen Mechanismen oder die Marktwirtschaft zu betonen ist. Die notwendige Antwort ist bereits in einem Staat wie Deutschland nicht einfach und im Staatenverbund noch schwerer. Drittens soll eine Union geschaffen werden, die „für das digitale Zeitalter gerüstet ist“ und in manchen Bereichen eine „technologische Vorreiterstellung“ erreicht. Insgesamt sei – viertens – zu schützen, was Europa ausmacht, – fünftens – Europas Rolle in der Welt und – sechstens – die europäische Demokratie zu kräftigen.¹ Erst nachdem diese Ziele formuliert waren, breitete sich die Pandemie aus. Auch die Europäische Union musste sich auf die neue Situation einstellen. Nach einem in mancher Hinsicht stotternden Start stand bald ausreichend Impfstoff zu Verfügung – ein entscheidendes Instrument des Schutzes der Gesundheit und Freiheit. In der Folge sollen weitere Bereiche der Gesundheitspolitik vergemeinschaftet und eine neue Behörde für Notfallvorsorge und Notfallbewältigung geschaffen werden (HERA).² Noch unter dem Eindruck der Pandemie wurde die Kommission durch „Next Generation EU“ beauftragt, gemeinsame europäische Anleihen bis zu 750 Milliarden Euro am Kapitalmarkt aufzunehmen,³ um die Wirtschaft zu beleben, den Green Deal sowie die Digitalisierung voranzutreiben, den sozialen Zusammenhalt in Europa und die Rolle der Europäischen Union in der Welt zu steigern.⁴ Diese Ambitionen und die gesamte europäische Integration sollen schließlich in der Konferenz zur Zukunft Europas auf eine erneuerte Grundlage gestellt werden.⁵

Diese europäischen Anliegen treffen auf eine sich ändernde Welt. Die wirtschaftliche Kraft Chinas und der Einfluss dieser Weltmacht wächst. Die europäische Wirtschaft und die allgemeine Bedeutung Europas scheinen demgegenüber schwächer zu werden. Die Beziehungen zu den USA verbessern sich zwar nach der Regierung Trump. Doch ist die Sicherheitslage so heikel wie lange nicht. Auch die digitale Bedrohung nimmt zu. Insgesamt bröckelt die Gewissheit, dass sich die westlichen Werte der Freiheit und Gleichheit, des sozialen Rechtsstaates und der Demokratie in der Welt weiter durchsetzen. Sollte heute die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte oder die Europäische Menschenrechtskonvention neu vereinbart werden, wäre ein Erfolg nicht gewiss. Die Münchner Sicherheitskonferenz spricht von einer „Westlessness.“⁶ Der Fall des Eisernen

¹ U. von der Leyen, Eine Union, die mehr erreichen will. Politische Leitlinien für die künftige Europäische Kommission 2019–2024, 16.7.2019, S. 5 ff., Zitate: S. 9, 15.

² European Health Emergency Response Authority; siehe hierzu U. von der Leyen, Rede zur Lage der Union – 2021, 15.9.2021, S. 4.

³ Hierzu: BVerfG, 15.4.2021 – 2 BvR 547/21, Rn. 3 – Next Generation EU.

⁴ U. von der Leyen, Rede zum Aufbaupaket der EU, 27.5.2020; Europäische Kommission, Kommission begrüßt politische Einigung über Ausbau- und Resilienzfähigkeit, Pressemitteilung, 18.12.2020.

⁵ Konferenz zur Zukunft Europas (<https://futureu.europa.eu/?locale=de>, September 2021).

⁶ MSC, Munich Security Report 2020, Westlessness.

Vorhangs hat gerade nicht zu dem viel zitierten Ende der Geschichte⁷ geführt, sondern ein neues Kapitel aufgeschlagen – mit offenem Ausgang.

Der Blick auf die Europäische Union führt auch angesichts der gegenwärtigen Ambitionen zu einem in Teilen vergleichbaren Befund. Die Gemeinschaft hat ersichtlich an Anziehungskraft verloren. Es herrscht ein Mangel an Vertrauen und europäischem Gemeinsinn. Der Austritt des Vereinigten Königreichs wird die Union noch lange beschäftigen. Noch nie zuvor hat ein Mitgliedstaat den Staatenverbund verlassen. Der Konflikt der europäischen Organe mit Polen und Ungarn spitzt sich zu. Zum ersten Mal hat der Regierungschef eines Mitgliedstaates – Mark Rutte aus den Niederlanden – den Regierungschef eines anderen Mitgliedstaates – Viktor Orbán aus Ungarn – öffentlich aufgefordert, aus der Union auszutreten.⁸ Bereits zuvor hat Island seinen Beitrittsantrag zurückgezogen.⁹ Und die Schweiz brach die Verhandlungen mit der Union über das institutionelle Rahmenabkommen ab.¹⁰ Insgesamt haben die kritischen Stimmen und Gegner der Union an Raum gewonnen.

Bereits diese Mosaiksteine fügen sich zu einem Bild zusammen: Die Europäische Union muss sich erneuern. Die Frage aber lautet: auf welche Weise?

Vergangene europäische Strategien – Ernüchterung

Bei dem Versuch, diese vielschichtige Frage zu beantworten, spenden vergangene Ambitionen der Europäischen Union Orientierung. Durch die Lissabon-Strategie aus dem Jahr 2000 sollte der „wettbewerbsfähigste und dynamischste wissensbasierte Wirtschaftsraum in der Welt“ geschaffen werden. Die Europäische Union wollte Vorreiter im Bereich der Digitalisierung werden, eine „Informationsgesellschaft für alle“ in einem sog. „eEurope“ gründen. Sieben Jahre vor der Finanzkrise wurde das hellsichtige Ziel ausgegeben, den Finanzmarkt effizienter und transparenter zu gestalten. Forschung, Innovation und wegweisende Unternehmen sollten gefördert werden. Zudem ging es darum, „die langfristige Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen sicherzustellen“, die gemeinsame europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik zu stärken und eine effektive Partnerschaft mit Russland zu einzugehen.¹¹

Auch die Strategie „Europa 2020“ aus dem Jahr 2010 ist in Teilen hoch aktuell. Die Krise – gemeint ist die Finanzkrise – habe die „strukturellen Schwächen Europas“ offengelegt. Ein „Weiter so wie bisher“ dürfe es nicht geben. Jetzt schlage „die Stunde der Wahrheit“, durch entschlossenes und ambitioniertes

⁷ F. Fukuyama, Das Ende der Geschichte. Wo stehen wir?, 1992.

⁸ Th. Gutschker, „Viktor, warum bleibst du in der EU?“, FAZ, 26.6.2021, Nr. 145, S. 2.

⁹ Island zieht Antrag auf EU-Beitritt zurück, FAZ, 13.3.2015, Nr. 61, S. 1.

¹⁰ J. Ritter, Schweizer Scherbenhaufen, FAZ, 29.5.2021, Nr. 122, S. 1.

¹¹ Europäischer Rat, Lissabon-Strategie. Schlussfolgerungen des Vorsitzes, 23./24.3.2000.

Handeln gestärkt aus der Krise hervorzugehen. Viele Anliegen laufen parallel zur Lissabon-Strategie, wie z. B. die digitale Agenda oder die Hoffnung auf Innovation. In Teilen wurde dem Green Deal vorgegriffen. Bereits im Jahr 2010 sollte einer „ressourcenschonenden, ökologischeren und wettbewerbsfähigeren Wirtschaft“ der Weg geebnet werden.¹²

Selbstredend sind beide Strategien politische Papiere, die als solche tief in die Tasten greifen. Zudem sollten Jahre und insbesondere Jahrzehnte eher mit zu hohen als zu niedrigen Ambitionen begonnen werden. Gleichwohl bleibt das Erstaunen, wie hellichtig die Probleme der ersten beiden Jahrzehnte des Jahrhunderts beschrieben wurden und wie wenig in manchen Bereichen erreicht worden ist. Zwar ist die gemeinsame europäische Sicherheitspolitik insbesondere durch die EU-Verteidigungsinitiative¹³ entscheidend vorangekommen. Doch sind mit der ökologischen Entwicklung und der Digitalisierung Kernanliegen nicht hinreichend verwirklicht. Die bürokratischen Lasten für öffentliche Projekte und private Unternehmen wiegen schwer und hemmen den Fortschritt sowie die Innovation spürbar. Die Staatsverschuldung in Deutschland und der Europäischen Union ist hoch.¹⁴ Und die Beziehungen zu Russland sind so schlecht wie lange nicht.

So drängt sich die Ahnung auf, ein Rückblick auf die 2020er Jahre könnte zu einer vergleichbaren Ernüchterung führen. Doch verdeutlichen die Meilensteine der europäischen Integration, dass dem Staatenverbund Großes gelingen kann. Drei dieser Steine seien daher in Erinnerung gerufen.

Drei Meilensteine der Integration

Als einer der ersten Gründungsmomente der europäischen Integration gilt die Rede von Winston Churchill, die er am 19. September 1946 in der Aula der Universität in Zürich hielt. Auf einem bekannten Foto sieht man Churchill nach der Rede auf einer Bühne auf dem Münsterhof. Dort sprach er im Anschluss ebenfalls vor zahlreichen Menschen. Die Begeisterung, die seine Worte entfachten, ist klar erkennbar und inspirierte Churchill. Er setzte seinen Hut auf einen Stock und hielt ihn in die Höhe. Die Zuhörer verstanden sofort: Einen „Gesslerhut“ darf es in Europa nicht mehr geben.

Churchill rief dazu auf, die Vereinigten Staaten von Europa zu gründen. Das Vereinigte Königreich sollte aber auf Grund seines Selbstverständnisses und der besonderen Beziehung zum Commonwealth nicht Teil dieser Gemeinschaft sein.

¹² Kommission, Europa 2020. Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum, KOM(2010)2020, 3.3.2010, S. 2 f., 5 ff., Zitate: S. 8, 2, 5.

¹³ PESCO – Permanent Structured Cooperation (<https://pesco.europa.eu>, September 2021).

¹⁴ Destatis, Europa. Öffentliches Defizit 2020 in allen EU-Staaten gestiegen, 2021 (<https://www.destatis.de/Europa/DE/Thema/Wirtschaft-Finanzen/Eurozone.html>, September 2021).

Sodann sprach Churchill einen Satz, der die europäische Integration geprägt hat: „Es gibt kein Wiederaufleben Europas ohne ein geistig großes Frankreich und ein geistig großes Deutschland.“ Nur kurze Zeit nach den tiefen Schrecken des Zweiten Weltkrieges von einem geistig großen Deutschland zu sprechen war ein besonderes Signal der Versöhnung, das in Europa und in Deutschland gehört wurde. Die einigenden Anliegen der europäischen Staaten betreffen – so fuhr Churchill fort – die Menschen, die „glücklich und frei, zufrieden und sicher sein wollen.“ Die USA, Russland und das Vereinigte Königreich sollten – auch diese Ziele drängen aktuell – „Freunde und Förderer des neuen Europas sein.“¹⁵

Die Vereinigten Staaten von Europa wurden bis heute nicht gegründet. Vielmehr entschied man sich, einen europäischen Binnenmarkt zu schaffen. Dieser Markt ist weiterhin eine der historischen Leistungen der europäischen Integration und ein weiterer Meilenstein. Die Gemeinschaft steht seither für eine Freiheit, die kein Staat garantieren kann. Sie setzt die Grundfreiheiten für jeden Unionsbürger durch, die Warenverkehrs- und Dienstleistungsfreiheit, den freien Kapitalverkehr, die Niederlassungs- und die Arbeitnehmerfreizügigkeit. Der Binnenmarkt ist bis heute ein Garant des Wohlstands in Europa. Im Schengenraum wurden im Anschluss Personengrenzkontrollen in der Regel abgeschafft. Jeder Grenzübertritt ist seitdem – auch in Zeiten der Pandemie – ein Erlebnis europäischer Freiheit und Gleichheit.

Bis zu den 1990er Jahren wurde der Binnenmarkt durchgesetzt. Das Ende des Ost-West-Konflikts stellte die Gemeinschaft sodann vor ganz neue Herausforderungen. In einer neuen Phase der Integration wurde sie von zwölf auf die nunmehr 27 Mitgliedstaaten erweitert. Gleichzeitig wurden den europäischen Organen eine Vielzahl von Hoheitsrechten übertragen. Die Union ist gleichzeitig in Breite und Tiefe gewachsen. Diese Entwicklung einer Staatengemeinschaft ist wahrscheinlich weltweit einmalig, aber nicht organisch. Zuweilen wird daher die Osterweiterung im Jahr 2004 um zehn Staaten¹⁶ als ein Ursprung der gegenwärtigen Probleme verstanden. Die europäischen Organe, die Entscheidungswege und die gesamte Architektur der Union hätten zuvor auf eine Gemeinschaft von über 20 Staaten ausgerichtet werden müssen. In der Tat wird so ein Reformauftrag benannt. Doch hätte ein entsprechender Umbau vor dem Beitritt der Staaten viel Zeit beansprucht und das historische Fenster wohl geschlossen. Die Osterweiterung war kein Fehler, sondern vielmehr die größte historische Errungenschaft der europäischen Integration seit den 1990er Jahren¹⁷ – und in der hiesigen Zählung der dritte Meilenstein.

Nach dem Fall des Eisernen Vorhangs war ungewiss, ob sich die Staaten im Osten an Russland orientieren, den Weg in den Westen finden oder in einem un-

¹⁵ W. Churchill, *Let Europe Arise!*, Zürich, 19.9.1946.

¹⁶ Im Jahr 2007 traten Rumänien und Bulgarien, im Jahr 2013 trat Kroatien hinzu.

¹⁷ A. Rödder, in: G. Kirchhof/H. Kube/R. Schmidt (Hg.), *Von Ursprung und Ziel der Europäischen Union*, 2. Auflage 2017, S. 11 (24).

sicheren Zwischenstatus bleiben. Mit dem Beitritt von Polen, der Slowakei, von Slowenien, der Tschechischen Republik und Ungarn, mit der Mitgliedschaft von Estland, Lettland, Litauen, Malta und Zypern in der Europäischen Union war die Ausrichtung klar. Auch angesichts der Kontroversen, die mit Ungarn und Polen bestehen, wurde in diesen Staaten die Freiheit und Gleichheit, die rechtsstaatliche Demokratie, letztlich die moderne soziale Staatlichkeit gesichert.

Erlebbare europäische Freiheit – Kernanliegen des Westens

Diese drei Meilensteine der Integration – Churchills Züricher Rede, der Binnenmarkt mit dem Schengenraum und die Osterweiterung – fügen sich zu einem kleineren Bild in dem großen Mosaik zusammen, das ins Zentrum gerückt werden sollte. Die grundlegenden Anliegen der europäischen Integration sind die Versöhnung, der Frieden, die innere Einigung, der Wohlstand sowie die Freiheit und Gleichheit im sozialen demokratischen Rechtsstaat. Diese Anliegen sind weiterhin hoch aktuell. Richtet man einen genaueren Blick auf die Meilensteine, so haben die europäischen Organe nicht ein eigenes politisches Programm unmittelbar durchgesetzt. Vielmehr wurden Voraussetzungen geschaffen, damit sich eine über die Staatsgrenzen greifende Freiheit und Gleichheit in einer modernen Staatlichkeit entfaltet. Diese Errungenschaften greifen über den Staat hinaus. Der Staat selbst kann sie daher kaum garantieren.

So werden einzigartige und komplementäre Aufträge der europäischen Staatengemeinschaft ersichtlich. In dieser entwickelt sich die moderne Staatlichkeit, wenn sie selbstverständlich überstaatliche Bindungen eingeht und eine soziale sowie internationale Verantwortung übernimmt. Die Union handelt nicht neben den Staaten oder gegen sie, sondern fördert die jeweilige Staatlichkeit. Zudem garantiert sie individuelle Rechte, die nur sie gewähren kann, weil sie nicht durch Staatsgrenzen beschränkt sind. Letztlich geht es um Freiheit, Gleichheit und den modernen Staat – und damit um die Kernanliegen des Westens. Die Menschen erleben bis heute den Frieden in Kerneuropa, die europäischen Grundfreiheiten und den grenzenlosen Schengenraum. In der Osterweiterung werden rechtsstaatliche Demokratien gesichert. Die europäische Integration muss sich nicht besonders erklären, auch nicht nach einem Narrativ fragen, weil sie unmittelbar erlebt wird.

Selbstbehauptung, Selbstverständnis und die drei Kraftquellen der Union

Die drei Meilensteine der Integration weisen so auf ein erneuertes Selbstverständnis der Europäischen Union und einen Weg in die Zukunft. Die Union

sollte sich wieder stärker auf ihren besonderen Auftrag besinnen, die moderne Staatlichkeit und überstaatliche Rechte zu sichern. Sie würde sich so in ihrem komplementären Charakter stärken. Die besondere Kraft des Staatenverbundes entspringt drei Quellen: den europäischen Organen, den Mitgliedstaaten und den unterschiedlichen Zivilgesellschaften. Der Begriff der Zivilgesellschaft erfasst dabei die Menschen in Abgrenzung zum Staat und der Europäischen Union. In einer grundlegenden juristischen Dichotomie geht es um die grundrechtsberechtigten Gesellschaft, die von den grundrechtsverpflichteten öffentlichen Händen zu unterscheiden ist. Die europäischen Organe konzentrieren sich gegenwärtig oft auf eine eigene unmittelbare Politik. Das ist für politische Institutionen nicht ungewöhnlich. Doch droht die Union so gleichsam zu staatlich zu denken und ureigene Aufträge zu vernachlässigen. Ohnehin sind die beiden anderen Kraftquellen, die Mitgliedstaaten und die Zivilgesellschaften, meist wichtiger, um europäische Ziele zu erreichen. Ohne die Mitgliedstaaten werden die heute drängenden Anliegen der Lissabon-Strategie nicht gelingen, Forschung und Innovation zu fördern, die Sicherheit und die strategische Partnerschaft mit Russland zu stärken sowie die öffentlichen Haushalte zu konsolidieren. Wenn sich die unterschiedlichen Zivilgesellschaften in Europa entschlossen gegen den Klimawandel, aber für die Digitalisierung, die Integration und eine wettbewerbsfähige ökologische Wirtschaft einsetzen, wird mehr erreicht als durch Programme der öffentlichen Hand.

Gegenwärtig laufen die drei Kraftquellen der Union oft nicht verstärkend ineinander, sondern zuweilen nur nebeneinanderher, in Teilen auch in unterschiedliche Richtungen oder sogar gegeneinander. Die Ursachen hierfür sind vielfältig. Sie liegen zuweilen in den Zivilgesellschaften, wenn diese ein verfälschendes Bild von der Europäischen Union zeichnen, auch in den Mitgliedstaaten, wenn diese eigene Interessen gegen die Union und andere Mitgliedstaaten ausspielen, sowie in den europäischen Organen, wenn diese keine hinreichende Rücksicht auf die Zivilgesellschaften und Mitgliedstaaten nehmen und beiden nicht genügend Respekt entgegenbringen. Auch war die Entwicklung der europäischen Integration seit den 1990er Jahren nicht förderlich. Die europäischen Organe haben zahlreiche neue Hoheitsrechte erhalten. So aber verringerte sich der Entscheidungsraum der Mitgliedstaaten und oft auch die besondere Kraft der Zivilgesellschaft. Die Enge und das Übermaß des europäischen Rechts sowie die bürokratischen Lasten, die es bewirkt, werden seit Jahren kritisiert.¹⁸ Doch ist der Befund von Alexis de Tocquevilles weiterhin aktuell, nach dem ein zu enges Regelungsnetz die Freiheit der Menschen und die Zivilgesellschaften entkräftet.¹⁹

¹⁸ Der Mandelkern-Bericht, in: Bundesministerium des Innern (Hg.), *Moderner Staat – Moderne Verwaltung*, 2002, S. 10 ff., 18 f., 24, 42, 47, 52 f., 63 f.

¹⁹ A. de Tocqueville, *Über die Demokratie in Amerika* [De la démocratie en Amérique, 1835–1840], 1985, S. 343 f., 364.

Die Lissabon-Strategie hat Ziele mit einer bemerkenswerten Weitsicht gesetzt, diese jedoch in Teilen deutlich verfehlt. Die Gesundheitspolitik soll durch eine neue europäische Behörde gestärkt werden. Dieses Anliegen ist gut begründbar. Doch haben die Erfahrungen mit der Pandemie in Deutschland gezeigt, dass Berge versetzt werden können, wenn sich die Zivilgesellschaften der Anliegen annehmen. Die erste Welle wurde gebrochen, weil die Menschen Rücksicht aufeinander nahmen, sich gegenseitig halfen, zahlreiche soziale Initiativen gründeten und schließlich das Recht befolgten, bevor es in Kraft trat. Die Kommissionspräsidentin hat die Abhängigkeit Europas von den Hochleistungschips aus Asien kritisiert. Hier soll ein „neues europäisches Chip-Gesetz“ helfen.²⁰ Vor allem aber sollten die für die Produktion notwendigen Unternehmen durch mehr Freiheit, durch weniger Bürokratie und schnellere Planungsverfahren beflügelt werden.

Vor der Aufklärung wurde der Vernunft eine zu kleine Rolle zugebilligt. Nun besteht die Gefahr, zu große Hoffnungen in die öffentliche Hand, in europäische und staatliche Organe, in politische Pläne und Regelwerke zu setzen. Wichtige Entwicklungen schreiten gerade dadurch voran, dass Menschen ins Unbekannte und Unvorhergesehene aufbrechen. Nicht die Pläne der Weltmacht China, sondern der entschlossene und weitsichtige Forschergeist weniger haben der Welt den neuen Impfstoff gegen das Virus geschenkt. „Gleichförmige Ursachen haben gleichförmige Wirkungen. Je mehr also“ – so Wilhelm von Humboldt – die öffentliche Hand „mitwirkt, desto ähnlicher ist nicht bloß alles Wirkende, sondern auch alles Gewirkte.“²¹ Gesellschaftliche Prozesse können und sollen durch öffentliche Institutionen nicht präzise geplant, aber in notwendigen Voraussetzungen maßgeblich unterstützt werden. Ganz in diesem Sinne schreiben die europäischen Verträge vor, einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts zu bilden (Art. 3 Abs. 2 S. 1 EUV). Es geht darum, Rechte ohne staatliche Grenzen zu gewähren, die moderne soziale Staatlichkeit zu stützen und zuweilen auch zu mäßigen sowie überstaatliche europäische Infrastrukturen zu schaffen. Ein neues Regelwerk, eine neue Agentur oder Behörde garantieren keinen Erfolg. Wenn Europa und der Westen im wirtschaftlichen sowie kulturellen Wettbewerb mit China bestehen wollen, sollten sie auf ihre eigenen, auf die westlichen Werte setzen. Das sind nicht Pläne und vorgezeichnete Wege, sondern die moderne Staatlichkeit und überstaatliche Freiheit.

²⁰ U. von der Leyen, Rede zur Lage der Union – 2021, 15.9.2021, S. 4.

²¹ W. von Humboldt, Ideen zu einem Versuch, die Grenzen der Wirksamkeit des Staates zu bestimmen [1791], 2006, S. 30 f., 201 ff., Zitat: S. 31.

Der besondere Auftrag der Europäischen Union

Dieser freiheitliche Ansatz darf nicht gegen die Europäische Union und auch nicht gegen die Mitgliedstaaten gesetzt werden. Ganz im Gegenteil bedingen und ergänzen sich die drei Kraftquellen der Union – sie sind komplementär. Wenn die europäischen Organe eine eigene unmittelbare Politik betreiben, sollten sie im Bewusstsein der Meilensteine der Integration immer prüfen, ob überstaatliche Freiheiten und die Staaten gestärkt werden können. Nur dann wird es gelingen, akzeptierte europäische Standards zu setzen, die vielleicht auch einen globalen Einfluss gewinnen können. Die Subsidiarität und die Verhältnismäßigkeit, diese Kernprinzipien der Europäischen Union, sind wieder zu beleben.²² Dies aber ist gerade keine Absage gegen europäische Initiativen und Gesetze. Zuweilen sind auch neue europäische Detailregelungen notwendig, wenn Klimastandards gesetzt, Daten besser geschützt oder migrationsrechtliche Vorgaben vereinheitlicht werden. Technische Bereiche wie das einheitliche Umsatzsteuerrecht oder das Anliegen, europaweit eine E-Rechnung einzuführen, verlangen nach klaren, gelegentlich auch nach dichten europäischen Vorgaben. Allerdings ist auch dann die Freiheit wieder stärker zu schützen. Die Datenschutzgrundverordnung wird als europäische Errungenschaft gepriesen. Doch der erhoffte Erfolg in Europa und letztlich auch der Anspruch, einen weltweiten Standard zu setzen, blieben in weiten Teilen unerfüllt. Der wichtige Datenschutz bei der Nutzung des Internets wurde nicht hinreichend vorangebracht, durch zahlreiche Zustimmungsklicks die Freiheit aber im täglichen Erleben spürbar gehemmt. Freiheitlicher wäre ein neuer Standard gewesen, der die Daten schützt, den Unternehmen aber gleichzeitig einen hinreichenden Raum für ihre Geschäftsmodelle lässt. Nur wenn von diesem Standard abgewichen würde, müsste eine echte Einwilligung und nicht nur ein Zustimmungsklick eingeholt werden.

Die europäischen Organe sollten in bestimmten Feldern eine stärkere Rolle spielen. Weitere Hoheitsrechte für die Union drängen sich in den Bereichen der Sicherheit, der Flüchtlings- und Energiepolitik sowie dem Gesundheitswesen auf. Dann aber sind den Mitgliedstaaten spürbar neue Entscheidungsräume zu öffnen, damit sich alle drei Kraftquellen der Union entfalten. Es geht um das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung, um Subsidiarität und letztlich darum, die Union als das zu begreifen, was sie ist: eine komplementäre Gemeinschaft von Staaten.

Ganz in diesem Sinne sollte die Richtlinie wiederbelebt werden. In der Selbstbeschreibung des Europarechts ist sie das erste Regelungsinstrument der Union²³

²² Art. 5 EUV, Art. 23 Abs. 1 S. 1 GG; siehe hierzu die sog. *Timmermans Task Force*, Report of the Task Force on Subsidiarity, Proportionality and „Doing Less More Efficiently“, 2018.

²³ Protokoll (Nr. 30) über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit (1997), ABl. C 321, 29.12.2006, S. 308 ff., Nr. 6.

und eine folgerichtige Idee der europäischen Rechtsordnung. Ein Ziel wird zentral vorgegeben und so eine Einheitlichkeit im Ergebnis garantiert. Die Mitgliedstaaten können in den Umsetzungsakten den Eigenarten ihrer Rechtsordnungen, des Landes, der Geographie und Kultur Rechnung tragen. In den Debatten über die Umsetzung in den nationalen Parlamenten werden die Demokratie und die notwendige Akzeptanz für das Recht gestärkt. Doch erlässt die Europäische Union gegenwärtig auf eine Richtlinie mehr als 25 Verordnungen.²⁴ Und die wenigen Richtlinien, die in Kraft treten, sind letztlich keine. Sie gehen in der Sorge um die einheitliche Rechtsanwendung derart ins Detail, dass den Mitgliedstaaten kaum ein Umsetzungsraum in einer parlamentarischen Verantwortung bleibt.

Die Union hat sich bereits in den 1990er Jahren weitsichtig dem Kampf gegen den schädlichen Feinstaub verschrieben. Der anvisierte Gesundheitsschutz gewann allerdings erst über 20 Jahre später entscheidend an Kraft. Insbesondere auf Grund von Leitentscheidungen des Europäischen Gerichtshofs wurde das europäische Recht besser durchgesetzt.²⁵ Doch was war zuvor passiert? Die Mitgliedstaaten haben die detaillierten europarechtlichen Vorgaben in die nationalen Rechtsordnungen übertragen, ohne sich die Ziele zu eigen zu machen. Wäre jedoch – wie es das Vertragsrecht vorsah – in den 1990er Jahren eine echte Richtlinie erlassen und in wenigen Sätzen das Ziel vorgegeben worden, die Feinstaublasten zu reduzieren, wären in den dann notwendigen parlamentarischen Debatten in den nationalen Parlamenten, den Umsetzungsakten und insbesondere durch den so bewirkten Einfluss auf die Bevölkerung die Gesundheit deutlich besser geschützt worden.

Die Europäische Union sollte wieder echte Richtlinien und weniger Detailrecht erlassen, sich insgesamt auf ihre besondere überstaatliche Verantwortung besinnen. Kein Staat kann eine europäische Sicherheit garantieren oder auch überstaatliche Infrastrukturen bewirken. Es ist der besondere Auftrag der Union, bessere europäische Bahnverbindungen oder ein europaweites Energienetz zu initiieren – für einen entsprechenden Energie-Binnenmarkt und den notwendigen Ausbau erneuerbarer Energien. Im nachhaltigen Strom aus südlichen Ländern, in einer schnelleren Bahnfahrt zwischen Metropolen und in weiteren überstaatlichen Freiheitsprojekten wäre Europa unmittelbar erlebbar.

²⁴ Euro-Lex, Statistiken zu Rechtsakten, 2021 (<https://eur-lex.europa.eu/statistics/2021/legislative-acts-statistics.html>, September 2021).

²⁵ Grundlegend: EuGH, 25.7.2008, C-237/07, ABl C 236, 13.9.2008, S. 3 – Janeczek.

Neues Freiheitsvertrauen, gegenseitiger Respekt, europäische Vorbilder

Insgesamt sollten die Mitgliedstaaten und die Europäische Union versuchen, in einem neuen Freiheitsvertrauen die eigene und besondere Kraft der Zivilgesellschaften zu beleben. Das ist ein anspruchsvolles Vorhaben. Hier gibt es keine Patentrezepte. Doch geht es insbesondere um Respekt, um europäische Vorbilder und insgesamt darum, das Vertrauen der Staaten und der Menschen in die Integration und die europäischen Projekte zu stärken.

Die Europäische Union gründet auf gegenseitigem Respekt. Die europäischen Organe achten die Identitäten der Mitgliedstaaten, die Grenzen der Integration und die Vielfalt der Zivilgesellschaften. Die Staaten wahren die gemeinsamen europäischen Werte und das Europarecht. Die Zivilgesellschaften tragen eine eigene Verantwortung für die Staatlichkeit und das Gelingen der europäischen Integration. Wer meint, den notwendigen Respekt einseitig auflösen zu können, verkennt die Eigenart der Union und gefährdet die europäische Integration. Die gegenwärtigen Fliehkräfte in Europa haben viele Ursachen, die oft in den einzelnen Mitgliedstaaten liegen. So beantworten der Austritt des Vereinigten Königreichs aus dem Staatenverbund und die Krisen in Ungarn und Polen vor allem mitgliedstaatliche Fragen. Doch muss die Europäische Union prüfen, ob sie in ihren Regeln, ihrem Verhalten, Ansprüchen und Reaktionen den notwendigen Respekt aufgebracht oder die Krisen verschärft hat, ob sie mehr an die eigene Macht oder den Staatenverbund dachte. Wer nach dem Brexit die Hoffnung äußert, das Vereinigte Königreich solle nun Schaden nehmen, und wer einen Mitgliedstaat zu einem Austritt aus der Union auffordert, handelt nicht im Geiste der Integration, sondern zerstörerisch – bei aller berechtigten Kritik gegenüber dem Brexit, Ungarn und Polen.

Die Europäische Union ist ein komplementäres Gebilde, das sich ersichtlich von einem Mitgliedstaat unterscheidet. Eine europäische Politik muss andere Wege einschlagen als eine Staatsregierung. Initiativen werden in Europa Erfolg haben, wenn sie die Unterschiede in den Staaten und Zivilgesellschaften hinreichend berücksichtigen und wenn sie beiden Kraftquellen ihren je eigenen Raum lassen. Einerseits sind Kompromisse für einheitliche Maßnahmen in den 27 Mitgliedstaaten zu finden, andererseits aber auch bewusst unterschiedliche Wege zuzulassen. Die Kommission sollte insgesamt mehr als Mittler agieren, möglichst differenziert und umsichtig argumentieren. Auch nur der Eindruck, die europäischen Organe würden von oben herab handeln oder zuvörderst die eigene Macht mehren wollen, beschädigt die europäische Integration.

Die Union und die europäischen Anliegen würden entscheidend belebt, wenn die europäischen Organe und Staaten mehr als bisher ein Vorbild geben. Das Europarecht ist in den 27 Mitgliedstaaten zu befolgen. Dieser für die Gemeinschaft essentielle Anspruch beginnt bei den europäischen Organen. Diese sollten das

Europarecht möglichst genau, fast penibel beachten, um so den Rechtsstaat, die notwendige Akzeptanz und das Vertrauen zu stärken sowie die Fliehkräfte in Europa zu schwächen. Nach Art. 6 Abs. 2 EUV tritt die Union der Europäischen Menschenrechtskonvention bei. Dieser Auftrag ist umzusetzen und nicht zu schwächen.²⁶ Die Europäische Zentralbank muss ihre Politik der Anleihenkäufe und niedrigen Zinsen deutlich näher an das Recht führen und differenzierter begründen – gerade wenn eine Inflation spürbar ist. Die gemeinsamen Schulden von „Next Generation EU“ werden politisch als solidarische Hilfen gerechtfertigt, um gestärkt aus der Krise hervorzugehen. Dieses Großprojekt ist auf eine klare rechtliche Grundlage zu stellen – sonst werden von vornherein Zweifel genährt, Kritiker gestärkt und das notwendige Vertrauen wird verspielt. Die öffentlichen Kredite sind zudem nicht als ein Akt der Generationengerechtigkeit auszuweisen. Die nächste Generation mag vielleicht von Next Generation EU profitieren, wenngleich die Staatsschulden in der Vergangenheit kaum der Zukunft gedient haben. Zunächst werden der kommenden Generation aber keine Früchte zugeteilt, sondern Rückzahlungslasten auferlegt. Diese ergänzen die gegenwärtigen Schulden und Zinsen, deren lähmende Last sich so intensiviert. Diese Last tritt zu den Bürden, die bereits jetzt in die Zukunft geschoben wurden – der Modernisierung der Infrastruktur, der atomaren Endlagerung, der Demographie insbesondere in den Sozialsystemen und des Klimaschutzes. Der ausgegebene „Generationenvertrag“ verschiebt – anders als proklamiert²⁷ – Lasten in die Zukunft.

Die Hoffnung ist, dass die europäischen Vorbilder die Union nach innen stärken, in bestimmten Bereichen aber auch nach außen wirken. Das wichtige Ziel des Klimaschutzes wird scheitern, wenn sich die Europäische Union vor allem als Vorreiter, nicht aber als Vorbild der Treibhausgasneutralität versteht. Das Eindämmen der Erderwärmung hängt davon ab, dass zahlreiche Staaten mitziehen. Deutschland ist für rund zwei Prozent, die Europäische Union für rund acht Prozent der weltweiten Treibhausgasemissionen verantwortlich. China, die USA, Indien und Russland verursachen gemeinsam rund 50 Prozent der Treibhausgase.²⁸ Nur wenn alle drei Kraftquellen der Union aktiviert sind, verdichtet sich die Chance, zu einem beachteten Vorbild zu werden – für den Klimaschutz und auch im Sinne der westlichen Werte.

²⁶ In diese Richtung aber weist der EuGH, 18.12.2014 – Gutachten 2/13 – EMRK.

²⁷ Insgesamt *U. von der Leyen*, Rede zum Aufbaupaket der EU, 27.5.2020.

²⁸ BMU, Klimaschutz in Zahlen, 2020, S. 12: China: 27,3 Prozent; USA: 13,7 Prozent; Indien: 6,3 Prozent; Russland: 4,6 Prozent.

Die besondere Kraft der Zivilgesellschaft und die westlichen Werte

Die Zivilgesellschaften, die Menschen, sind die wichtigste Kraftquelle der Union. Dieser Quelle dient es, wenn die europäischen Organe und Staaten Vorbilder sind, Respekt zeigen und versuchen, Vertrauen zu stiften. Hier wird eine Verbindung zu den westlichen Werten der Freiheit und der parlamentarischen Demokratie ersichtlich. Hätten die Kommissionspräsidentin und verschiedene Staatshäupter zu Beginn der Pandemie im Europäischen Parlament und in nationalen Parlamenten über den Kampf gegen das Virus offen debattiert, wären bessere Maßnahmen ergriffen, insbesondere aber die notwendige Akzeptanz gefestigt worden. Hätten vergleichbare parlamentarische Generaldebatten über die Finanzkrise, die Zinspolitik der Europäischen Zentralbank, die Flüchtlingskrise, die Sicherheit, die Digitalisierung und den Klimaschutz stattgefunden, wäre besseres Recht gesetzt, die parlamentarische Demokratie und insbesondere das notwendige Vertrauen gestärkt worden.

Der Zusammenhalt in Europa wird durch Recht bestätigt, aber nicht gestiftet. Verbindende Werte, ungeschriebene Regeln im Umgang miteinander, Rücksichtnahme und Respekt sowie gemeinsame Überzeugungen sind gerade in Zeiten einer Krise, auch der Digitalisierung und des wachsenden Populismus wichtiger denn je. Europas Antwort auf die Krise und den globalen Wettbewerb sollte deutlicher lauten: Freiheit in Solidarität. Dann sind neue Unterschiede in den Staaten und Zivilgesellschaften nicht zu vermeiden, sondern willkommen. Denn Freiheit und Gleichheit im modernen Staat bedeuten auch, sich zu unterscheiden. Die Europäische Union setzt auf einheitliches Recht. Dabei ist sie in Vielfalt geeint. Um der Einigung, der Freiheit und der Demokratie Willen ist beides essentiell: einheitliches Recht und Vielfalt.

Wandlungen der europäischen Integration. Historische Perspektiven

Andreas Rödder

Als „irregulären und einem Monstrum ähnlichen Körper“ bezeichnete der deutsche Rechtsgelehrte Samuel von Pufendorf 1667 das Heilige Römische Reich deutscher Nation. Dreihundertfünfzig Jahre später hätte er seine Bezeichnung auch für die komplizierte Konstruktion der Europäischen Union verwenden können. Sie ist nicht aus einem geplanten Schöpfungsakt hervorgegangen wie die amerikanische Verfassung oder das deutsche Grundgesetz, sondern sie ist pfadabhängig gewachsen, ohne dass unter den Beteiligten, die sich oben-drein veränderten, Einigkeit über den gewünschten Endzustand bestanden hätte. Stattdessen war und ist die europäische Integration zu allen Zeiten durch Ambivalenzen gekennzeichnet: von supranationaler Integration und intergouvernementaler Kooperation, Liberalisierungen und Regulierungen, zentralisierenden Tendenzen und zentrifugalen Kräften, Rückschlägen und Fortschritten. Dabei sind drei große Stadien erkennbar: zunächst die politisch relativ lose verbundene Wirtschaftsunion der Europäischen Gemeinschaften mit ihren zunächst sechs, zuletzt zwölf Mitgliedern; dann die Vertiefung zur Europäischen Union von Maastricht 1992 mit dem Kernstück der Währungsunion, begleitet von ihrer Erweiterung auf 28 Staaten in den beiden Jahrzehnten nach dem Ende des Kalten Krieges; und als dritte Phase schließlich punktuelle, aber grundlegende Veränderungen im Zuge existenzieller Krisen in den 2010er Jahren.

35 Jahre *méthode Monnet*: Die Europäische Gemeinschaft von Rom

Schon mit dem ersten Schritt der europäischen Integration, der 1950/51 etablierten Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl, wurden Muster und Strukturen ihrer künftigen Entwicklung angelegt: erstens die Institutionen einer supranationalen Hohen Behörde (der späteren Kommission), eines intergouvernementalen Ministerrats (später insbesondere des Europäischen Rats) und einer parlamentarischen Versammlung, die zunächst aus Delegierten bestand und 1979 erstmals direkt gewählt wurde; zweitens die zentrale Bedeutung des französisch-deutschen Verhältnisses und drittens der Primat politischer Motive gegenüber ökonomischer Ratio und Kohärenz. So erklärt sich auch das von vornherein an-

gelegte Nebeneinander von freiem Zugang zu den Märkten, vor allem für die deutsche Industrie, und protektionistischer Abschottung vom freien Markt, vor allem der französischen Landwirtschaft.

Ein weiteres Muster lag in der nach dem eigentlichen Gründer der Montanunion benannten „*méthode Monnet*“: Einzelschritte auf einem Gebiet zogen weitere Integrationsschritte auf anderen Gebieten nach sich. Einen „immer engeren Zusammenschluss der europäischen Völker“ herzustellen, wie die Formulierung seit den Römischen Verträgen von 1957 lautete, war somit als Prozess ohne ein klar definiertes Ziel angelegt. Dieser Prozess war von Anfang an durch eine Folge von Rückschlägen und Fortschritten, von Krisen und Integration gekennzeichnet. Dem ersten Integrationsschritt der Montanunion 1950/51 folgte 1954 das Scheitern der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft und diesem wiederum die erste *relance* mit den Römischen Verträgen über die Europäische Wirtschafts- und Atomgemeinschaft. Die französische Blockade eines britischen Beitritts und de Gaulles Politik des leeren Stuhls in den sechziger Jahren ging in die zweite *relance européenne* und die ersten Erweiterungen in den Siebzigern über, die wiederum in die „Eurosclerose“ der frühen achtziger im Zeichen von Milchseen, Butterbergen und Britenrabatt mündete. Helmut Kohl klagte seinerzeit, diese EG sei „nicht einmal mehr eine Freihandelszone, sondern das ist ein Basar.“ Aber auch diese Krise war nicht von Dauer, sondern wurde Mitte der achtziger Jahre vom einem unerwarteten neuen Integrationsschub abgelöst, der in die Europäische Union von Maastricht führte.

25 Jahre Vertragsänderungen: Die Europäische Union von Maastricht

Schon die im Februar 1986 unterzeichnete „Einheitliche Europäische Akte“ etablierte das Muster dieser zweiten Integrationsphase: Änderungen der europäischen Verträge, wie sie in Maastricht 1992, Amsterdam 1997 und Nizza 2001 vorgenommen wurden, durch den Verfassungsvertrag von 2004 bekrönt werden sollten und nach dessen Scheitern in den Volksabstimmungen in Frankreich und den Niederlanden durch den Vertrag von Lissabon von 2007 zu einem vorläufigen Endpunkt gebracht wurden. Dabei ging es im Wesentlichen stets um institutionelle Fragen wie das Mehrheitsprinzip im Rat oder die Befugnisse des Europäischen Parlaments sowie um die Felder der Zusammenarbeit.

Kernstück der Einheitlichen Europäischen Akte von 1986 war der Binnenmarkt, mit dem bis Ende 1992 verbleibende nichttarifäre Handelshemmnisse beseitigt und die vier Grundfreiheiten für Waren, Kapital, Personen und Dienstleistungen verwirklicht werden sollten. Für den seit 1985 amtierenden Kommissionspräsidenten Jacques Delors lag die logische Weiterentwicklung in einer europäischen Währungsunion, zumal sich das 1979 eingerichtete Europäische

Währungssystem gegenüber den Volatilitäten der Währungen nach dem Zusammenbruch des Weltwährungssystems von Bretton Woods als nicht krisenfest erwiesen hatte. Aus französischer Perspektive kam erschwerend hinzu, dass die wirtschaftliche Stärke der Bundesrepublik und die daraus resultierende Hochzinspolitik der Bundesbank schwer auf den anderen europäischen Volkswirtschaften lastete und es daher nötig war, „Deutschlands Atombombe“ (François Mitterrand) zu entschärfen. Daher unterbreitete die französische Regierung Ende 1987 einen Vorschlag für eine europäische Währungsunion, der auf weitgehende bundesdeutsche Bereitschaft zur Selbsteinbindung stieß und bereits im Sommer 1989 im Grundsatz angenommen wurde. Die Europäische Währungsunion war also nicht der deutsche Preis für die Wiedervereinigung, wie oftmals gesagt wird, sondern der Preis für die wirtschaftliche Stärke der Bundesrepublik in Europa.

Der Preis für die deutsche Einheit lag stattdessen im Verfahren, mit dem die Währungsunion herbeigeführt wurde. Deutschland verzichtete auf die „Krönungstheorie“, der zufolge zuerst die Konvergenz der Volkswirtschaften hergestellt werden sollte, die dann mit einer gemeinsamen Währung bekrönt würde – was freilich dauern konnte. Stattdessen stimmte die Bundesregierung einem Verfahren gemäß der französischen „Schöpfungstheorie“ zu, der zufolge zuerst die Institutionen geschaffen werden sollten und die Konvergenz dann quasi automatisch folgen werde (wobei die Bundesregierung mit stabilitätsorientierten Beitrittskriterien dann doch noch einen Teil der deutschen Krönungstheorie durchsetzte).

Die in Maastricht beschlossene Währungsunion, 1998 zunächst als Buchwährung und 2002 für den Bargeldumlauf eingeführt, verband sehr unterschiedliche Prinzipien. Die Geldpolitik wurde vergemeinschaftet und einer unabhängigen Europäischen Zentralbank (EZB) übertragen, die primär auf den Erhalt der Geldwertstabilität verpflichtet und der monetäre Staatsfinanzierung verboten wurde. Die Fiskalpolitik verblieb demgegenüber in der Selbstverantwortung der Einzelstaaten, die einem Regelsystem nationaler Verschuldungsgrenzen unterworfen wurden. Gegenseitige Schuldenhaftung wurde vertraglich ausgeschlossen, explizit auch keine Transferunion begründet.

Diese Konstruktion brachte freilich eine Reihe von Problemen mit sich. In vielen Staaten herrschte insbesondere in wirtschaftlichen Krisensituationen wenig Bereitschaft, sich den Regeln der Währungsunion zu fügen. Zugleich verfügte die Währungsunion weder über verbindliche Sanktionsmechanismen noch über wirksame Sanktionsmöglichkeiten wie etwa, als *ultima ratio*, den Ausschluss eines Mitglieds. Und schließlich verfügte die Währungsunion nach Abschaffung der Möglichkeit von Wechselkursanpassungen auch nicht über Mechanismen zum Ausgleich volkswirtschaftlicher Ungleichgewichte. Die deutsche Vorstellung besagte, dass ein solcher Ausgleich über wettbewerbsorientierte Strukturreformen der betroffenen Länder erfolgen müsse (so wie

es Deutschland mit der Agenda 2010 tat). Diese Logik aber war weder klar formuliert und eindeutig geregelt, noch wurde sie von allen Mitgliedern der Währungsunion geteilt. Viele von ihnen machten vielmehr die deutschen Außenhandelsüberschüsse und private Finanzströme für die Probleme verantwortlich.

Überhaupt blieben politisch- und ökonomisch-kulturelle Differenzen innerhalb Europas bestehen, wie zum Beispiel zwischen deutscher Wettbewerbs- und Stabilitätsorientierung und französischer Konjunktur- und Industriepolitik. Es waren Formelkompromisse zwischen den unterschiedlichen Vorstellungen – wie der „Stabilitäts- und Wachstumspakt“ von 1997 –, die Einigungen einerseits überhaupt erst möglich machten. Andererseits legten sie den Grund für künftige Konflikte.

„Scheitert der Euro, dann scheitert Europa“ – Angela Merkels Beschwörung aus dem Jahr 2010 zeigte, dass die Währungsunion das Kernstück der Europäischen Union von Maastricht war. Indem der Vertrag Entscheidungskompetenzen auf die europäische Ebene verlagerte und mit der Revisionsklausel weitere Integrationsschritte und Vertiefungen in Aussicht stellte, bedeutete er einen Konstitutionalisierungsschub der Europäischen Union, die sich damit zugleich als die entscheidende politische Institution in Europa nach dem Ende des Kalten Krieges etablierte.

Daher wurde sie auch zum Objekt von Beitrittswünschen der postkommunistischen Staaten in Ostmittel- und Südosteuropa, die von der NATO Sicherheit und von der EU vor allem ökonomische Unterstützung erwarteten – und diese zugleich vor das gravierende Problem stellten, Vertiefung und Erweiterung zu vereinbaren. Vor diesem Hintergrund beschloss der Europäische Rat 1993 in Kopenhagen Kriterien für eine Osterweiterung: stabile demokratische Strukturen, eine wettbewerbsfähige Marktwirtschaft sowie die Übernahme der Rechte, Pflichten und Regelungen, des *acquis communautaire* der Europäischen Union. Am 1. Mai 2004 erweiterte sie sich mit einem Schlag von 15 auf 25 Mitglieder. Die Bereitschaft, Regeln zu beachten und Ziele zu erreichen, um die Voraussetzungen zu erfüllen, war dabei, wie sich herausstellte (und das galt für die Währungsunion nicht anders), auf dem Weg zur Mitgliedschaft deutlich ausgeprägter als nach erfolgtem Beitritt.

Zugleich wurden grundlegende kulturelle Differenzen sichtbar. Für die Staaten Ostmittel- und Südosteuropas war der Gewinn der Freiheit vom Kommunismus 1989 mit dem Wiedergewinn der nationalen Souveränität gegenüber der Sowjetunion verbunden. Vor diesem Hintergrund herrschte trotz der Übernahme des *acquis communautaire* keine uneingeschränkte Bereitschaft, diese wiedergewonnene Souveränität an eine „immer engere Union“ oder eine europäische Zentralgewalt abzutreten. Bestätigt sehen konnte sich solche Kritik durch das Urteil des deutschen Bundesverfassungsgerichts zum Lissabon-Vertrag, das eindeutig mahnte, die „europäische Vereinigung auf der Grundlage

einer Vertragsunion souveräner Staaten darf nicht so verwirklicht werden, dass in den Mitgliedstaaten kein ausreichender Raum zur politischen Gestaltung der wirtschaftlichen, kulturellen und sozialen Lebensverhältnisse mehr bleibt.“

Mark Gilbert spricht von europäischer „Hybris“ im frühen 21. Jahrhundert, in der sich Überambition und Leistungsrückstand verbanden. Die „Lissabon-Strategie“ des Europäischen Rats aus dem Jahr 2000 kündigte an, die EU innerhalb von zehn Jahren „zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt zu machen.“ Tatsächlich stand zehn Jahre später die Währungsunion am Rande des Scheiterns. Das zweite Jahrzehnt des 21. Jahrhunderts brachte eine Folge von fünf geballten Krisen mit sich. Sie prägten eine dritte Phase der europäischen Integration, in der sich die Frage stellte, ob diese Krisen abermals Motoren der Integration sein würden oder ob sie ihre Existenz gefährdeten.

Verfassungswandel durch Krisenmanagement: Die EU seit 2010

Als die Rating-Agentur Fitch am 9. Dezember 2009 die Kreditwürdigkeit Griechenlands herabstufte, sprang die Subprime-Krise in den USA auf die Europäische Währungsunion über. Nach dem Start des Euro waren die Kreditzinsen in der gesamten Währungsunion, vor allem im Süden Europas, merklich zurückgegangen und hatten einen kreditfinanzierten Boom ausgelöst. Als die Blase platzte und sich die Staats- und Regierungschefs der Eurozone am 7./8. Mai 2010 zu einem Krisengipfel trafen, malte der französische Präsident Nicolas Sarkozy das Gespenst einer Explosion der Europäischen Union an die Wand. Der in den folgenden Jahren entwickelten Euro-Rettungspolitik ging es ums Ganze – „whatever it takes“, wie EZB-Präsident Mario Draghi 2012 die Devise ausgab.

Vor die Alternative gestellt, dass Griechenland die Währungsunion verlassen müsse (was aber vertraglich nicht vorgesehen war) und eine Kettenreaktion drohe, oder dass die Währungsunion auf eine offene Transferunion umgestellt würde, was weder die verfassungsrechtliche Lage noch die politische Öffentlichkeit in Deutschland getragen hätten, setzte die Euro-Rettungspolitik auf Krisenhilfen gegen Auflagen zu Haushaltskonsolidierung und Strukturreformen. Damit konnte die Krise einstweilen stillgestellt werden – unter massivem Mitteleinsatz, unter Aufwertung der EZB zum zentralen Spieler und unter äußerster Dehnung der Verträge bis zu dem Punkt, an dem das Bundesverfassungsgericht der EZB 2020 bescheinigte, mit dem Kaufprogramm für Staatsanleihen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit missachtet und ihre Kompetenzen überschritten zu haben. Jedenfalls war aus der Europäischen Währungsunion, dem Herzstück des Vertrags von Maastricht, eine hybride Konstruktion aus defizitärem Regelsystem und situativen Krisenmaßnahmen ohne erkennbares Ziel und Gesamtdesign geworden.

Noch bevor die Euro-Schuldenkrise 2015 einem Höhepunkt zustrebte, war die EU zumindest indirekt am Aufflammen eines neuen Krisenherdes beteiligt. Die 2009 aufgelegte „Östliche Partnerschaft“ zielte auf die politische Assoziierung und wirtschaftliche Anbindung postsowjetischer Staaten, unter anderem der Ukraine. Als der ukrainische Präsident Viktor Janukowitsch am Ende eines vierjährigen Verhandlungsprozesses ankündigte, das Assoziierungsabkommen aus Rücksicht auf die Beziehungen zu Russland nicht zu unterzeichnen, brach der „Euromaidan“, die zweite ukrainische Revolution aus, die im Februar 2014 gewaltsame Züge annahm und Russland – das sich ohnehin von einer Expansion der EU bzw. der NATO bedroht wähnte – den Vorwand lieferte, die Krim zu annektieren und die Ostukraine militärisch und politisch zu infiltrieren. Die östliche Partnerschaft, so Marc Gilberts Urteil, „hatte unabsichtlich einen Krieg entfacht.“

Unterdessen stiegen die Zahlen von Asylbewerbern, die sich im Gefolge von Bürgerkriegen, insbesondere in Syrien, von Armut und Überbevölkerung im subsaharischen Afrika und von Kürzungen der Zuwendungen vieler Staaten für das Flüchtlingshilfswerk der Vereinten Nationen auf den Weg nach Europa machten – über das Mittelmeer oder über den Balkan und immer wieder begleitet von humanitären Tragödien. Über eine Million Migranten brachten 2015 das europäische Grenzregime zum Scheitern: das Schengen-Abkommen, das die europäischen Binnengrenzen durch eine gemeinsame Außengrenze ersetzte, und die Dublin-Verordnungen, denen zufolge das Erstaufnahmeland für die Asylverfahren zuständig war. Unter dem Druck der hohen Zahlen ließen Italien und Griechenland indessen Migranten passieren, die in den europäischen Norden und vor allem nach Deutschland strebten. Während andere Länder ihre Grenzen schlossen, hielt Deutschland die seinen offen, auch wenn sich nationales Recht, europäische Regelungen und humanitäres Völkerrecht dysfunktional überlagerten. Stattdessen erwirkte Deutschland einen Mehrheitsbeschluss zur Verteilung von Migranten innerhalb der EU im Ministerrat, was wiederum auf erbitterten Widerstand insbesondere in den osteuropäischen Staaten stieß, die nicht bereit waren, Asylbewerber, insbesondere muslimische Migranten aufzunehmen. Eine vorläufige Entspannung trat erst ein, als die EU im März 2016 ein Abkommen mit der Türkei schloss – die damit ein Druckmittel gegenüber der EU in der Hand hielt, die Grenzen zu öffnen.

Drei Monate später entschied sich die Wahlbevölkerung des Vereinigten Königreichs mit knapper Mehrheit in einem Referendum, die Europäische Union zu verlassen. Der „Brexit“ stellte den ersten Fall dar, dass ein Mitgliedstaat aus der Europäischen Union austrat, und konterkarierte damit das Narrativ der „immer engeren“ Union, die nur eine Richtung, nämlich „mehr Europa“ kenne. Zugleich sorgte der Brexit in den langwierigen Austrittsverhandlungen, die folgten, einstweilen für einen Schulterschluss der verbleibenden Mitgliedstaaten, unter denen Kettenreaktionen jedenfalls ausblieben.

Zugleich nahm die Spannung zwischen zentralisierenden und zentrifugalen Kräften innerhalb der EU zu. Während der „Green Deal“ der 2019 gebildeten Kommission unter Ursula von der Leyen unverkennbar zentralisierende Züge trug, wuchsen die Differenzen mit Ungarn und Polen über der Frage der Rechtsstaatlichkeit und mit den vier Visegrad-Staaten allgemein. Dabei wurden ebenso politisch-kulturelle Differenzen auf der West-Ost-Achse erkennbar wie die Auseinandersetzungen mit den „sparsamen Vier“ (Österreich, Niederlande, Dänemark, Schweden, später auch Finnland) über den Mehrjährigen Finanzrahmen der EU im Frühjahr 2020 sie auf der Nord-Süd-Achse zum Vorschein brachten. Während sich hier ein neues Maß an Fragmentierung zu manifestieren schien, das die Entscheidungsprozesse erschwerte, zeigte sich nach Ausbruch der Pandemie, dass die deutsch-französische Achse nach wie vor von entscheidender Bedeutung ist, als Emmanuel Macron und Angela Merkel sich im Mai 2020 auf einen schuldenfinanzierten Solidarfonds zur Bekämpfung der Pandemiefolgen verständigten. Auf einem außergewöhnlich langen und schwierigen Gipfel vom 17.–21. Juli 2020 wurden sowohl ein Rekord-Finanzrahmen von über einer Billion Euro für sieben Jahre als auch der 750 Mrd. Euro umfassende, erstmals durch gemeinsam aufzunehmende Schulden finanzierte „Next Generation EU“-Fonds beschlossen, der zur knappen Hälfte nicht rückzahlbare Zuschüsse und zur guten Hälfte rückzahlbare Kredite an besonders betroffene Regionen und Bereiche ausgibt. Hatte sich die EU in der Pandemie nach uneinheitlichem Beginn im Sommer 2020 als verstärkt handlungsfähig erwiesen, so führte die zugleich beschlossene gemeinsame Beschaffung von Impfstoff im Jahr darauf zu Engpässen und Verzögerungen, die das Vertrauen in Kommission und Union beschädigten, und dazu führten, dass einzelne Mitglieder Kooperationen jenseits der EU-Grenzen suchten.

Die Folge überstandener schwerer Krisen seit 2010 zeugt einerseits von einer signifikanten Resilienz der Europäischen Union. Andererseits identifizierten kritische Beobachter ein problematisches Muster, das für die dritte Phase der europäischen Integration im Zeichen der Krisenbewältigung konstitutiv wurde: Der Ignoranz von Problemen im Vorfeld folgten improvisierte Notfallmaßnahmen ohne Gesamtdesign und Nachhaltigkeit, die zur Etablierung ungeplanter neuer Strukturen und zu einem faktischen Verfassungswandel ohne Vertragsänderung führten (Agustín José Menéndez).

Die europäische Integration: Eine Zwischenbilanz

Zieht man eine Bilanz der europäischen Integration, so steht auf der Seite der Aktiva die Form des Umgangs der Europäer miteinander. Luxemburg und die Niederlande, Polen und Lettland sind nicht mehr Einmarschgebiete der Armeen benachbarter Großmächte, sondern stellen führende Repräsentanten

der Europäischen Union. Und auch wenn Krisengipfel zu mühsamen oder unbefriedigenden Ergebnissen führen, so zeugen sie doch von einem elementaren Willen zu gemeinsamen Lösungen, wo die europäischen Regierungen durch die Julikrise 1914 in den Krieg gesteuert waren. Den historischen Unterschied markiert auch das zweite Aktivum: der Beitrag der europäischen Integration zur Stabilisierung Ostmittel- und Südosteuropas nach dem Ende des Kalten Krieges. Allen neuen Mitgliedern der EU blieben die Ausbrüche von Gewaltpotentialen erspart, wie sie sich in den postjugoslawischen Kriegen oder in der Ukraine ereigneten. Stattdessen profitierten auch sie vom dritten großen Aktivum: dem Wohlstand der EU und ihres Binnenmarktes.

Diesen Aktiva stehen freilich auch Passiva gegenüber: eine charakteristische Verbindung von rhetorischer Überambition und faktischer Mindererfüllung. Statt zum „wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt“ zu werden, stand eine defizitär konstruierte Europäische Währungsunion zehn Jahre nach ihrem Beginn am Rande des Scheiterns. Und auch die Vergemeinschaftung der Grenzen und der Migrationspolitik erfüllte nicht die Kriterien, die von funktionsfähiger Staatlichkeit erwartet werden. Schließlich hat es die Europäische Union trotz aller Reformen nicht vermocht, zu einem *global player* zu werden; stattdessen hat sie ihre am ehesten global agierende Macht, das Vereinigte Königreich, durch Austritt verloren.

All dies konfrontiert die Europäische Union in den zwanziger Jahren mit ihrem konstitutiven Spezifikum: einem immer noch zunehmenden Maß an Ambivalenzen. Hatte das Europäische Parlament 2014 – abermals durch faktischen Präzedenzfall statt durch beschlossenen Verfassungswandel – ein supranationales parlamentarisches Recht zur Designation der Kommission erstritten, so kassierten die Staats- und Regierungschefs ebendies 2019 wieder ein. Während die Kommission durch Green Deal, Mehrjährigen Finanzrahmen und Next Generation EU-Fonds die zentralisierenden Tendenzen stärkt und sich ein eigener Hybrid zwischen einzelstaatlichen Regierungen und Kommission ausgebildet hat, nehmen mit der Verfestigung der vier Visegrád-Staaten und den Sparsamen Fünf die zentrifugalen Kräfte zu. Der Gipfel im Juli 2020 dokumentierte, dass es immer schwieriger wird, überhaupt eine Einigung zu finden – und schuf unter deutscher Mithilfe zugleich den Präzedenzfall für lange vor allem von Deutschland abgelehnte gemeinschaftliche Schulden. Ebenso zeugte die gemeinsame Beschaffung von Impfstoff außerhalb der vertraglichen Zuständigkeit der EU von weitergehender Vergemeinschaftung – und schuf mit ihren Mängeln zugleich Delegitimationspotentiale für die Union.

Zentralisierende Tendenzen *und* zentrifugale Kräfte bei ungelösten Fundamentproblemen der Währungsunion und fortgesetzten institutionellen Rivalitäten – das sind die Kenndaten der EU nach der Pandemie. War und ist dies eine neuerliche Dialektik der *méthode Monnet* auf dem Weg der *ever closer union*? Oder werden zunehmende Spannungen angelegt, die Risse im

Fundament erzeugen? Die historische Erfahrung spricht für die Langlebigkeit ambivalenter Hybride. Sie besagt aber auch, dass es keine Automatismen gibt – weder in Richtung des Niedergangs noch eines Endzustands. Und vor allem lässt die historische Erfahrung erwarten, dass die Zukunft offen ist. Der europäischen Integration helfen daher weder Schwarzmalerei noch Schönfärberei und auch keine Ideologie, sondern zukunftsöffener Realismus einer flexiblen, selbstreflexiven und selbstkritischen Union, die sich auf den Kern ihres Auftrags konzentriert: Mehrwert zu schaffen, wo sie Mehrwert verspricht.

Ausgewählte Quellen

Peter Ludlow, Eurocomment (bis 2019), ab 2020: European Council Studies.

Markus K. Brunnermeier/Harold James/Jean-Pierre Landau, The Euro and the Battle of Ideas, 2016.

Mark Gilbert, European Integration. A Political History, 2021.

Michael Leigh, Relaunch or disintegration? What Covid-19 means for the future of Europe, LSE European Politics and Policy Blog, 14.12.2020 (<https://blogs.lse.ac.uk/euoppblog/2020/12/14/relaunch-or-disintegration-what-covid-19-means-for-the-future-of-europe/>, September 2021).

Agustín José Menéndez, La crisis existencial de la Unión Europea y la radicalización de su mutación constitucional, in: Jueces para la democracia 99 (2020), S. 28–38.

Kiran Klaus Patel, Projekt Europa. Eine kritische Geschichte, 2018.

Frank Schorkopf, Der Europäische Weg, 2015.

II. Kapitel

Weniger, mehr, ein flexibles oder ein anderes Europa?

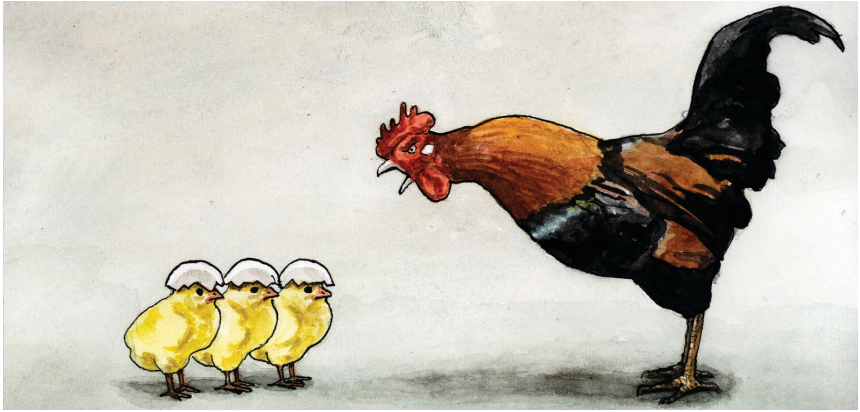


Illustration: Greser & Lenz

Ungarn verstehen. Perspektiven aus Mitteleuropa

Bence Bauer

„Wir wollen 2030 zu den besten fünf Ländern der EU gehören.“
Ministerpräsident Viktor Orbán im November 2018

Die demokratische Reputation Ungarns wird in der letzten Zeit von einem Teil der europäischen Medien und von vielen politischen Meinungsführern zunehmend in Frage gestellt. Stand das Land in den Wendejahren 1989/1990 unter den Völkern Mittel- und Osteuropas *pars pro toto* für den Freiheitsdrang und den Aufbruch in Richtung Demokratie und Europa, ist nach gut anderthalb Jahrzehnten Mitgliedschaft in der Europäischen Union eine weitreichende Ernüchterung eingetreten – auf beiden Seiten. Das „Ob“ einer EU-Mitgliedschaft steht in Ungarn nicht in Frage, denn die Zustimmungsraten dazu sind unverändert hoch. Bezüglich des „Wie“ gibt es hingegen einen umfangreichen Diskussionsbedarf.

Viele Ungarn fürchten zunehmend eine für sie negative Entwicklung, die ihre Lebensentwürfe, ihren lieb gewonnenen „European way of life“ in Frage stellt. Sie hadern daher insbesondere mit einer Europäischen Union, die nach ihrer Ansicht die mühselig wiedergewonnenen persönlichen Freiheiten und die nationale Souveränität einschränken und die Bevölkerung weitgehend bevormunden will. Vertreter vor allem westeuropäischer Länder hingegen sehen im Agieren des Landes eine ihnen fremde, ihrer Lebenswirklichkeit entrückte Welt, der sie mit Unverständnis begegnen. Dies findet dann oft Ausdruck in dem allgemeinen Vorwurf, die ungarische Politik würde den „europäischen Werten“ nicht mehr entsprechen. Die Diskrepanz der Perspektiven macht es notwendig, sich ernsthaft mit dem „Phänomen Ungarn“ zu befassen, um die Motivationslage und die Zielsetzungen seiner politischen Führung in einem komplexer werdenden Europa zu verstehen. So stellt sich die Frage, ob Ungarn mit seiner eigenwilligen Politik vielleicht nicht doch einen konstruktiven Beitrag zu einer sich im Wandel und Erneuerung begriffenen Europäischen Union leisten könnte.

Geschichte, Sprache und Mentalität der Ungarn

Für viele westeuropäische Beobachter sind die in ihren Augen überdimensionierte Erinnerungskultur, der von der Diktaturerfahrung ausgehende robuste Antikommunismus und der generelle Stellenwert von Geschichte im öffentlichen Leben Ungarns befremdend. Aber auch in anderen Ländern Mittel- und Osteuropas ist der öffentliche und politische Diskurs geprägt von einem lebendigen Geschichtsbild, einer starken nationalen Identität und einer nicht wegzudenkenden Narration über die Rolle von Staat, Staatsvolk und Nation. Um Europa gemeinsam gestalten zu können, ist es daher unerlässlich, sich dieser aus den historischen Gegebenheiten folgenden Rahmenbedingungen anzunehmen und das Land und seine Bevölkerung in ihrem ganzen Spektrum zu durchdringen. Dabei spielen nicht nur die bloßen Fakten eine Rolle, sondern auch Einstellungen, Befindlichkeiten, Mentalitäten, Verhaltensweisen und immer wiederkehrende Handlungsmuster. Nur so kann Verständnis und Verständigung befördert werden. Gerade die Politik muss imstande sein, dieses gesellschaftliche Grundverständnis in ihrer täglichen Arbeit zu würdigen, zu beachten und mit ihrem feingliedrigen System aus politischer Führung, Entscheidung und Kommunikation mit Maß und Mitte umsetzen. Für den ausländischen Betrachter ist es daher unerlässlich, diese Faktoren zu kennen, sie zu verstehen und von ihnen ausgehend das Land, seine Menschen und seine Politik zu beurteilen. Denn die unterschiedlichen historischen Erfahrungen, die andersgelagerten Diskussionen, die abweichende politische Kultur, eine andere Sprache, eine nicht immer leicht zu folgende Kommunikation und die den westeuropäischen Beobachtern kaum vertraute „Volksseele“ der Ungarn erschweren diesen Prozess. Diese Umstände zu würdigen verlangt stete Aufmerksamkeit und auch den Willen, sich auf das Land einzulassen.

Das Land der 10 Millionen Freiheitskämpfer

Einem bekannten ungarischen Politiker wird die Bemerkung zugeschrieben, es sei sehr schwer Ungarn zu regieren, denn im Land gebe es 10 Millionen Freiheitskämpfer. Diese Umschreibung charakterisiert eine Grundeigenschaft der Ungarn, den ständigen Kampf und Rebellion gegen oftmals äußere Bedrohungen. Tief verwurzelt in der Geschichte des Landes lernten die Menschen, dass sie oftmals auf sich allein gestellt waren. Im Kommunismus schließlich galt es, die Obrigkeit zu überwinden, mit List und Geschick und den anderen ein Schnippchen zu schlagen. Vor diesem Hintergrund sind auch Aversionen und gelegentlich lautstark geäußerte Vorbehalte gegen „Entscheidungen von oben“ oder „Entscheidungen von außen“ zu verstehen. Dadurch ist auch zu erklären, warum Maßnahmen auch der EU zunächst einmal durch die Souveränitäts- und

Freiheitskämpferbrille betrachtet werden und fast immer vermutet wird, dass die andere Seite eine List, einen Hintergedanken, ein übles Motiv verfolgt. Diese Attitüde ist eingeübt, denn das tagtägliche Leben der Ungarn ist ein Abwehrreflex gegen all das, was diese Freiheit bedrohen könnte: eine lästige Abgabe, eine unangenehme Pflicht, eine als unsinnig empfundene Regel. Doch jenseits dieser kleinen Freiheitskämpfe gibt es eine Welt, für die die Ungarn eintreten. Eine äußere Bedrohung wird aufgrund der historischen Prägungen sofort erkannt und abgewehrt, ein Reflex, den viele in Europa vielleicht schon verloren haben. Die Ungarn zeichnen ein seismographischer Sinn für die täglichen Veränderungen in der Welt aus. Sie haben durch ihre geschichtlichen Erfahrungen gelernt, immer vorzeitig die Gefahren zu erkennen und den richtigen Zeitpunkt für Abwehrmaßnahmen zu wählen.

Die ungarische Flüchtlingspolitik als Zankapfel zwischen Ost und West

Kaum ein Thema bestimmte den europäischen Diskurs im letzten Jahrzehnt so sehr wie die internationalen Flüchtlings- und Migrationsströme. Das gesteigerte Interesse am EU-Wahlkampf und die gestiegene Wahlbeteiligung deuten darauf hin, dass die Europäer zumindest zum Teil eine gemeinsame öffentliche Wahrnehmung und ein Stück weit auch eine gemeinsame Öffentlichkeit diesbezüglich entdeckt hatten. Dass ausgerechnet eine derart umstrittene Frage wie die Flüchtlings- und Migrationspolitik diesen Prozess befeuern würde, hätten sich selbst begeisterte Anhänger des europäischen Einigungsgedankens so wohl nicht vorstellen können. Noch Anfang 2015 hätten es politische Kommentatoren kaum für möglich gehalten, dass ausgerechnet der ungarische Ministerpräsident Viktor Orbán eine zentrale Rolle in diesen Diskursen einnehmen und er auf dem Höhepunkt der Flüchtlingskrise sogar zum „Gegenspieler“ von Angela Merkel hochstilisiert würde.

Bestimmend für die Ausbildung der ungarischen Migrationspolitik waren neben den sich anbahnenden Ereignissen des Jahres 2015 auch viele andere, meist historisch tief verwurzelte Faktoren. Fremdherrschaft, Besetzung und Besatzung waren leidvoll wiederkehrende Erfahrungen der ungarischen Geschichte. Nach dem Mongoleneinfall und 150-jähriger osmanischer Besatzung war es das Haus Habsburg, das das Land befreite und im selben Moment sich einverleibte. Zuvor war das Land dreigeteilt, in der Mitte die Türken (im Budapester Villenviertel windet sich die „Türkenunheilstraße“ bergauf, kaum einen Kilometer entfernt steht die von Viktor Orbán und Recep Tayyip Erdoğan im Oktober 2018 wiedereröffnete restaurierte Gül-Baba-Türbe und für die geschichtsbewussten Ungarn ist dies überhaupt kein Widerspruch), im Nordwesten Habsburg, im Osten das autonome Fürstentum Siebenbürgen. Abgekoppelt von Europa entwickelt sich in

Siebenbürgen ein ganz besonderes Ungarntum, in dem Calvinismus und Identitätsbildung prägend waren. Das Unterpfand der ungarischen Staatlichkeit wie einen heiligen Gral gegen Eindringlinge und Übeltäter, gegen Fremde und Unbekannte, gegen absolute Monarchen und ausländische Reiche zu verteidigen, stand dabei im Mittelunkt: „Cum Deo pro Patria et Libertate“ war das Motto der Siebenbürgischen Freiheitsbewegungen. Die Rolle der Reformation kann in diesem Zusammenhang nicht hoch genug eingeschätzt werden. Es ist daher auch keine Überraschung, dass die zahlenmäßig nur mittelgroße Reformierte Kirche Ungarns (mit etwa 20 % der Gläubigen des Landes) in der Politik und im öffentlichen Leben bis hinein in die Regierungskreise auch heute noch eine so bedeutende Rolle spielt. Im 20. Jahrhundert erfüllte sich nach dem Trauma der Erfahrungen mit der massenmörderischen Nazi-Ideologie und der Katastrophe des Zweiten Weltkrieges sowie nach der jahrzehntelang andauernden Willkürherrschaft des kommunistischen Regimes – abgesichert durch die „vorübergehend in Ungarn stationierte Rote Armee“ – endlich der lang ersehnte ungarische Traum von Freiheit, nationaler Identität und Selbstbestimmung.

Vor dem Hintergrund der geschichtlichen Erfahrungen reagieren die Ungarn deswegen in ihrer eigenen Art auf die Herausforderungen der „modernen Völkerwanderung“. Die Verteidigungsstrategie der politischen Führung in der Migrationsfrage stößt – über alle Parteigrenzen hinweg – im Land auf eine breite Zustimmung. Ein diesen Trend verstärkender Aspekt ist die Einschätzung vieler Ungarn, dass die Europäische Union mit ihrer Hauptstadt Brüssel ein neues „Riesenreich“ sei. Viele Ungarn können nicht akzeptieren, dass als Folge der Teilung der Souveränität auf europäischer Ebene letztlich die Brüsseler Bürokratie darüber entscheidet, mit wem die Landesbevölkerung zusammenleben solle. Die ungarische Regierung hat mehrfach betont, dass sie die nationale Migrationspolitik eines jeden EU-Mitgliedslandes akzeptiere. Ausgehend von den Einwanderungserfahrungen vor allem der westeuropäischen Länder hat die Regierungskoalition aber entschieden, eine eigene Migrationspolitik umzusetzen. Dies solle wiederum, so die ungarische Argumentation, ebenso von den anderen EU-Ländern akzeptiert werden.

Im Jahr 2015 erreichten nicht nur die deutsch-ungarischen, sondern auch die ungarisch-europäischen Beziehungen einen Tiefpunkt. Dabei hatte sich die politische Führung des Landes ungewollt als Gegenentwurf zur deutschen Willkommenskultur positioniert bzw. wurde dorthin gedrängt. Mit der Sicherung der Schengen-Außengrenze bewiesen die Ungarn, dass die sich aus dem staatlichen Souveränitätsbegriff klassischerweise ergebende Pflicht des Schutzes der Landesgrenzen erfüllbar war. Niemand in Ungarn antizipierte die gesellschaftliche und politische Dynamik, die zu einer „Willkommenskultur“ in Deutschland im Spätsommer 2015 führte. Nach dieser Hochzeit der Flüchtlingsaufnahme fand die deutsche Regierung aber wieder zu einem auch für andere europäische Länder akzeptablen Lösungsansatz zurück – Flüchtlingsabkommen mit der

Türkei, Flüchtlings-Obergrenze, „2015 darf sich nicht wiederholen“ und dergleichen. Die Aufnahme und vor allem die Verteilung der Flüchtlinge und Migranten bleibt aber weiterhin eine schwierige Frage für Europa, auf die bisher noch keine allgemein akzeptierte Antwort gefunden werden konnte.

Recht haben und Recht bekommen sind zwei Paar Schuhe – dieses deutsche Sprichwort wird seit jener Zeit auch von den Ungarn verstanden. Denn andere Länder folgten der strikten Grenzschutzpolitik Ungarns und seiner rigiden Ablehnung illegaler Migration; dies wurde anscheinend nur anders kommuniziert. So betrieb der österreichische Bundeskanzler Sebastian Kurz schon als Außenminister konsequent die Schließung der Balkanroute, dennoch stand nicht er, sondern der ungarische Ministerpräsident Viktor Orbán im Mittelpunkt der massiven Angriffe der Befürworter von durchlässigen EU-Außengrenzen. Diese Tatsache wurde der ungarischen Regierung zunehmend bewusst. Sie nahm die Rolle an, verschärfte noch die Rhetorik und erklärte sich zum „Burgkapitän“ der Feste Europa, zum Verteidiger Europas oder auch zum Garanten der jüdisch-christlichen Werteordnung. Als Folge der Migrationskrise verschärfte sich die Polarisierung in Europa und vor allem der Gegensatz zwischen Ost und West. Im Mittelpunkt der Diskussion steht seitdem die These von Krastev/Holmes, dass das „Licht erloschen“ sei. Es scheint, dass die politische Strahlkraft des Westens erheblich nachgelassen hat und die Länder in Mittel- und Osteuropa sich stärker an eigenen Traditionen, Glauben und nationaler Identität orientieren.

Das gemeinsame Narrativ von Mittel- und Osteuropa

In ihrer Einstellung zu Geschichte, Kultur und Politik sind sich die Menschen in den Ländern Mittel- und Osteuropas sehr ähnlich – aber auch in ihrer Ablehnung der massiven Zuwanderung. Sie wollen so leben, wie sie bisher gelebt haben und ihre Gesellschaften aus sich heraus entwickeln. Dabei akzeptieren sie die Gesellschaftsentwürfe der alten EU-Mitgliedsländer, fordern aber ihrerseits im europäischen Verbund mehr Respekt und Anerkennung für ihre Vorstellungen. Für viele wirkte es wie eine Änderung der europäischen Geschäftsgrundlage, als in der Europäischen Union im Herbst 2015 die verpflichtende Verteilung der Flüchtlinge mit qualifizierter Mehrheit beschlossen wurde. Es ist eine Binsenweisheit, dass sich die Europäische Union nach der großen Erweiterungsrunde im Jahr 2004 weiterentwickelt hat. Viele Mittel- und Osteuropäer fragen sich aber zunehmend, ob sie heute noch souverän und selbstbestimmend das Leben in ihrem Land gestalten können oder ob die Brüsseler Institutionen dies weitgehend übernommen haben. In Polen, Tschechien, Slowenien, Ungarn und der Slowakei stellte sich vor diesem Hintergrund zunehmend die Frage nach der Selbstachtung. Der Wunsch nach einer stärkeren Besinnung auf die eigenen Kräfte nahm stetig zu. Mit Befremden wird in diesen

Ländern zur Kenntnis genommen, dass das Streben nach Selbstbestimmung in Europa keine Selbstverständlichkeit ist, denn niemand würde z. B. anzweifeln, dass die Deutschen über das Leben in Deutschland entscheiden müssten und nicht andere. Bei den „neuen“ EU-Mitgliedsländern klingt immer noch der Ausspruch des französischen Präsidenten Chirac nach, jene Länder hätten „eine gute Gelegenheit verpasst, einfach mal den Mund zu halten“. Hier Europa wieder zusammenzuführen, Vertrauen zu schaffen und „Politik auf Augenhöhe“ zu gestalten wird ebenso eine eminente Herausforderung für die 2020er Jahre werden wie auch die richtige Balance zwischen Ost und West, Nord und Süd, klein und groß zu finden.

Die Pflöcke, die die Politik gerade in Ungarn einschlägt, stehen als markante Wegmarken bisweilen allein auf weiter Flur und treffen in Europa vielfach auf Entrüstung und Argwohn. Doch diese politischen Entscheidungen basieren überwiegend auf einfachen und grundsätzlichen Überzeugungen, die von einem Mehrheitswillen getragen werden: Nicht mehr, sondern weniger Zuwanderung. Nicht weniger, sondern mehr Kinder. Nicht Verbot von Einfamilienhäusern, sondern Unterstützung für das Eigenheim. Kein Wohlfahrtsstaat, sondern eine Gesellschaft, die auf Arbeit aufbaut. Nicht hohe, sondern niedrige Steuern. Nicht Umverteilung, sondern Investitionen in wachsenden Wohlstand. Nicht Ehe für alle, sondern Ehe von Mann und Frau. Viele dieser Zielsetzungen werden auch von den Bürgern anderer Länder der Region geteilt. Dass eine solche Politik im heutigen Europa vielfach auf Ablehnung stößt, liegt auch daran, dass diese Themen in vielen Ländern den Nerv der noch nicht abgeschlossenen Diskussion über die zukünftige gesellschaftliche Ausrichtung treffen.

Ungarn und Visegrád

Die am 15. Februar 1991 damals noch von drei Staaten gegründete Visegrád-Gruppe besteht heute aus den vier Ländern Polen, Ungarn, Tschechien und der Slowakei. Sie findet ihren historischen Vorläufer im Dreikönigsabkommen im gleichnamigen ungarischen Ort im Herbst 1335. Zu jener Zeit kamen die drei Könige aus Polen, Ungarn und Tschechien überein, ihre Handels- und Militärbeziehungen auszubauen und auch politisch gemeinsam vorzugehen. Die vor 30 Jahren wiederbelebte Gruppe verfolgte anfangs die Zielsetzung, sich gegenseitig auf dem Weg in die euroatlantischen Strukturen zu unterstützen. Nach der erfolgreichen Integration drohte das Projekt inhaltlich entleert zu werden. Doch es kam anders. Die massiven Umwälzungen des Jahres 2015 zeigten einmal mehr, wie wichtig es für die Länder Mittel- und Osteuropas ist, mit einer Stimme zu sprechen. Sie verbindet politisch eine gemeinsame Sprache – jenseits von Parteipolitik, denn seit Spätherbst 2015 tragen ihre Regierungen unterschiedliche parteipolitische Farben. Mit einer konsequenten Politik gerade in Sachen Mi-

gration und Bewahrung der christlichen Werte des Kontinents spielen sie eine immer größer werdende Rolle im vielstimmigen europäischen Konzert. Sie sind zum Machtfaktor geworden, nicht nur politisch, sondern auch wirtschaftlich.

Die V4 verstehen sich aktuell als dynamistische Region in Europa. Schon 2015 war ihr Handelsvolumen mit Deutschland um 50 % höher als das von Deutschland mit Frankreich. 2019 stieg diese Kennziffer schon auf 70 %. Sie lehnen staatliche Verschuldungspolitik ab und haben aus ihrer historischen Erfahrung gelernt, dass ganz im Sinne der „schwäbischen Hausfrau“ Ausgaben immer auch Einnahmen entgegenstehen müssen.

Sie formulieren zunehmend selbstbewusster ihren Gestaltungsanspruch und hoffen, zusammen mit Deutschland zum Motor einer sich erneuernden Europäischen Union zu werden. Dabei liegen sie mit ihren Vorstellungen von Fiskal- und Klimapolitik, einer nachhaltigen, innovativen und leistungsbereiten Wirtschaft, schneller Digitalisierung sowie mit der Ausweitung militärischer Fähigkeit auch im europäischen Verbund auf einer Linie mit Deutschland. Die V4 haben sich zu einer Region gemausert, die auf eigenen Beinen stehen kann und will und mutig einen Beitrag für Europa zu leisten imstande ist. „Einheit in der Vielfalt und Vielfalt in der Einheit: Das ist das Geheimnis Europas,“ erklärte Ministerpräsident Orbán im Februar 2021 anlässlich der Feiern zum 30. Jahrestag der Gründung des Bündnisses der Visegrád-Länder. Er forderte starke Nationalstaaten mit politischen Entscheidungsträgern, die den Mut hätten, auch Unbequemes anzusprechen. Das Potential der V4 zu erkennen und für die Zukunftsgestaltung des Kontinents stärker zu nutzen, ist eine der großen Herausforderungen der deutschen Europapolitik nach den Bundestagswahlen 2021.

Europa heute

Dieser Beitrag sollte nicht die feinen Verästelungen der ungarischen Europapolitik darlegen, er ist auch nicht bestrebt, einzelne EU-Fachpolitiken einer Kritik oder Würdigung zu unterziehen. Er will vielmehr eine Perspektive von Europa aufzeigen, die in Deutschland heute nur unzureichend bekannt ist. Ungarn hat seine Wurzeln und seinen lang angestammten Platz in Europa. Dass dies von westlichen Kritikern immer wieder in Frage gestellt wird, schmerzt die Ungarn sehr. Die Richtungsentscheidung, das Land europäisch fest zu verankern, traf der Heilige Stephan für Ungarn vor mehr als tausend Jahren. Diese Entscheidung bleibt die Richtschnur der ungarischen Europapolitik. Die ungarische Regierung strebt weiterhin ein „Europa der Vaterländer“ an und die große Mehrheit der Ungarn will in der Europäischen Union bleiben. Sie wollen Demokratie, Rechtsstaat, Wohlstand und Sicherheit auf der Grundlage einer pluralistischen Werteordnung. Es sind vor allem die Zwischentöne, die den Unterschied in Europa ausmachen. Diese Unterschiede zu verkraften und zu respektieren, Mei-

nungsunterschiede in einer offenen und kontroversen Debatte mutig und beherzt auszutragen und sich den drängenden Zukunftsfragen zu stellen sollte Europa in den 2020er Jahren kennzeichnen.

Der ungarische Ministerpräsident erklärte vor einigen Jahren: „Wir dachten früher, die Zukunft ist Europa, aber heute wissen wir, dass wir die Zukunft Europas sind“. In diesem Sinne sollte Europa aus einer lebendigen Mitte heraus weitergedacht und neu belebt werden. Die Ungarn sind dazu bereit.

Eine neue Abmachung zwischen den Mitgliedstaaten, der Europäischen Union und ihren Bürgern

Gianni Bonvicini

Paolo Magagnotti

Bei jeder schweren Krise, mit der sich die Europäische Union konfrontiert sieht, sehen Optimisten eine Gelegenheit, die „politische“ Integration unserer noch unvollständigen Union zu vertiefen. So war es während der schweren Euro- und Finanzkrise in den Jahren 2008 bis 2012 und der Migrationskrise im Jahr 2015. Und auf solche Beschreibungen treffen wir auch während der Pandemie.

Diese Befürworter der Europäischen Einigung glauben an die Theorie eines „großen Schritts nach vorne“ in Richtung einer „Europäischen Wirtschaftssteuerung“, wie es Carlo Azeglio Ciampi¹ Mitte der neunziger Jahre ausdrückte. Ihm war bereits bei der Einführung des Euro klar, dass eine gemeinsame Währung allein nicht ausreicht, um geld- und finanzpolitische Stabilität zu gewährleisten. Nur eine gemeinsame Fiskalpolitik kann durch Finanzkrisen verursachte Schocks abfedern. Mit anderen Worten braucht es eine unabhängige europäische Regierung, der auch Kompetenzen in Wirtschaft, Investitionen und Steuern zugewiesen sind.

Auch im Jahr 2012 begnügte man sich damit, ein ungeordnetes Bündel an Maßnahmen ins Leben zu rufen, wie den heute umstrittenen Europäischen Stabilitätsmechanismus oder den Europäischen Fiskalpakt. Eine gemeinsame Wirtschaftssteuerung fehlt aber noch immer. Nur die folgerichtige Entscheidung des Präsidenten der EZB, Mario Draghi, bewahrte uns in den folgenden Jahren vor den potentiell desaströsen Folgen der Euro-Krise. Er flutete die Märkte mit Liquidität und hielt den Leitzins niedrig. Es leuchtet jedoch vielleicht ein, dass die Fortsetzung dieser Maßnahmen durch seine Nachfolgerin, Christine Lagarde, nicht ausreichen wird, um der aktuellen, weitaus schwereren Krise zu begegnen.

¹ Gouverneur der italienischen Notenbank (1979–1993). Vorsitzender des Ausschusses der Gouverneure der Europäischen Gemeinschaft und des Europäischen Fonds für währungs-politische Zusammenarbeit (1982, 1987). Präsident des italienischen Ministerrats (1993–1994). Minister für Finanzen, Haushalt und Wirtschaftsplanung (1996–1999). Als Finanz- und Haushaltsminister der Regierung Prodi und der Regierung D'Alema hat Ciampi einen entscheidenden Beitrag zur Erreichung der im Vertrag vorgesehenen Ziele sowie zur Einführung der Einheitlichen Europäischen Währung geleistet. Präsident der Italienischen Republik (1999–2006).

In einigen EU-Ländern stellt man sich die Frage nach den Langzeitfolgen dieser Strategie. Bis jetzt haben sich die Wirkungen als positiv erwiesen. Es ist den interessierten Staaten daran gelegen, eine wirkungsvolle Wirtschaftspolitik zu entwickeln, um eine nachhaltige Durchschlagskraft der Maßnahme zu beweisen. Trotzdem hätte eine europäische Wirtschaftssteuerung mit aller Wahrscheinlichkeit auch das EZB-Manöver vorweggenommen.

Ist jetzt nicht der Zeitpunkt, die Beratungen über eine europäische „Wirtschaftssteuerung“ wiederaufzunehmen? Die logische Antwort ist ein „ja“. Noch mangelt es in den meisten Mitgliedstaaten jedoch an einer entsprechenden Überzeugung sowie an einer entsprechenden langfristigen Vision. Der Schritt in Richtung einer Wirtschaftssteuerung erscheint ihnen gegenwärtig zu riskant. Jeder Staat möchte selbst über seine Wirtschafts- und Fiskalpolitik bestimmen und die Erwartungen der eigenen Steuerzahler und Wähler erfüllen. Und doch ist diese Sichtweise zu sehr auf die Staaten und die nächsten Wahlen bezogen. Sie denkt zu wenig an Europa und die nächsten Generationen.

Eine europäische Zentralregierung wäre in der Lage, unmittelbar und zielgerichtet im Interesse der gesamten Union zu handeln, indem auch die Interessen der Mitgliedstaaten besser verwirklicht werden können. Die Covid-19-Pandemie hat jene Schwierigkeiten offengelegt, die schon während der Finanzkrise im Jahr 2008 aufgetreten waren. Eine bessere Abstimmung der Wirtschaftspolitik innerhalb der Europäischen Union hätte die Folgen der Krise entschärfen und die eingetretene Verletzung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes begrenzen oder sogar verhindern können.

Eine gemeinsame europäische Wirtschaftssteuerung wäre zudem in der Lage, den Fliehkräften innerhalb der Union wirksamer entgegenzutreten. Problematisch für den Zusammenhalt der Union ist insbesondere die Bildung von Interessengemeinschaften wie den Mittelmeerländern, den Visegrád-Staaten oder, in der jüngsten Vergangenheit, den sogenannten „Sparsamen Ländern“.

Eine zentrale Europäische Regierung wäre auch imstande, Situationen einer strukturellen wirtschaftlichen Schwäche zu erkennen. Sie könnte untersuchen, ob die Ursache außerhalb des Landes liegt oder ob vielmehr mangelnder Reformwille, ineffiziente Verwaltung oder sogar Missbrauch von öffentlichen Geldern der Grund sind. Sollten diese Mängel auftreten, dann müsste eine solche Europäische Regierung die Solidarität der anderen Mitgliedstaaten gegenüber jenen überdenken, die nur Hilfe in Anspruch nehmen.

Das Programm der neuen Kommission

Schon Ende 2019 war der Bedarf nach einer Wiederbelebung des europäischen Integrationsprozesses spürbar. Die neue Präsidentin der Europäischen Kommission, Ursula von der Leyen, hat daraus das Schlüsselement ihrer fünfjährigen

Legislaturperiode gemacht. Es bleibt zu hoffen, dass die guten Absichten tatsächlich Wirklichkeit werden können. Diese Pläne hat die Kommissionspräsidentin in ihrer ersten Ansprache zur Lage der Union seit Covid-19 noch einmal bekräftigt. Es überrascht daher nicht, dass das „Buch der Träume“ aus Brüssel sehr ehrgeizig und zukunftsorientiert ist.

Das von Ursula von der Leyen geschnürte Maßnahmenpaket bietet eine große Vielfalt: Von einem stärkeren gemeinsamen Auftreten der EU in internationalen Angelegenheiten – einer geopolitischen Union – bis hin zu einer Vorbildfunktion in Sachen Klimaschutz bis zum Jahr 2050. Integriert sind nicht zuletzt der Schutz der Menschenrechte, das Eintreten für Europäische Werte, die Bekämpfung der Ungleichheit, die Digitalisierung und eine gemeinsame Verteidigungspolitik.

Bedingt durch die Covid-Krise gewinnen auch die Gesundheits- und Sozialpolitik an Bedeutung, da die Arbeitslosenzahlen in Europa steigen. Es ist deshalb erfreulich, dass die Sorgen der europäischen Öffentlichkeit auch von den Gremien der EU endlich ernst genommen werden. Die Gedanken und Vorschläge der Kommissionspräsidentin stellen ihre Sorge um die steigende weltweite Interdependenz unter Beweis. Dies ist umso mehr von Bedeutung, als die schwindende Regierbarkeit in Europa in starkem Kontrast zu dieser wachsenden Zwischenabhängigkeit der Nationen untereinander steht.

Die Konferenz zur Zukunft Europas

Da vergleichbare Vorschläge in der Vergangenheit meistens nicht in die Tat umgesetzt wurden, hat Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen mit Entschiedenheit die Konferenz zur Zukunft Europas angeregt – mit dem Ziel, nicht nur die politischen Prioritäten, sondern auch die Anforderungen an die Institutionen zu benennen, die ein solches Programm glaubwürdig und realisierbar machen. Anfang 2020 bekam die Präsidentin sofort Unterstützung durch das bewährte deutsch-französische Tandem, welches ein zweiseitiges Dokument mit Vorschlägen für die Durchführung und den Zeitplan der Konferenz einreichte.

Man fühlt sich in das Jahr 2002 zurückversetzt, als die damals 15 Mitglieder der EU einen Vertrag über eine Verfassung für Europa ins Leben riefen, um neue Regeln für eine Europäische Regierung zu vereinbaren. Die Geschichte ist wohl bekannt: Nach der feierlichen Unterzeichnung des Vertrags am 29. Oktober in Rom haben zwei Volksentscheide in Frankreich und in den Niederlanden den Vorschlag einer neuen Grundlage für unser Zusammenleben abgelehnt. Dabei schien die EU in jenen Jahren auf dem Gipfel ihres Erfolgs zu sein. Diese Zeit war noch durch starkes Wirtschaftswachstum geprägt – die Krise sollte sie erst im Jahre 2008 ereilen. Erst kurze Zeit zuvor war das wagemutige Experiment einer gemeinsamen Währung gestartet, und im Jahre 2004 fand die bis dahin größte

Erweiterung der EU statt, als zehn neue Staaten, überwiegend aus Osteuropa, dem Kern der Union beitraten.

Und doch zögerte die öffentliche Meinung auch in Gründungsstaaten wie Frankreich oder den Niederlanden, den großen Sprung nach vorn zu wagen, wie es der durch Giscard d'Estaing inspirierte Vertrag vorschlug. Leider besteht auch heute noch mit der besorgniserregenden Corona-Pandemie die Gefahr, dass die Konferenz zur Zukunft Europas enttäuschen wird. Nur das entschiedene Voranschreiten einzelner, williger Staaten kann das verhindern. Für zögernde Länder sollte eine Tür geöffnet bleiben, um ihnen die Zeit zu geben, wieder zur europäischen Vorhut aufzuschließen. Zu einer solchen Entscheidung bedarf es aber des Willens, die Führung in diesem schwierigen und sehr riskanten Unterfangen zu übernehmen. Deutschland und Frankreich scheinen dazu prädestiniert, aber die innenpolitische Schwäche von Präsident Emmanuel Macron und eine neue deutsche Bundesregierung dieses Szenarium infrage zu stellen.

Auch Italien hat sich mit Entschlossenheit zu dem französisch-deutschen Paar gestellt. Andere Willige sind fraglich. Es gibt aber keine Alternative. Seit zu vielen Jahren steht die EU still, gelähmt durch ein veraltetes und ineffizientes Lenkungssystem.

Die multiple Krise der Europäischen Union

Die heutigen Bedingungen, um die Europäische Union handlungsfähiger zu machen, sind viel schwieriger als zu Zeiten der europäischen Konvention. Die Union sieht sich nicht nur mit der Corona-Krise konfrontiert, sondern auch mit dem Austritt eines bedeutenden Mitglieds, des Vereinigten Königreichs. Die Wirtschaftskrise hat sich dramatisch verschärft, besonders in einigen süd-europäischen Ländern wie Italien. Die Corona-Wellen haben leider die Situation weiter verschärft. Ohne einen neuen Haushalt für den Zeitraum 2021 bis 2027 wären kaum Fortschritte möglich.

Dies wird der wirkliche „test case“ sein, um die Pläne der europäischen Regierungen für eine gemeinsame Politik auf die Probe zu stellen. Auf institutioneller Seite wird man erneut, wie beim Vertrag im Jahr 2002, beraten müssen, ob bei allen Abstimmungen und in allen Institutionen eine qualifizierte Mehrheit eingeführt werden soll. Damals wurde dieser Vorschlag zurückgewiesen und auch im Vertrag von Lissabon wurde er nicht wieder aufgegriffen. Durch die Finanzkrise im Jahr 2008 wurde dann die Rolle des Europäischen Rates *de facto* deutlich aufgewertet. Die konstruktive Enthaltung, ein bis dahin gern eingesetzter Kunstgriff, wurde ersetzt durch einen Zwang zur Einstimmigkeit, nicht nur bei Entscheidungen von großer strategischer Bedeutung, sondern auch bei nebensächlichen Details.

Das Beharren auf dem Prinzip der Einstimmigkeit im Europäischen Rat führt den europäischen Integrationsprozess in eine Sackgasse und stellt Millionen Europäer vor eine ungewisse Zukunft. Es braucht die Entschlossenheit, Entscheidungen innerhalb eines angemessenen Zeitfensters zu treffen, damit der Lauf der Geschichte keine Urteile fällt, die später keine Berufung mehr zulassen. Die Verträge müssen so abgeändert werden, dass die EU über agile Institutionen verfügt, die präventiv eingreifen können und nicht immer nur vor vollendeten Tatsachen in Deckung gehen können.

Es wäre vielleicht auch ohne eine wesentliche Änderung der Verträge möglich, in einem gewissen Rahmen einen neuen Elan in die Handlungen der Union zu bringen: Den Verträgen könnte eine Regelung hinzugefügt werden, die für alle Abstimmungen die Forderung nach Einstimmigkeit durch die Forderung nach einer qualifizierten Mehrheit ersetzt: Eine Art umgekehrter „Luxemburger Kompromiss“.

Der Verzicht auf die Einstimmigkeit sollte auch für die Ratifizierung der europäischen Verträge gelten. Artikel 48 des Vertrags über die Europäische Union lautet: „Die Änderungen treten in Kraft, nachdem sie von allen Mitgliedstaaten nach Maßgabe ihrer verfassungsrechtlichen Vorschriften ratifiziert worden sind.“² Sollte dieses Ziel nicht erreicht werden, könnte der Vertragsentwurf für eine Europäische Union von Altiero Spinelli eine Alternative darstellen. Laut seinem am 14. Februar 1984 vom Europäischen Parlament angenommenen Entwurf sollte eine Vertragsänderung in Kraft treten, wenn eine qualifizierte Mehrheit der Mitgliedstaaten sie ratifiziert. Anderen Staaten sollte die Möglichkeit eingeräumt werden, dem geänderten Vertrag zu einem späteren Zeitpunkt zuzustimmen.

Die große Chance: Next Generation EU

Die Konferenz zur Zukunft Europas wurde am Europatag 2021 eröffnet und ist leider fast vollständig vom Radarschirm des politischen und journalistischen Diskurses verschwunden. Nur die Fachpresse verfolgt ihre langsame und schwierige Entwicklung. Die Pandemie beherrscht den Diskurs. Die Konferenz ist aber nicht ganz in Vergessenheit geraten: Man erkennt es auch an der von der Kommission und ihren Unterstützern gewählten Bezeichnung des Fonds. Next Generation EU. Die Schwerpunkte im Entwurf der Konferenz zur Zukunft Europas finden sich auch im Next Generation EU-Fonds wieder; erwähnt seien Digitalisierung, Umweltschutz, künstliche Intelligenz und Infrastruktur. Wenn unsere Interpretation korrekt ist, dann besteht noch Hoffnung, dass die Konferenz wiederbelebt werden kann. Mit anderen Worten könnte genau die Zusammenführung der Konferenz und des Wiederaufbaufonds zu neuen po-

² Art. 48 Abs. 4 UAbs. 2 EUV.

sitiven Ergebnissen für die EU führen, sowohl auf politischer als auch auf institutioneller Ebene.

Wir wissen alle, welch schwierige Geburt der zwischen Staats- oder Regierungschefs ausgehandelte Kompromiss über die Aufnahme gemeinsamer Schulden gewesen ist, um in der Zeit nach Covid-19 ein Hilfspaket über 750 Milliarden Euro für das Programm *Next Generation EU* zur Verfügung zu stellen. Zwar ist es dem Europäischen Rat gelungen, eine Verabschiedung des milliarden schweren Programms zu erwirken, aber es verbleibt in einigen Mitgliedstaaten ein großes Maß an Skepsis, der dauerhaften Vergemeinschaftung von Schulden zuzustimmen.

Die Empfänger des milliarden schweren Hilfsprogramms werden zeigen müssen, wie sie die Mittel einsetzen. Davon wird abhängen, ob eine Vergemeinschaftung der Schulden innerhalb der Union fortgeführt werden kann. Sollten die gewährten Hilfen, egal ob als nicht rückzahlbare Zuwendung oder als Kredit, sinnvoll eingesetzt werden und zu einem sozialen und wirtschaftlichen Fortschritt zugunsten der ganzen EU führen, dann liegt es nahe anzunehmen, dass diese Maßnahme fortgeführt werden kann. Falls die Mittel nicht auf sinnvolle Weise ausgegeben werden, wird das Programm, wie aktuell vorgesehen, im Jahre 2023 enden.

Die Europäische Union muss auf jeden Fall verlangen, dass die Empfängerstaaten die ihnen zur Verfügung gestellten Mittel nach gemeinsam vereinbarten Kriterien einsetzen und sie muss die Verwendung der Mittel rigoros überwachen. Ein Missbrauch der Gelder muss strengstens geahndet werden. Eine unabdingbare Bedingung für die Auszahlung der Hilfsmittel muss die Einhaltung von rechtsstaatlichen Prinzipien, Werten und Regeln sein, die das Fundament des Europäischen Projekts bilden. Der Wiederaufbaufonds ist deshalb ein wichtiger Tauglichkeitstest für eine europäische Wirtschaftsregierung.

Der Zusammenhang zwischen Wiederaufbaufonds und Konferenz zur Zukunft Europas

Hoffentlich kann die Entwicklung des Wiederaufbaufonds der Konferenz neuen Schwung geben. Die Verbindung zwischen den beiden Initiativen ist enger, als es auf den ersten Blick erscheinen mag. Der Plan *Next Generation EU* weist konkrete Elemente auf, die der Konferenz Substanz geben können: Die Ausgabe durch die Kommission von gemeinsamen Schuldverschreibungen auf dem internationalen Finanzmarkt; die Aussicht auf eine durch europäische Steuern finanzierte Rückzahlung, also durch de facto EU-eigene finanzielle Mittel; die Bestätigung, dass bei Abstimmungen über die Umsetzung der Maßnahmen des Fonds im Regelfall eine qualifizierte Mehrheit ausreicht, die nur durch eine „Notbremse“ ausgehebelt werden kann.

All diese Initiativen erfordern, sollten sie umgesetzt werden, eine bessere Führung als gegenwärtig möglich. Es überrascht nicht, dass die größten Konflikte innerhalb des Europäischen Rates über die Frage der qualifizierten Mehrheit im Ministerrat ausgetragen wurden, als über die Finanzierung nationaler Maßnahmen durch den Gemeinsamen Fonds beraten wurde.

Aus Rücksicht auf die Souveränisten, die eine Mehrheitsabstimmung ablehnten, wurde eine sogenannte „Notbremse“ eingeführt, welche die Auszahlung der Mittel blockieren und eine Überarbeitung der Pläne auf nationaler Ebene veranlassen kann. Das spricht Bände über die Schwierigkeiten, auf die die EU-Institutionen treffen, wenn sie schnell und wirksam auf Herausforderungen antworten müssen.

Nun ist die „Notbremse“, das heißt ein aufschiebendes Veto, nichts Neues: Es ist möglich, für die Prüfung über den Stand der jeweiligen Programme auf den Europäischen Rat zu verweisen. Dies steht aber im Widerspruch zu der erforderlichen Verwaltung des Fonds durch die Europäische Kommission und das Europäische Parlament, so wie es die klassischen Regeln der Gemeinschaft vorsehen. Betrachtet man jedoch die seit dem Vertrag von Lissabon exponentiell und unwiderruflich angewachsene Bedeutung des Europäischen Rates, so leuchtet ein, dass eine aus 27 Mitgliedern bestehende Union nicht effizient genug auf die Probleme der heutigen Zeit reagieren kann. Der Wiederaufbaufonds ist nicht das einzige Beispiel.

All dies lässt hoffen, dass der Integrationsprozess der Gemeinschaft fortzuschreiten kann. Bringt man diese Ansätze zielgerichtet in den weiteren Verlauf der Konferenz ein, dann können sie tatsächlich zu einem Neustart führen, der nach dieser Phase der Unsicherheit notwendiger denn je erscheint.

Somit wird die Bedeutung der Konferenz zur Zukunft Europas unter Beweis gestellt: Die institutionellen Wege zur Beschlussfassung in der Union müssen bereits den Zeiten angepasst werden. Leider hat genau die Frage einer teilweisen Revision des Lissabonner Vertrags zu den ersten Meinungsverschiedenheiten über die Konferenz geführt. Schon vor der offiziellen Eröffnung der Konferenz haben nämlich die Botschafter der 27 Mitgliedstaaten erklärt, dass keine Änderungen der Verträge erforderlich sein werden, da die bestehenden Regeln genug Spielraum lassen, um die Beschlussfähigkeit der EU zu gewährleisten. Wo dieser Spielraum nun sein soll, ist eine berechnete Frage. Solange auch nur ein Staat ein aufschiebendes Veto oder ein Notfall-Veto einlegen kann, werden Fortschritte in der EU kaum stattfinden können.

Man denke nur an die Außenpolitik, die in den Programmen von Frau von der Leyen eine zentrale Rolle einnimmt: Selbst Entscheidungen, die mit einer qualifizierten Mehrheit getroffen werden, können durch ein einziges Land blockiert werden und dem Europäischen Rat übertragen werden, der innerhalb von drei Monaten einstimmig entscheiden muss, ob fortgefahren werden soll oder nicht (Artikel 31, Ziffer 3 EUV). Die Regeln müssen also dringender denn je über-

arbeitet werden, auch damit die Konferenz nicht an Glaubwürdigkeit einbüßt. Sie wird stattdessen eine wertvolle Unterstützung durch die Erfahrungen aus dem Next Generation EU-Programm erhalten.

Man sollte den Standpunkt der Botschafter der 27 Mitgliedstaaten deshalb nicht überbewerten. In solchen Gremien wird oft versucht, Hindernissen auszuweichen. Und Diplomatie hat manchmal eine Eigenart, die dem weitsichtigen österreichischen Außenminister Alois Mock aufgefallen ist: Sie kann mehr bremsen als fördern. Um nicht in der Logik der Botschafter und der souveränistischen Regierungen gefangen zu bleiben, muss die Konferenz zur Zukunft Europas eine wirksame Öffentlichkeitsarbeit leisten. Sie muss die Verwaltungsebenen der Union, von den gemeinsamen Institutionen bis hin zu den Gebietskörperschaften und den Vertretern der Zivilgesellschaft, in ihre eigenen zukünftigen Organe einbinden. Sozusagen eine Mobilisierung der künftigen Generationen.

Das Ziel: eine effiziente Führung der Union

Das wachsende Misstrauen der Bürger den Europäischen Institutionen gegenüber wird durch ein Gefühl der Unsicherheit noch weiter verstärkt, welches sich im Zuge des gesundheitlichen Notstands und der Falschinformationen in europäischen sozialen Netzen eingeschlichen hat. Es besteht die Gefahr, dass dieses Misstrauen zu einer Systemkrise führt. Europakritische und nationalistische Kräfte könnten an Zulauf gewinnen. Es gibt leider nicht unbedeutende Segmente der Fans des „Social Networking“, für die Fake News „Nahrung“ ist, um ihre Überzeugungen gegen die europäische Einheit zu stützen – eine gefährliche Situation. Nach dem Vereinigten Königreich könnte sich auch der Austritt anderer Staaten aus der Union abzeichnen.

Das Gesamtergebnis könnte die Fundamente der Union erschüttern und die Fähigkeit der Institutionen in Frage stellen, die Bürger an den Vorteilen der Union teilhaben zu lassen und eine Einheit in Vielfalt zu gewährleisten. Diese Einheit in Vielfalt kann garantiert werden, wenn eine Differenzierung nach Mitgliedstaaten in gemeinsamen Regeln verankert wird.

„Einheit in Vielfalt“ ist selbstverständlich das Kerngerüst des Europäischen Projekts. Es zunichte zu machen würde die Standfestigkeit der Europäischen Union bedrohen. Dennoch, nachdem eine Gruppe von Staaten sich entschieden hat, gemeinsam in einer Union auf der Basis von Prinzipien, Werten und Regeln zusammenzuwirken und zu handeln, müssen sie davon ausgehen, dass es nicht möglich ist, stets nur gemeinsame Bestimmungen auf europäischer Ebene zu haben, die die eigenen nationalen Regeln nachbilden. Es werden Anpassungen an EU-Bestimmungen vorzunehmen sein, ohne dabei das Gerüst nationaler Normen zu beeinträchtigen. Die Mitgliedstaaten sollen davon überzeugt sein, dass das von der EU geschaffene Gemeinwohl ein „Dienstwert“ ist, der auch

ihren Bevölkerungen zugutekommen. Schon bis jetzt lassen sich zahlreiche entsprechende Beispiele aufführen. Anderenfalls hat es keinen Sinn, dass sie in der Union bleiben. Darüber hinaus gilt in einer Union, wie der weltweit anerkannte Sozialwissenschaftler Oswald von Nell-Breuning immer unterstrichen hat, dass der Grundsatz von Bindung und Rückbindung zwischen dem einzelnen und der Gemeinschaft wichtig ist.

Wir müssen selbst zu der Überzeugung gelangen, und andere davon überzeugen, dass der europäische Integrationsprozess voranschreiten muss und dass die Union eine gemeinsame „Governance“ und eine effiziente Führung benötigt. Wer sich im Angesicht epochaler Krisen lieber in seine empfindliche nationale Hülle zurückziehen möchte, sollte am Wegesrand bleiben, aber die Möglichkeit erhalten, seine Entscheidung zu einem späteren Zeitpunkt zu revidieren.

Das Vertrauen der Bürger zurückgewinnen

Die Konferenz zur Zukunft Europas ist jetzt offen und alle können sich beteiligen. Leider leisten die Medien dazu kaum eine Hilfe. Man kann nur hoffen, dass die ersichtliche Verbindung zum Next Generation EU-Plan gute Gründe liefert, eine derart wichtige Konferenz nicht hintanzustellen oder in ihrer Bedeutung auszuhöhlen. Die EU braucht die Konferenz, um in den Augen ihrer Bürger glaubwürdig zu sein. Zu viele Bürger haben kaum oder kein Vertrauen in die EU in ihrer aktuellen Gestaltung und sie begegnen ihr mit Skepsis oder Gleichgültigkeit. Sie empfinden sie als Gebilde, das hoch in den Lüften schwebt, aber wenig mit der Lebensrealität der Menschen zu tun hat.

Auch viele derer, die Vorteile aus europäischen Programmen gezogen haben, wie etwa aus den großzügigen Strukturfonds, schätzen die Union nicht und fühlen sich ihr nicht zugehörig. Es braucht ein Europa, das in den Bürgern Leidenschaft erweckt, wie damals zu Zeiten der ersten Europäischen Gemeinschaften. Also ein Europa mit Herz. Wir brauchen ein Europa, das Enthusiasmus entfacht, in den Bürgern Hoffnung und Vertrauen erweckt und ihnen das Gefühl gibt, beachtet zu werden. Schon in den siebziger Jahren entstand der Begriff eines „Europa der Bürger“. In den folgenden Jahrzehnten wurde diese Bezeichnung zunehmend als Gegenüberstellung oder als Ergänzung zu einem „Europa der Händler“ verwendet, als Anspielung auf den gemeinsamen Binnenmarkt.

Der Europäische Rat von Fontainebleau, der am 25. und 26. Juni 1984 tagte, hielt es für unerlässlich, „dass die Gemeinschaft die Erwartungen der Völker Europas erfüllt, indem sie Maßnahmen trifft, durch die ihre Identität gegenüber den europäischen Bürgern und der Welt gestärkt und gefördert wird und durch die sie an Prestige gewinnt“.³ Deshalb widmete er dem „Europa der Bürger“ einen

³ Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Fontainebleau (25. und 26. Juni 1984), S. 3

eigenen Absatz in seinen Schlussfolgerungen und fasste den Beschluss, einen Ad-hoc-Ausschuss einzusetzen. Dieser Ausschuss sollte später als „Adonnino-Ausschuss“ bekannt werden, benannt nach seinem Vorsitzenden.

Im Jahr 2005 scheiterte der Vertrag über eine „Verfassung für Europa“. Im folgenden Jahr genehmigten das Europäische Parlament und der Rat den Vorschlag der Kommission, im Zeitraum 2007 bis 2013 das Programm „Europa für Bürgerinnen und Bürger“ durchzuführen, um eine aktive Mitarbeit der europäischen Bürger zu fördern. Am 14. April 2014 nahm der Rat den Vorschlag der Kommission an, das Programm „Europa für Bürgerinnen und Bürger“ in leicht modifizierter Form auch in den Haushaltsplan für die Jahre 2014 bis 2020 wieder aufzunehmen. Anlass dafür war das positive Ergebnis einer Zwischenauswertung des Programms „Europa für Bürgerinnen und Bürger“ aus dem Jahr 2010. Das Ziel der Fortführung sollte unter anderem eine „stärkere Sensibilisierung für das Geschichtsbewusstsein, die gemeinsame Geschichte und gemeinsamen Werte sowie für das Ziel der Europäischen Union [anregen, und zu einer] Stärkung der demokratischen Bürgerbeteiligung auf Unionsebene [führen], indem den Bürgern der politische Entscheidungsprozess in der Union nähergebracht wird ...“⁴

Im April 2018 stellte die Europäische Kommission einen Bericht über die Zwischenbewertung des Programms „Europa für Bürgerinnen und Bürger“ aus dem Zeitraum 2014 bis 2020 vor. Im Ausblick am Ende des Berichts steht unter anderem geschrieben: „Während sich die meisten EU-Förderprogramme direkt auf bestimmte EU-Politiken beziehen, füllt das Programm ‚Europa für Bürgerinnen und Bürger‘ insofern eine Lücke, als es auf das allgemeine Ziel der Kommission ausgerichtet ist, die EU ihren Bürgern näherzubringen. Durch die direkte Zusammenarbeit mit den Bürgern stellt das Programm ein einzigartiges Forum bereit, über dessen basisdemokratischen Ansatz die Menschen in der EU einbezogen werden können. Das Programm hat seinen Mehrwert auf EU-Ebene sowohl durch seine Wirkung auf die Teilnehmer als auch durch seine Rolle als Ergänzung zu anderen EU-Förderinstrumenten und politischen Initiativen gezeigt.“⁵

Die allgemeine Auffassung in der Zivilgesellschaft und in der Bevölkerung scheint jedoch die optimistische Bewertung der Kommission nicht zu teilen. Zwar sind Meinungsumfragen immer mit einem statistischen Fehler behaftet, aber die Entfremdung zwischen Union und Bürgern wurde offensichtlich nicht behoben. Auch das Programm „Europa für Bürgerinnen und Bürger“ sieht sei-

(https://www.cvce.eu/content/publication/2001/10/19/ba12c4fa-48d1-4e00-96cc-a19e4fa5c704/publishable_de.pdf, August 2021).

⁴ Art. 2 Verordnung (EU) Nr. 390/2014 v. 14.4.2014 über das Programm „Europa für Bürgerinnen und Bürger“ für den Zeitraum 2014–2020, ABl. L 115, 17.4.2014, S. 3.

⁵ Bericht der Kommission über die Halbzeitbewertung der Durchführung des Programms „Europa für Bürgerinnen und Bürger“ 2014–2020 v. 6.4.2018, COM(2018) 170, S. 13.

nem Ende entgegen. Ein Verordnungsvorschlag der Europäischen Kommission zur Halbzeitbewertung der Durchführung des Programms „Europa für Bürgerinnen und Bürger“ 2014, veröffentlicht am 30. Mai 2018, sieht seine Ablösung durch andere Maßnahmen für mehr Bürgerbeteiligung vor. Dabei wurden nur einige, als besonders bedeutend erachtete Programme diskutiert, welche die Bürger in den Prozess der europäischen Einigung einbeziehen und ihre Mitsprache fördern könnten. Gleichwohl hat es hierzu im Laufe der Zeit und bis heute auch andere Initiativen gegeben.

Wenn aber das Misstrauen der Bürger gegenüber der Europäischen Union solche Ausmaße erreicht, wie sie heute zutage treten – das sogenannte „Demokratiedefizit“ ändert nichts an diesem Befund – so muss man annehmen, dass die bisher ergriffenen Initiativen nicht ausreichend waren oder nur ein kurzes Strohfeuer entfacht haben. Möglicherweise sind die guten Absichten nur unzureichend in die Praxis umgesetzt worden. Dies sind Fragen, über die ernsthaft nachgedacht werden muss.

Es muss jede Anstrengung unternommen werden, damit auch die bis jetzt von der Europäischen Union vorgebrachten und – mindestens in den Ansichten der Verfasser und einiger politischer Entscheidungsträger – wertvollen zukünftigen Programme und Projekte nicht vereitelt werden, denn sie haben uns Frieden und bessere Lebensbedingungen beschert. Um den Kurs zu ändern braucht es eine echte Wiederbelebung der Aussicht auf die Europäische Integration. Auch die beste erdenkliche institutionelle Architektur könnte eine Entfremdung nicht verhindern, die den Prozess der europäischen Integration aus dem Takt bringt, wenn die Bürger sich nicht als Teil davon sehen. Viele Zweifler würden ihren Fortschritt lähmen und in Frage stellen. Es ist ein leidenschaftlicher und beharrlicher Einsatz nötig, damit der Ausdruck „Europa *der/für* Bürgerinnen und Bürger“ nicht ein „Europa *ohne* Bürgerinnen und Bürger“ bleibt.

Wir benötigen eine verstärkte und wirkungsvolle Kommunikationsstrategie. „Information ist Voraussetzung für Beteiligung“: Dies ist eine Art Baugesetz der Demokratie, das zum Dogma erhoben werden sollte. Diese Aufgabe obliegt nun in erster Linie den politischen Entscheidungsträgern, die Bestimmungen vorbereiten und verabschieden sollen, die für die Bürgerinnen und Bürger von Nutzen sind.

Verantwortlich zur Verbreitung korrekter Informationen über die Handlungsfähigkeit der europäischen Institutionen und deren Entscheidungen sind in erster Linie auf nationaler Ebenen die Mitgliedstaaten. Diese müssen ihren Bürgerinnen und Bürgern mitteilen, was die Organisation, an der sie die „Aktionäre“ sind, unternimmt, um deren Gewinn zugunsten des Wohls der Menschen zu verteilen.

Eine große Verantwortung wird jedenfalls auch den Medien eingeräumt, die eine rechtzeitige und vor allem vollständige und allgemeinverständliche Information liefern sollen. Leider ist das nicht immer der Fall.

Ohne einen mutigen Kurswechsel in vieler Hinsicht riskiert die EU, wie ein hoch fortschrittliches Flugzeug zu werden, das aber nur die Piloten interessiert. Die Bürger heben nicht einmal ihre Augen zum Himmel, wenn der Flieger vorbeifliegt, sondern bleiben sitzen und trinken gemütlich ihr Bier aus nationaler Herstellung. Der Treibstoff des Flugzeugs ist aber die Beteiligung der Bürger. Geht er zur Neige, kann die Folge nur eine Bruchlandung sein. Wir müssen um jeden Preis die Voraussetzungen schaffen, sodass die Europäer, und insbesondere die jungen Generationen, an Bord des Europäischen Flugzeugs sicher hoch in einer stürmischen Welt fliegen können.

EU-Europas Europa

Matthias Földeak

Bedürfte es eines Beweises für die Reichweite der Ambitionen, die sich in der Geburtsstunde der Europäischen Union mit dieser verbanden, genügt ein Verweis auf die Erklärung von Robert Schuman:

„Der Friede der Welt kann nicht gewahrt werden ohne schöpferische Anstrengungen, die der Größe der Bedrohung entsprechen. Der Beitrag, den ein organisiertes und lebendiges Europa für die Zivilisation leisten kann, ist unerlässlich für die Aufrechterhaltung friedlicher Beziehungen. [...] Die Vereinigung der europäischen Nationen erfordert, daß der Jahrhunderte alte Gegensatz zwischen Frankreich und Deutschland ausgelöscht wird.“¹

Die Europäische Union hat auf diesem von Robert Schuman so vorgezeichneten Weg eine bemerkenswerte Erfolgsgeschichte geschrieben, die im Jahr 2012 mit dem Friedensnobelpreis gewürdigt wurde. In seiner im Namen der Union gehaltenen Dankesrede bekräftigte ihr damaliger Ratspräsident Herman Van Rompuy die Aufgabe der EU mit folgenden Worten:

„At a time of uncertainty, this day reminds people across Europe and the world of the Union’s fundamental purpose: to further the fraternity between European nations, now and in the future.“²

An dieser edlen Aufgabe beständig weiterzuarbeiten ist also die wesentliche Mission dieser Union, die ihr inhärent ist, weil sie nicht *eine*, sondern *die* Europäische Union ist. Ihr Tun muss sich an diesem nicht zur Disposition stehenden Hauptzweck ausrichten, die Folgen ihres Wirkens müssen sich an diesem hehren Ziel messen lassen. Dem Brexit kommt in dieser Hinsicht eine außerordentliche Bedeutung zu. Er wirft die Frage auf, ob die Mission, mit welcher die europäischen Staaten die von ihr ins Leben gerufene Union betraut haben, nicht als akut gefährdet gelten muss, wenn sich ein politisches und wirtschaftliches Schwergewicht wie Großbritannien aus eben dieser Union zurückzieht. Es ist selbstredend das Recht eines jeden Mitgliedstaates, in Übereinstimmung mit den geltenden Verträgen aus der Union auszutreten. Aber ausgehend von der Zielsetzung dieser Union dürfte es in der Praxis nie so weit kommen, läuft doch

¹ Schuman-Erklärung v. 9.5.1950 (https://europa.eu/european-union/about-eu/symbols/europe-day/schuman-declaration_de).

² *H. van Rompuy*, From war to peace: a European tale [Rede anlässlich der Verleihung des Friedensnobelpreises an die Europäische Union am 10.12.2012] (https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/SPEECH_12_930, September 2021).

das Ausscheiden eines Mitglieds dem Gründungszweck der Union grundsätzlich zuwider. Eine „Verbrüderung“ kann schließlich schwerlich gelingen, wenn die Nationalstaaten als Hauptakteure nicht mehr am selben Tisch zusammensitzen wollen.

Die Notwendigkeit einer kritischen Auseinandersetzung mit dem Geschehen seitens der Union und der in ihr verbliebenen Mitglieder scheint vor diesem Hintergrund damit unerlässlich. Wenn eine Mehrheit der Bürger eines europäischen Landes sich dafür entscheidet, dass ihr Land nicht länger einem Bund angehören soll, dessen wesentlicher Sinn und Zweck die Erhaltung und Stärkung eben dieses Bundes ist, dann muss dies spätestens jetzt zu einer grundlegenden Hinterfragung der Art und Weise führen, wie das europäische Integrationsprojekt geführt wird, bzw. wie es weitergeführt werden soll. Denn wenn nicht jetzt, wann dann?

Inwieweit die von der Union im Mai 2021 lancierte Konferenz zur Zukunft Europas in diesem Sinne als Zeichen für ein Umdenken interpretiert werden darf, ist fraglich, ungeachtet dessen, dass von der damit verfolgten verstärkten Einbindung der Bürger in das europäische Projekt zweifellos ein positives Signal ausgeht. Angesichts nicht unwesentlicher inhaltlicher Vorgaben ist indes kaum zu erwarten, dass es unter diesen Bedingungen zu einem ergebnisoffenen Dialog kommen kann, der eine kritische und grundsätzliche Auseinandersetzung mit dem europäischen Projekt ermöglichte.

Eine wesentliche Einsicht steht indes schon heute fest, ohne dass es hierfür noch einer Konferenz bedürfte. Sie liegt darin, dass die EU in vielerlei Hinsicht die Verbindung zu ihren Bürgern verloren, bzw. diese noch gar nicht gefunden hat. Ohne das Schaffen, bzw. das Pflegen einer solchen Verbindung aber droht das europäische Projekt, jedenfalls in seiner aktuellen Gestalt, zu scheitern. Jenes so gefährliche, da destruktive Stimmungsgemenge, welches bei der Brexit-Abstimmung den Ausschlag gab, stellt keinen auf Großbritannien bezogenen Einzelfall dar. Vielmehr findet es sich ausweislich des Erfolgs einschlägiger Parteien in unterschiedlicher Ausprägung in praktisch allen Mitgliedstaaten der Union wieder. Alarmierende Zeichen gab es in den letzten 30 Jahren genug, beginnend mit der Ablehnung des Maastricht-Vertrags in Dänemark, bis hin zum bisherigen Tiefpunkt in der europäischen Integrationsgeschichte, dem Ausscheiden Großbritanniens. Auch diese Abstimmung muss letztlich als eine Art europäischer Zukunftskonferenz betrachtet werden. Die daraufhin von Peter Sloterdijk an die Union gerichtete Empfehlung, ungeachtet dieses Votums unbeirrt weiterzumachen, getreu dem Motto „Der Weg ist das Ziel“, wirkt dabei wie ein Rezept zur Autodestruktion der Union.³ Gerade unter dem Eindruck des Brexit kann kein vernünftiger Zweifel daran bestehen, dass, wie es Graf Kielmansegg im Jahr

³ P. Sloterdijk, „Europa hat es nicht nötig, populär zu werden“, Handelsblatt v. 14.7.2016.

2016 ausdrückte, Europa „als Oktroi aufgeklärter, ihrem Selbstverständnis nach aufgeklärter politischer Eliten keine Zukunft hat“⁴, jedenfalls keine nachhaltige.

In diesem Sinne sollen daher im Folgenden mögliche Handlungsansätze für die Union entwickelt werden, die den europäischen Integrationsbemühungen im Einklang mit und unter Rückbesinnung auf ihre ursprüngliche Mission neue Perspektiven aufzuzeigen suchen.

Zur Architektur des Hauses Europas

Die Vorstellungen darüber, wie das Haus Europa beschaffen und vor allem wie groß es sein soll, sind im Verlauf der europäischen Integrationsgeschichte je nach Perspektive durchaus unterschiedlich gedacht und diskutiert worden. In den Worten von Konrad Adenauer aus dem Jahr 1961 ist es das Ziel, dass „Europa einmal ein großes, gemeinsames Haus für die Europäer wird, ein Haus der Freiheit.“⁵

Von diesem Haus sind wir heute, 30 Jahre nach dem Fall des Eisernen Vorhangs, nach wie vor weit entfernt. Betrachtet man unter diesem Blickwinkel etwa das vergangene Jahrzehnt, so ist die Bilanz ernüchternd. Seit 2012 ist keiner der Schlange stehenden offiziellen EU-Anwärterstaaten in die Union aufgenommen worden.⁶ Gleichzeitig hat im selben Zeitraum mit Island ein Beitrittskandidat offiziell sein Beitritts-gesuch zurückgezogen, hat mit dem Vereinigten Königreich ein Mitgliedstaat seinen Austritt aus der Union vollzogen und mit der Schweiz ein Nicht-Mitglied die Verhandlungen über ein Rahmenabkommen mit der Union nach sieben Jahren einseitig abgebrochen.

Die Union in ihrer heutigen Form umfasst somit nicht nur nicht ganz Europa, sondern sie hat sich infolge des Brexit auch noch verkleinert und als Akteur auf der weltpolitischen Bühne an Bedeutung eingebüßt. Wie sehr, verdeutlicht etwa der Umstand, dass Frankreich nun das einzige verbleibende EU-Mitglied mit ständigem Sitz im UN-Sicherheitsrat darstellt. Das Ausmaß des Schadens, den Europa hierdurch erfährt, ist noch kaum absehbar. Die zeitweise Eskalation des Streits um reduzierte Impflieferungen des britisch-schwedischen Unternehmens Astra-Zeneca an die Union im Frühjahr dieses Jahres und die bis anhin ungeklärte Zukunft des im Rahmen des Brexit-Deal ausgehandelten Nordirland-Protokolls geben freilich bereits einen Vorgeschmack darauf ab, wie tief das Niveau in der Auseinandersetzung zwischen Partnern sinken, das politisch

⁴ P. G. Kielmansegg, *Wohin des Wegs, Europa?*, 2015, S. 32.

⁵ So K. Adenauer auf dem Deutschlandtreffen der Schlesier in Hannover am 11.6.1961 (<https://www.konrad-adenauer.de/quellen/zitate/polen-und-osteuroopa>, September 2021).

⁶ Neben Nord-Mazedonien, Serbien, Montenegro, Albanien und der Türkei, die von der EU offiziell einen Beitrittsstatus zuerkannt bekommen haben, haben einen entsprechenden Beitrittswunsch auch Bosnien-Herzegowina und das Kosovo unterbreitet.

Klima vergiftet werden und verheilt geglaubte Wunden aufbrechen können. Ein Wiederaufflammen des irischen Bürgerkriegs, der in der Zeit zwischen 1969 und 1998 allein in Nordirland mehr als 3000 Menschenleben kostete und bei dessen Schlichtung die EU-Mitgliedschaft Großbritanniens und Irlands eine entscheidende Rolle spielte, gilt nicht mehr als ausgeschlossen.⁷ Weitere Instabilität droht durch ein Auseinanderbrechen des Vereinigten Königreichs, sollte es zu einem neuen Unabhängigkeitsreferendum in Schottland kommen.

Die unvollendete Integration des Kontinents schwächt Europa auch im Außenverhältnis nachhaltig. Dort, wo die EU zaudert und zögert, nehmen insbesondere China und Russland, aber auch die USA ihren Platz ein und sichern sich etwa durch die Finanzierung bedeutender Infrastrukturprojekte zukunfts-trächtigen Einfluss. Beispielhaft kann hier der von China seit Jahren beharrlich verfolgte Ausbau des Seidenstraßenprojekts auf dem Balkan genannt werden.⁸

Begegnet werden könnte dieser Entwicklung allein mit einer großzügigeren Handhabung der Beitrittskriterien sowie einer deutlich flexibleren Ausgestaltung des Beitrittsprozesses, was es den Staaten ermöglichte, zwischen unterschiedlichen Integrationsstufen zu wählen. Dies war letztlich auch das Anliegen von David Cameron, als er im November 2015 nach Ankündigung des EU-Referendums in seiner „wish-list“ an Donald Tusk schrieb: „Our concerns really boil down to one word: flexibility. And it is in this spirit, that I set out the four main areas where the United Kingdom is seeking reforms [...]“⁹

Es stünde der Union gut an, so sie sich denn als ein Global Player versteht, hier eine langfristigere Strategie zu verfolgen, die den hehren Vorsätzen der Präambel des EU-Vertrags Rechnung trüge. In konsequenter Umsetzung der vorbeschriebenen Mission sollte diese Strategie nicht nur die Aufnahme der gesamten Balkanregion, der Schweiz, Liechtensteins und Norwegens sowie den Wiedereintritt Großbritanniens zum Ziel haben, sondern auf längere Sicht auch die Einbindung der Ukraine und Weißrusslands vorsehen, auch wenn diese Vorstellung angesichts des anhaltenden Konflikts in der Ukraine und der angespannten Lage in Weißrussland gewagt erscheinen mag.

Entscheidend ist hier, welche Vorstellung man dem Europa-Begriff zugrunde legt. Folgt man etwa der Perspektive österreichischer Politiker, deren Europa-Konzept auf Grund der geerbten Vertrautheit mit dem östlich von Wien

⁷ K. O'Rourke, *A Short History of Brexit*, 2020, S. 116 ff.

⁸ Gemäß einer Studie der Unicredit-Bank vom 27.4.2021 beliefen sich von China im Jahr 2020 gewährte Kredite, gerechnet auf das jeweilige BIP, auf 3,4 % in Bosnien-Herzegowina, 7 % in Serbien, 7,5 % in Nordmazedonien und 20,7 % in Montenegro (https://www.research.unicredit.eu/DocsKey/emergingmarkets_docs_2021_179967.ashx?EXT=pdf&KEY=l6KjPzSYBBGzROuiOxNdVqqIwFeRoBg8dvzn5lcwxIFTj0Rbl4w==&T=1, September 2021).

⁹ Brief von D. Cameron an D. Tusk vom 10.11.2015 (https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/475679/Donald_Tusk_letter.pdf, September 2021).

gelegenen Raum seit jeher offener ausfällt, so umfasst das nach dem Fall des Eisernen Vorhangs wieder zum Leben erweckte Mitteleuropa den gesamten Raum zwischen Deutschland und Russland.¹⁰ Dass diesem Mitteleuropa eine klare EU-Beitrittsperspektive aufgezeigt werden muss, erscheint aus diesem Blickwinkel nur selbstverständlich. Die Einsicht, dass dies nur in enger Abstimmung mit Russland möglich sein wird, gehört zu den bitteren Erfahrungen der EU-Diplomatie der letzten Jahre. Zunächst besteht wenig Hoffnung, dass sich an der verfahrenen Situation in naher Zukunft etwas ändern wird. Das aber darf kein Grund dafür sein, diese Vision aufzugeben. In diesem Zusammenhang sei daran erinnert, dass es der russische Präsident Gorbatschow war, der im Jahr 1990 vom *gemeinsamen Haus Europa* sprach, in dem auch Russland seinen Platz hätte.

An vorangehende Überlegungen muss sich zwangsläufig die Frage anschließen, inwieweit und auf welche Weise sich der Beitrittsprozess flexibilisieren ließe. Bereits jetzt gibt es unterschiedlich ausgestaltete, qualitativ abgestufte Integrationsformate mit Nicht-Mitgliedern, die ebenso gut als Mitgliedschaft ausgestaltet werden könnten, wenn dieser Status denn etwas breiter gefasst wäre und somit Differenzierungen innerhalb der Mitgliedschaft erlaubte. Die Definitionsmacht dessen, was ein Mitglied ausmacht, bzw. was eine Mitgliedschaft voraussetzt, liegt bei der EU. Von dieser im vorgenannten Sinn aktiv Gebrauch zu machen, entspräche dem vorgezeichneten Zweck der Union, die damit dem E gegenüber dem U zu einer Stärkung verhülfe.

Allein ein solcher, großzügigerer Ansatz trägt denn auch der Einsicht Rechnung, dass Europa, und eben nicht nur die aktuelle Union, eine Schicksalsgemeinschaft darstellt, die für die Zukunft besser gerüstet sein wird, wenn sie diese mit gemeinsamen Kräften und koordiniert angeht. Es geht darum, Optionen anzubieten, die es den europäischen Staaten freistellt, in welchem Umfang sie sich in der Union integrieren können und integrieren wollen, vorausgesetzt, die gesetzten Beitrittskriterien werden erfüllt. Bei deren Aufstellung sollten sich die heutigen Mitgliedstaaten an dem Leitgedanken orientieren, nach dem zu suchen, was sie mit ihren europäischen Nachbarstaaten verbindet und nicht, was sie trennt. Auch hier wird es Kompromisse geben müssen, aber nur wenn diese gefunden werden, wird man der Alternativlosigkeit und der damit zwingend einhergehenden Polarisierung entgehen, in welcher sich die europäischen Bürger Großbritanniens plötzlich wiederfanden: *in is in, out is out*.¹¹

Die Bürger des Vereinigten Königreichs sind aber nach wie vor Teil von Europa und sollten, nach außen durch ihre Mitgliedschaft auch klar erkennbar, ihren festen Platz im gemeinsamen europäischen Haus finden. Gleiches

¹⁰ E. Brix/E. Busek, *Mitteleuropa Revisited*, 2018, S. 13.

¹¹ So W. Schäuble in einem Zeit-Interview vom 10.6.2016 (<https://www.zeit.de/politik/2016-06/eu-brexite-wolfgang-schauble-folgen>, September 2021).

gilt für die übrigen europäischen Staaten, die bislang noch auf Einlass warten. Sich innerhalb der Union auf eine solche Formel zu einigen, die diesem Bedürfnis nach einer großzügigeren Ausgestaltung der Mitgliedschaft Rechnung trüge, ohne dass diese gleichzeitig konturlos und beliebig wird, sollte zu den Prioritäten der heutigen Union gehören. Die Details der Energiebilanz, die Frage, ob ein Solardach installiert wird und welche Wärmeisolation zu benutzen ist, sollte im Zweifelsfall nachgeordnet sein, da eine wirkliche nachhaltige Umweltpolitik in Europa nur dann gelingen wird, wenn sie von allen Mitgliedern der europäischen Schicksalsgemeinschaft gleichermaßen mitgetragen wird. Die Einigung auf den kleinsten gemeinsamen Nenner wäre damit hier das Ziel, unbeschadet dessen, dass es jedem ihrer Mitglieder freistünde, ambitioniertere und über den gemeinsamen Mindeststandard hinausgehende Ziele zu verfolgen.

Zum Umgang mit den Bürgern Europas

Es ist über 10 Jahre her, dass Hans Magnus Enzensberger Brüssel als ein sanftes Monster bezeichnete.¹² Dass er, wenn er das Buch heute wieder schriebe, eine schmeichelhaftere Bezeichnung wählte, darf wohl ausgeschlossen werden, hat sich im politischen Gebaren der Unionsorgane doch kaum etwas Nennenswertes verändert.

Hoffnung auf eine positivere Wahrnehmung dürfte es nur dann geben, wenn die Union die so kluge Idee der „klugen Begrenzung“¹³ umfassend und für ihre Bürger klar verständlich, als Leitmotiv ihres zukünftigen Wirkens beherzigte. Neben der Rückbesinnung auf das Konzept der europäischen Rechtsgemeinschaft und der damit verbundenen strikten Befolgung des Subsidiaritätsprinzips bedeutete dies auch eine Begrenzung im territorialen Sinn. Ihr entspräche eine Festlegung der Union gegenüber ihren Bürgern darauf, wo in Zukunft ihre Außengrenzen verlaufen sollen. Von Relevanz wäre dies insbesondere in Bezug auf die Türkei, deren EU-Beitritt auch in nächster Zukunft nicht mehrheitsfähig sein wird. Statt der verlegenen und lediglich halbherzig betriebenen Weiterverfolgung dieses seit über 15 Jahren laufenden Beitrittsprozesses sollten die Beziehungen mit dem Nato-Mitglied Türkei im Sinne einer strategisch langfristig angelegten, auf die gegenseitigen Bedürfnisse und Abhängigkeiten ausgelegte Nachbarschaftspolitik umfassend ausgebaut werden. Denn wie Konrad Liessmann bereits im Jahr 2012 feststellte: „Das Projekt der EU lebt in hohem Maße vom Pathos der fallenden Grenzen, andererseits wird allmählich deutlich,

¹² „(..) ein Mischwesen, das seine menschenfreundlichen Absichten, die es mit List und Geduld verfolgt, mit unbedingter Autorität und erzieherischem Druck durchsetzen möchte“ (H. M. Enzensberger, *Sanftes Monster Brüssel oder die Entmündigung Europas*, 2011, S. 59).

¹³ So D. Grimm, zitiert in: G. Kirchhof/H. Kube/R. Schmidt (Hg.), *Vom Ursprung und Ziel der Europäischen Union*, 2. Auflage 2017, S. 192.

dass dieses Projekt nur eine politische Zukunft hat, wenn Grenzen gezogen werden.“¹⁴

Um für die künftigen Stürme, die die europäische Schicksalsgemeinschaft erwartet, so gut als wie nur möglich vorbereitet zu sein, sollte die Union besonders in einem Punkt jedoch eine Ausnahme von der im Sinne obiger Ausführungen selbst auferlegten Zurückhaltung üben. Ihr Ehrgeiz müsste der Entwicklung einer Strategie gelten, deren Ziel es wäre, eine europäische Agentur zum Schutz der Demokratien, wie sie der französische Staatspräsident Macron wiederholt vorgeschlagen hat,¹⁵ idealerweise gänzlich überflüssig zu machen. Es bräuchte hierfür eine Art langfristiger Impf-Strategie, zu der die massiv verstärkte Unterstützung von Bildungs- und Ausbildungsprogrammen junger Menschen vor allem zur Förderung der Sprachen- und Geschichtskompetenz ebenso gehörte, wie etwa ein visionärer Ausbau der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zwischen den europäischen Grenzregionen als den Nahtstellen des großen Europas.¹⁶ Eine so im Inneren gefestigte europäische Gemeinschaft wird auch nach außen hin die notwendige Einheit bilden, damit sie die auf sie wartenden Herausforderungen gemeinsam besteht. Nur durch die Bereitschaft der Union und der für sie verantwortlichen Mitgliedstaaten, beständig neue, schöpferische Anstrengungen zu unternehmen, wie sie Robert Schuman in seiner Erklärung von 1950 fordert, wird die Europäische Union die ihr anvertraute Mission auch für die nächsten Generationen erfüllen können. Bei diesem Unterfangen wird eine für die Bedürfnisse und Befindlichkeiten ihrer Bürger sensibilisierte Union auf deren Unterstützung zählen können, auf die der Sehnsuchtsort des in Frieden und Freiheit vereinten Europas auch in Zukunft eine ungebrochene Anziehungskraft ausüben wird.

¹⁴ K. Liessmann, *Das Lob der Grenze*, 2012, S. 93.

¹⁵ Vgl. den von E. Macron an die Bürger Europas verfassten Brief: „Pour une Renaissance européenne“ v. 4.3.2019 (<https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2019/03/04/pour-une-rennaissance-europeenne>, September 2021).

¹⁶ Hierzu vertiefend der Beitrag des *Verfassers* in: G. Kirchhof/M. Keller/R. Schmidt (Hg.), *Europa: In Vielfalt geeint*, 2020, S. 19 ff.



Illustration: Greser & Lenz

Ein Zwischenstand: Prioritäten der von-der-Leyen-Kommission

*Benjamin Hartmann**

Fünf-Jahres-Pläne, die unmittelbar vor einer Jahrhundertkatastrophe vorgestellt werden, schrumpfen gewöhnlich zu Fünf-Tages-Plänen und werden durch eine neue Agenda ersetzt, die von den unmittelbaren Notwendigkeiten der Katastrophe diktiert wird.

Kritiker hatten ein ähnliches Schicksal den politischen Leitlinien prophezeit, die Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen 2019 vorstellte, und die sich alsbald mit den unerbittlichen Realitäten der Covid-19-Pandemie konfrontiert fanden.

Kommissionspräsidentin von der Leyen stellte ihre Amtszeit 2019 – noch vor Ausbruch der Pandemie – unter das Motto: „Eine Union, die mehr erreichen will“. In ihren politischen Leitlinien setzte sie sechs Prioritäten:

- Ein europäischer Grüner Deal
- Eine Wirtschaft, deren Rechnung für die Menschen aufgeht
- Ein Europa, das für das digitale Zeitalter gerüstet ist
- Schützen, was Europa ausmacht
- Ein stärkeres Europa in der Welt
- Neuer Schwung für die Demokratie in Europa

Noch während der ersten 100 Tage im Amt erreichte die weltweite Covid-19-Pandemie mit Macht auch die Europäische Union. Die Pandemie führte zu einer vielschichtigen, weltweiten Krise, die bis heute andauert und deren künftige Verwerfungen heute noch mehr zu erahnen als konkret auszumachen sind.

Nach den Erfahrungen der letzten Jahrzehnte würde solch eine Krise – noch dazu in solch ungekanntem Ausmaß – jegliche Planung einer frisch ins Amt getretenen Europäischen Kommission zunichtemachen und zu einer den unmittelbaren Herausforderungen verhafteten Krisenpolitik führen. Bemerkenswerterweise war es dieses Mal auch in der Wahrnehmung unabhängiger Beobachter anders.¹ Die sechs Prioritäten der von-der-Leyen-Kommission waren

* Der Inhalt dieses Beitrags spiegelt nicht unbedingt die offizielle Position der Europäischen Kommission wider. Die Verantwortung für die Informationen und geäußerten Ansichten liegt allein beim Autor.

¹ The six policy priorities of the von der Leyen Commission, April 2021 (<https://www.>

offenbar so treffend ausgewählt worden, dass die Dringlichkeit dieser Prioritäten vor dem Hintergrund der Schrecken der Pandemie umso deutlicher hervortrat.

Nicht das Steuer musste also grundlegend umgeworfen werden, sondern die Anstrengungen mussten erhöht werden, um die als wichtig und richtig erkannten Ziele mit doppelter Entschiedenheit zu erreichen.

Hinzu kam eine siebte Priorität von besonderer Dringlichkeit: die Bekämpfung der Covid-19-Pandemie und die Eindämmung ihrer Schäden.

Die verschiedenen Initiativen, die Kommissionspräsidentin von der Leyen zu Beginn ihrer Tätigkeit angekündigt hatte, haben in der Zwischenzeit gute Fortschritte gemacht. Etwa 400 neue Initiativen sind angekündigt worden, etwa die Hälfte davon sind bereits vorgelegt worden.²

Die nachstehenden Betrachtungen widmen sich diesen sieben Prioritäten und untersuchen, in welcher Form sich Herausforderungen und Weichenstellungen ergeben.

Lehren aus der Covid-19-Pandemie für die künftige Gesundheitspolitik

Derzeit hängt die Covid-19-Pandemie noch wie eine schwere Wolke rund um den Erdball und überschattet auch das Leben in der Europäische Union. In Zeiten, in denen die Diskussionen sich noch um die aktuelle Delta-Variante und die Kurvenform einer vierten Pandemie-Welle drehen, scheint es verfrüht zu sein, bereits die „Eule der Minerva“ losfliegen zu lassen und erste Lehren ziehen zu wollen. Die Herausforderungen sind jedoch so gewaltig und die Leiden für uns alle so schmerzlich, dass es keinerlei Aufschub duldet, erste Lehren für besseren Schutz in der Zukunft daraus zu ziehen.

Die Kommission hat unter der Leitung von Präsidentin von der Leyen deshalb bereits im Juni 2021 einen ersten Zwischenbericht³ vorgelegt, der in den nächsten Monaten durch weitere Analysen und umfassende Studien ergänzt wird, um den künftigen Umgang mit Pandemien und ähnlichen Risiken signifikant zu verbessern.

Die erste Bestandsaufnahme in diesem Zwischenbericht ist der Situation angemessen nüchtern und ergibt ein sehr gemischtes Bild:

[europeanparliament.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2021/690584/EPRS_IDA\(2021\)690584_EN.pdf](https://europeanparliament.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2021/690584/EPRS_IDA(2021)690584_EN.pdf), September 2021).

² The six policy priorities of the von der Leyen Commission, April 2021 ([https://www.europeanparliament.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2021/690584/EPRS_IDA\(2021\)690584_EN.pdf](https://www.europeanparliament.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2021/690584/EPRS_IDA(2021)690584_EN.pdf), September 2021).

³ Mitteilung der Kommission v.15.6.2021, Erste Lehren aus der Covid-19-Pandemie, COM(2021) 380 (<https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/communication150621.pdf>, September 2021).

Gesundheitspolitik

Im Bereich der *Gesundheitspolitik* ist offensichtlich, dass ohne den aufopferungsvollen, selbstlosen Einsatz vieler Menschen, die an vorderster Front zum Schutz der Menschen tätig sind, die Situation sich noch um ein Vielfaches schlimmer entwickelt hätte. Zu einer ehrlichen Bestandsaufnahme gehört das schmerzhaft eingeständnis, dass die EU und die EU-Mitgliedstaaten zu Beginn nicht ausreichend vorbereitet waren auf eine Pandemie dieses Ausmaßes. Die Krisenprävention war unterfinanziert und unterentwickelt. Die Koordination unter den Mitgliedstaaten war anfänglich schwierig, und es bedurfte zu viel Zeit, um reibungslos zu funktionieren. Gerade in der Anfangsphase hat dies wertvolle Zeit gekostet. Wahr ist zugleich, dass die Antwort der EU auf die sich entwickelnde Pandemie zu neuartigen Maßnahmen geführt hat wie der gemeinsamen Impfstoffbeschaffung, die nach anfänglichen und viel berichteten Schwierigkeiten beeindruckend gut funktioniert hat. Die EU war nicht die allerschnellste, Impfstoffe an ihre eigenen Bürgerinnen und Bürger zu verteilen, aber sie gehörte zur Spitzengruppe. Und wenn es einige Wochen oder Monaten länger gedauert hat als in anderen Staaten, aus denen keinerlei Impfstoffe exportiert wurden, während aus der EU zugleich über 100 Staaten in der Welt mit Impfstoffen versorgt wurden, so erfüllt der uneigennützig zeitliche Rückstand der EU den einen oder anderen EU-Bürger auch mit einem gewissen Stolz, und Drittstaaten, die in schwerster Krise Impfstoffe aus der EU erhalten haben, mit Respekt gegenüber dem prinzipientreuen Multilateralismus der EU. Wie im Zwischenmenschlichen zeigt sich der wahre Charakter häufig in Notsituationen, und dass Drittstaaten auch in einer weltweiten Notsituation weiterhin auf Hilfe aus der EU zählen konnten, wirft gewiss kein schlechtes Licht auf die politische Weisheit der EU und ihrer Bürgerinnen und Bürger.

Wirtschaftspolitik

Im Bereich der *Wirtschaftspolitik* ist das Zwischenfazit ein sehr viel Positiveres als für die Gesundheitspolitik. Kein wirtschaftlicher Schock in der Geschichte der EU hat die europäische Wirtschaft härter getroffen als diese Covid-19-Pandemie. Gleichwohl wurde das Risiko einer die Grundfesten Europas erschütternden Rezession bislang erfolgreich abgewehrt. Die Bekämpfung der wirtschaftlichen Auswirkungen der Pandemie hat in der EU bislang sehr viel besser funktioniert als die gesundheitspolitische Bekämpfung der Pandemie selbst.

Drei Lehren

Aus dem erfolgreichen Kampf gegen die Pandemie im Rahmen der Wirtschaftspolitik zieht die Europäische Kommission drei Lehren für die Gesundheitspolitik.

Der Kampf gegen die wirtschaftlichen Folgen der Pandemie war bislang erfolgreich, weil er sich auf drei aufeinander folgende Schritte erstreckte.

In einem ersten Schritt mobilisierte die EU unverzüglich beträchtliche finanzielle Ressourcen aus dem EU-Haushalt (mehr als 82 Milliarden EUR). Außerdem wurde sogleich die Ausnahmeklausel für den Stabilitäts- und Wachstumspakt aktiviert sowie die Gewährung von Beihilfen durch die Mitgliedstaaten erleichtert.

In einem zweiten Schritt, der sogenannten Reparaturphase, wurden solidarische EU-Instrumente genutzt, um den erdrückenden wirtschaftlichen Einschlag der Pandemie etwas abzumildern. Dazu wurden 540 Mrd. EUR mobilisiert, einschließlich eines Kurzarbeitsprogramms („SURE“).

Zugleich wurde bereits die Erholungsphase vorbereitet, indem sehr rasch ein wirkmächtiges Konjunkturprogramm verabschiedet wurde, das sogenannte „NextGenerationEU“-Programm. Mit diesem Programm werden 750 Milliarden EUR mobilisiert, um innerhalb der nächsten sechs Jahren Investitionen und Reformen zu unterstützen.

Dabei hatte man aus der Finanz- und Wirtschaftskrise von vor mehr als zehn Jahren gelernt. Anders als damals verlief dieses Mal die Reaktion der EU äußerst *schnell*. Das unmittelbare Kriseninvestitionsinstrument war bereits nach etwa einem Monat verfügbar. Auch war dieses Mal die *Ambition* sehr viel höher. Für ein Instrument in der Größenordnung von NextGenerationEU hatte es bei der vorangegangenen Krise noch keine Einigkeit gegeben. Und die EU-Antwort war dieses Mal *kohärent*. NextGenerationEU wurde im Einklang mit den Umweltzielen, der Erleichterung der digitalen Transformation sowie unter der Maßgabe sozialer Ausgewogenheit entwickelt.

Die Kommission hat aus den erfolgreichen wirtschaftlichen Maßnahmen drei Lehren für künftige Antworten im Bereich der Gesundheitspolitik gezogen:

(1) *EU-Koordinierung* kann eine entscheidende Rolle spielen. Bei der mitgliedstaatlichen Fiskalpolitik soll Koordinierung in der Krisenbewältigung sicherstellen, dass der asymmetrische Pandemieschaden ausgeglichen wird und die EU gemeinsam wächst. Diese EU-Koordinierung findet ihre Parallele in der gemeinsamen Impfstoffbeschaffung. Zugleich zeigten sich dort Unterschiede: Die gemeinsame Impfstoffbeschaffung holperte in den ersten Monaten arg, weil sie noch nicht auf eine jahrelange gemeinsame Erfahrung zurückblicken konnte. Die raschen Erfolge der letzten Monate zeigten zugleich, wie es gelingen kann, die Koordinierung durch gemeinsame Anstrengungen zu verbessern.

(2) Die zweite Lehre ist, wie wichtig es ist, eingebaute *Resilienzelemente* zu haben. In der Wirtschaftspolitik bestehen solche Resilienzelemente etwa in Form

der Bankenunion oder der Allgemeinen Ausweichklausel des Stabilitäts- und Wachstumspakts. Vergleichbare Resilienzelemente sind in der Gesundheitspolitik bislang nicht in ausreichendem Maße vorhanden.

(3) Die dritte Lehre, die sich aus den erfolgreichen wirtschaftspolitischen Maßnahmen ziehen lässt, besteht in der Bedeutung der *internationalen Dimension*. Die Größe der europäischen Wirtschaft sowie die Existenz des Euro waren entscheidend für die EU, um die Wirtschaftsfolgen der Pandemie abzufedern. Auch die internationale Verflechtung, etwa in Form von internationalen Lieferketten, hat sich als höchst bedeutsam erwiesen, um die wirtschaftlichen Folgen der Pandemie nachhaltig bekämpfen zu können. Auch für eine erfolgreiche Gesundheitspolitik der EU ist die internationale Dimension entscheidend – und reformbedürftig.

Erste Umsetzung der Lehren

Die ersten Reaktionen auf die Pandemie im Jahre 2020 waren noch geprägt durch unkoordinierte Grenzsicherungen, die zu ungewollten Nebenwirkungen führten, indem sie etwa Lieferketten von Supermärkten unterbrachen. Die Koordinierung der Maßnahmen verbesserte sich bereits innerhalb der ersten Monate. So wurden „Green Lane“-Grenzübergangsstellen eingerichtet, an denen die Grenzabfertigung von Gütertransporten in kürzester Zeit erfolgte, um die Versorgungssicherheit in der EU aufrechtzuerhalten.⁴ Die Notwendigkeit von Quarantäne wurde europaweit nach Kriterien entschieden, die sehr viel stärker miteinander im Einklang standen. In kurzer Zeit wurde zudem ein europaweites Impfbizertifikat entwickelt, das weltweiten Vorbildcharakter hat und selbst von vielen Experten in den USA als modellhaft angesehen wird, obwohl die USA ansonsten traditionell eine sehr viel bessere institutionelle Vorbereitung auf Pandemien haben. Zu einem Kernstück der europäischen Strategie wurde die europaweite Impfstoffstrategie. Damit wurde die Entwicklung sowie die Herstellung von Impfstoffen gefördert und vermieden, dass die Mitgliedstaaten sich gegenseitig die wenigen verfügbaren Impfstoffe weggekauft hätten. Dadurch wurde es möglich, dass jeder der 27 Mitgliedstaaten einen fairen Zugang zu Impfstoffen bekam. Zugleich profitierte nicht nur die EU davon, sondern auch mehr als 100 andere Staaten weltweit. Fast die Hälfte der in der EU hergestellten Impfstoffe wurde weltweit exportiert, aus der solidarischen Einsicht heraus, dass eine Pandemie eine gemeinsame, weltweite Herausforderung darstellt.

⁴ Mitteilung der Kommission über die Umsetzung so genannter „Green Lanes“, ABl C 96/1, 24.3.2020, S. 1.

Ein europäischer Grüner Deal

Europa war der erste Kontinent, der ankündigte, bis 2050 klimaneutral zu sein.⁵ Zugleich waren die Europäer die ersten, die dafür einen konkreten Plan vorlegten. Aus Sicht der Europäischen Kommission wird dieses Jahrzehnt entscheidend sein, um sich der Klima- und Biodiversitätskrise entgegenzustellen.

Die Kommission hat Kurs gehalten bei diesem Ziel, trotz und auch gerade wegen der Covid-19-Pandemie. So sind etwa 37 % der Gelder aus der „Aufbau- und Resilienzfazilität“ reserviert für Investitionen und Reformen zum Schutz des Klimas.

Aus Sicht der Kommission soll der Übergang zu einer dekarbonisierten Wirtschaft klimagerecht, fair und wettbewerbsfähig sein.

Klimagerecht

Im Juli 2021 legte die Europäische Kommission ein sehr umfassendes und ambitioniertes Paket von Vorschlägen vor, um gute Arbeitsplätze und ein Wachstum in der EU zu erzielen, das unsere Natur nicht schädigt. Die Anstrengungen werden alle Sektoren und alle Mitgliedstaaten betreffen, um gemeinsam klimagerechtes Wachstum zu ermöglichen. Das Paket zielt darauf ab, die Netto-Treibhausgasemissionen bis 2030 um mindestens 55 % gegenüber dem Stand von 1990 abzusenken. Die Maßnahmen zielen auf die verstärkte Nutzung erneuerbarer Energien sowie mehr Energieeffizienz. Sie sollen außerdem bewirken, dass rascher emissionsarme Verkehrsmittel eingesetzt werden und die entsprechende Infrastruktur verbessert wird.

Fair

Gerechtigkeitsfragen sind mit der Klimafrage auf das Engste verbunden. Vielleicht eine der größten Herausforderungen des Green Deals ist: Wie lässt sich sicherstellen, dass die Wachstumsstrategie für eine dekarbonisierte Wirtschaft alle Bürgerinnen und Bürger gleichermaßen begünstigt? Das Problem hat auch eine Zeitdimension: Die Vorteile von neuen Arbeitsplätzen und Technologien, von sauberer Luft und grüneren Städten, besserer Gesundheit und einem freundlicheren Klima für die nächste Generation werden für alle bestehen – aber werden diese Vorteile uns alle auch zum selben Zeitpunkt erreichen?

⁵ Pressemitteilung der Europäischen Kommission v.14.7.2021, Europäischer Grüner Deal: Kommission schlägt Neuausrichtung von Wirtschaft und Gesellschaft in der EU vor, um Klimaziele zu erreichen (https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/IP_21_3541, September 2021).

Zwar überwiegen im Grundsätzlichen und Allgemeinen die Vorteile der EU-Klimapolitik eindeutig die Kosten, die mit diesem Übergang verbunden sind. Kurzfristig besteht jedoch die Gefahr, dass der Übergang für sozial Schwächere sowie sehr kleine Unternehmen wirtschaftlich besondere Herausforderungen mit sich bringt. Deshalb muss sichergestellt sein, dass die Kosten für die Klimaschutzmaßnahmen gerecht verteilt werden. Darauf sind die Strategien im Paket der Europäischen Kommission ausgerichtet. Hinzukommen soll ein spezieller Klima-Sozialfonds, mit dem Bürgerinnen und Bürger bei Investitionen in sauberere Heiz- und Kühlsysteme sowie saubere Mobilität unterstützt werden sollen. Nach dem Vorschlag der Kommission sollen dafür insgesamt über 144 Mrd. Euro bereitstehen, zum Teil finanziert von den EU-Mitgliedstaaten.

Wettbewerbsfähig

Der europäische Green Deal ist zwar die europäische Wachstumsstrategie für eine dekarbonisierte Wirtschaft. Doch besteht die Gefahr, dass die Wirksamkeit der Klimaschutzziele durch ausländische Unternehmen untergraben wird, für die niedrigere Umweltauflagen gelten. Das würde im Ergebnis nicht der Umwelt dienen, sondern könnte dazu führen, schlicht Produktion und Emissionen aus der EU hinaus ins Ausland zu verlagern. Deshalb schlägt die Kommission ein CO₂-Grenzausgleichssystem vor, mit dem der CO₂-Preis von Importen an den Preis angeglichen wird, der innerhalb der EU gilt – gleicher Wettbewerb ohne klimaschutzbedingte Verzerrungen für alle Produkte auf dem europäischen Markt.

Eine Wirtschaft, deren Rechnung für die Menschen aufgeht

Kommissionspräsidentin von der Leyen betont, dass für sie Gerechtigkeit und Wohlstand zum europäischen Gründungsversprechen gehören.⁶ In Europa erleben wir derzeit einen der höchsten Lebensstandards, die besten Arbeitsbedingungen und den wirksamsten Sozialschutz der Welt.⁷ Die grüne soziale Marktwirtschaft ist etwas Einzigartiges, was Europa auszeichnet. Sie kombiniert das Wachstum der Volkswirtschaften mit sozialer Gerechtigkeit und sozialer

⁶ *U. von der Leyen*, Eine Union, die mehr erreichen will. Politische Leitlinien für die künftige Europäische Kommission 2019–2024, S. 9 (https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/political-guidelines-next-commission_de.pdf, September 2021).

⁷ Mitteilung der Kommission v. 14.1.2020, Ein starkes soziales Europa für einen gerechten Übergang, COM(2020) 14, S. 1 (https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:e8c76c67-37a0-11ea-ba6e-01aa75ed71a1.0002.02/DOC_1&format=PDF, September 2021).

Fürsorge. 241 Millionen Menschen haben derzeit in der EU einen Arbeitsplatz – das ist ein historisches Rekordhoch.

Gleichwohl bestehen Ungleichheiten. Nicht jeder profitiert im selben Umfang von diesen positiven Entwicklungen. Bei vielen Bürgerinnen und Bürger ist schon Tage vor dem Monatsende das Konto leer. Die Bildungschancen hängen viel zu oft noch davon ab, wie hoch der Bildungsstand der Eltern ist oder wie stark gefüllt deren Konto ist. Viele ältere Menschen haben weiterhin keinen Zugang zu Pflegediensten. Es ist eine europäische Aufgabe, den Kindern und Enkelkindern Generationengerechtigkeit zu gewährleisten und ihnen die besten Chancen auf eine faire, prosperierende und klimagerechte Zukunft zu geben.

Auf diese Ziele richtet sich die europäische Säule sozialer Rechte, die 2017 von allen EU-Organen proklamiert wurde. Sie soll Chancengleichheit und Arbeitsplätze für alle ermöglichen, sie soll faire Arbeitsbedingungen schaffen und den Sozialschutz sowie die soziale Inklusion verbessern.

Die Kommission hat dazu im März 2021 einen Aktionsplan vorgelegt. Die Kommission schlägt darin drei EU-Kernziele vor, die bis zum Ende dieses Jahrzehnts erreicht werden sollen.⁸

1. Bis 2030 sollen mindestens 78 % der Bevölkerung im Alter von 20 bis 64 Jahren erwerbstätig sein.
2. Mindestens 60 % aller Erwachsenen sollten jedes Jahr an einer Weiterbildungsmaßnahme teilnehmen.
3. Die Zahl der von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedrohten Menschen soll bis 2030 um mindestens 15 Millionen verringert werden.

Ein Europa, das für das digitale Zeitalter gerüstet ist

Die digitalen Technologien führen nicht allein zu einem Wandel in den Werkzeugen und Kommunikationsmitteln, die wir benutzen. Vielmehr ist der digitale Wandel so grundlegend, dass er am ehesten mit den grundstürzenden Veränderungen verglichen werden kann, die mit der industriellen Revolution im 19. Jahrhundert einhergingen.

Kommissionspräsidentin von der Leyen betonte 2019 in ihren politischen Leitlinien, dass Europa sowohl beim Übergang hin zu einem gesunden Planeten als auch auf dem Weg in eine neue digitale Welt die Führung übernehmen muss.

Dabei gilt es eine Brücke zwischen Vorteilen und Risiken zu schlagen. In neuen Kommunikationssystemen, in künstlicher Intelligenz und in Quantentechnologien liegen vielversprechende Chancen, wenn sie verantwortungsvoll eingesetzt werden. Zugleich liegen aber auch Gefahren darin – etwa die Ge-

⁸ Europäische Kommission, Aktionsplan zur Europäischen Säule sozialer Rechte, (https://ec.europa.eu/info/files/european-pillar-social-rights-action-plan_de, September 2021).

fahren von Kontrollverlust über die eigenen Daten oder von böswilligen Cyberaktivitäten oder Angriffen auf kritische Infrastrukturen.

Die Kommission unter Präsidentin von der Leyen hat dabei drei Hauptziele definiert:

1. *Technologie im Dienste der Menschen.* In Europa soll eine wettbewerbsfähige europäische Wirtschaft gestärkt werden, die Technologien in Übereinstimmung mit den europäischen Werten anwendet.
2. *Eine faire und wettbewerbsfähige Wirtschaft.* Verbraucher sollen darauf vertrauen können, dass ihre Rechte gewahrt werden. Der Binnenmarkt soll so reibungslos funktionieren, dass Unternehmen aller Größen ihre globale Wettbewerbsfähigkeit durch digitale Technologien stärken können.
3. *Eine offene, demokratische und nachhaltige Wirtschaft.* Der digitale Wandel soll auf eine europäische Weise erfolgen: Demokratische Werte sollen gestärkt und Grundrechte geachtet werden.

Klar ist aber auch: Der Einfluss Europas auf digitale Lösungen weltweit wird nur dann stark und wirkmächtig sein, wenn die Europäische Union ein starker und unabhängiger Akteur sein kann. Dazu muss ein klarer Rahmen geschaffen werden, in dem eine vertrauenswürdige digitale Kommunikation möglich ist. Die Europäische Union legt einen Schwerpunkt auf Vertrauenswürdigkeit der Systeme.

Die von-der-Leyen-Kommission hat zur Erreichung dieser Ziele über 70 verschiedene Initiativen in Aussicht gestellt, und mehr als die Hälfte davon auch schon konkret vorgeschlagen.

Schützen, was Europa ausmacht

Auch bei der Migrations- und Asylpolitik hat die Europäische Kommission eine sehr ehrliche und nüchterne Bestandsaufnahme vorgenommen. Die Flüchtlingskrise der Jahre 2015–2016 hat gezeigt, wie erheblich die Mängel in der Migrations- und Asylpolitik waren. Die Komplexität der Aufgabe wird noch dadurch erhöht, dass verschiedene Mitgliedstaaten unterschiedlich betroffen sind. Auf dem Höhepunkt der Flüchtlingskrise im Jahr 2015 wurden 1,82 Millionen illegale Grenzübertritte an den EU-Außengrenzen verzeichnet. Diese Zahl ist bis 2019 auf 142 000 gesunken.

Im September 2020 hat die Europäische Kommission ein neues Paket vorgestellt, das darauf abzielt, dass kein Mitgliedstaat eine unverhältnismäßige Verantwortung trägt und alle Mitgliedstaaten kontinuierlich ihren Teil zur Solidarität beitragen.⁹

⁹ Mitteilung der Kommission v. 23.9.2020, Ein neues Migrations- und Asylpaket, COM(2020)

Das neue Migrations- und Asylpaket enthält ein stabiles und gerechtes Außen-grenzenmanagement und Vorschläge für faire und effiziente Asylvorschriften sowie rationalisierte Asyl- und Rückführungsverfahren. Die Kommission schlägt auch einen neuen Solidaritätsmechanismus für Such- und Rettungseinsätze sowie für Druck- und Krisensituationen vor. Mit besserer Voraussicht soll die Krisenvorsorge verbessert werden. Kernelement des Pakets ist zudem eine wirk-same Rückkehrpolitik und ein von der EU koordiniertes Konzept für Rück-führungen. Das Paket enthält auch Vorschläge für die Entwicklung nachhaltiger legaler Wege für Schutzbedürftige und die Anwerbung von Talenten für die EU sowie zur Unterstützung wirksamer Integrationsmaßnahmen.

Ein stärkeres Europa in der Welt

Die Covid-19-Pandemie hat gezeigt, wie wichtig multilaterale Lösungen sind. Wenn es öffentlich wohl auch aufgrund der sperrigen Abkürzungen nur wenig wahrgenommen wurde: Die globale Krisenreaktion erfolgte am wirksamsten in multilateralen Foren wie dem sogenannten „Access to Covid-19 Tools Accelerator“ (ACT-A), der dazugehörigen COVAX-Fazilität oder dem Reaktionsplan der G20 für die Reaktion auf die Pandemie.

Die multipolare Welt verändert sich jedoch, und nach Auffassung sowohl der Europäischen Kommission als auch des Europäischen Auswärtigen Dienstes muss die EU zwei Bedingungen berücksichtigen, um die Herausforderungen der multipolaren Welt künftig erfolgreich bewältigen zu können:¹⁰

Das globale System ist mehr und mehr von einem kurzfristigen Transaktionsgedanken geprägt, während die EU tendenziell längerfristig und in Systemen und Werten denkt. Die EU muss in einem transaktional geprägten System selbstbewusster auftreten. Zugleich muss sie in den Bereichen, die für sie essentiell sind, Koalitionen mit gleichgesinnten Partnern eingehen. Der Multilateralismus bleibt für die EU das Grundprinzip, aber die EU hat die Einsicht gewonnen, dass der Multilateralismus auch Ergebnisse liefern muss, die gleichermaßen globalen Interessen und Werten als auch den Interessen und Werten der EU dienen.

In ihrer gemeinsamen Mitteilung¹¹ präzisierten Kommission und Europäischer Auswärtiger Dienst im Februar 2021, welche Ziele sie für das multilaterale

609, S. 3 (https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:85ff8b4f-ff13-11ea-b44f-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_3&format=PDF, September 2021).

¹⁰ Gemeinsame Mitteilung an das Europäische Parlament und den Rat über die Stärkung des Beitrags der EU zum regelbasierten Multilateralismus v. 17.2.2021, JOIN(2021) 3 (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021JC0003&from=EN>, September 2021).

¹¹ Gemeinsame Mitteilung an das Europäische Parlament und den Rat über die Stärkung des Beitrags der EU zum regelbasierten Multilateralismus v. 17.2.2021, JOIN(2021) 3 (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021JC0003&from=EN>, September 2021).

System haben. Die EU will für mehr Frieden und Sicherheit in der Welt eintreten und die Grundrechte, die universellen Werte sowie das Völkerrecht verteidigen. Diese Bemühungen gehen Hand in Hand mit einem stärker interessenorientierten Ansatz.

Die EU kann diese Ziele erreichen, indem sie den VN-Generalsekretär aktiv bei seinem Reflexionsprozess zur Modernisierung der Vereinten Nationen unterstützt und sich für eine Modernisierung der Welthandelsorganisation sowie der Weltgesundheitsorganisation einsetzt.

Intern muss die EU effizientere Kooperationsmechanismen zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten entwickeln, um die vereinte Kraft der EU bei der Vertretung ihrer Werte und Prioritäten nach außen zu nutzen. Dabei muss auch Kohärenz zwischen dem auswärtigen Handeln der EU und ihren internen Politikbereichen sichergestellt werden.

Zudem muss die EU ihre Partnerschaften mit Drittländern und anderen Partnern vertiefen, insbesondere mit denjenigen, die die europäischen Werte und Prioritäten teilen.

Neuer Schwung für die Demokratie in Europa

Dieser kurze Beitrag war nur ein Aufriss verschiedener Themen. Die Diskussion muss weitergeführt werden, kontrovers, meinungsstark. Dafür ist die „Konferenz zur Zukunft“ Europas ein geeignetes Forum. Es ist eine Konferenz, an der alle europäischen Bürgerinnen und Bürger teilnehmen können, um die Herausforderungen und Prioritäten für Europa zu diskutieren.

Die Wahlbeteiligung bei den Wahlen zum Europäischen Parlament 2019 war mit über 200 Millionen Wählerinnen und Wählern die höchste seit 20 Jahren. Zugleich werden die auf europäischer Ebene diskutierten Fragen mittlerweile als so wichtig empfunden, dass viele Bürgerinnen und Bürger sehr viel intensiver einbezogen werden möchten als nur über den alle fünf Jahre stattfindenden Wahlakt.

Zu diesem Zweck läuft derzeit die „Konferenz zur Zukunft Europas“. Wie Kommissionspräsidentin von der Leyen bei Beginn der Konferenz betonte, lebt Demokratie vom Engagement und der Mitsprache der Bürgerinnen und Bürger, nicht nur alle vier oder fünf Jahre, wenn Wahlen sind, sondern jederzeit.

Das Europäische Parlament, der Rat und die Europäische Kommission haben sich verpflichtet, die Europäerinnen und Europäer anzuhören und im Rahmen ihrer Zuständigkeiten den Empfehlungen zu folgen.

Die Konferenz hat vier verschiedene Pfeiler: (1) Eine mehrsprachige digitale Plattform; (2) dezentrale Veranstaltungen; (3) europäische Bürgerforen und (4) die Plenarversammlungen der Konferenz.

Die Konferenz wird voraussichtlich bis zum Frühjahr 2022 Schlussfolgerungen mit Leitlinien für die Zukunft Europas erarbeiten.

Die in diesem Buch versammelten Beiträge zeigen in ihrer Gesamtheit auf, wie verändert die Rahmenbedingungen sind, in denen sich die Europäische Union bewegt. Die Konferenz zur Zukunft Europas ist eine große Chance, neue Antworten auf diese veränderten Umstände zu geben – es liegt an uns allen, welche Antworten wir finden und vor allem dann auch umsetzen, denn wie schon John Ruskin wusste: „What we think, or what we know, or what we believe is, in the end, of little consequence. The only consequence is what we do.“



Illustration: Greser & Lenz

Europa und Covid-19: ein Weckruf

*Giorgio Maganza**

Wird 2020 als ein Wendepunkt in die Geschichte Europas eingehen?

Im Jahr 2020 kam es zum globalen Ausbruch einer beispiellosen Weltgesundheitskrise, die rasch unter dem Akronym Covid-19 (für „Coronavirus disease 2019“) bekannt wurde. Die Pandemie erreichte den europäischen Kontinent im Februar, sie forderte einen tödlichen Tribut und brachte die öffentliche Gesundheitspflege an ihre Kapazitätsgrenzen. Die europäischen Staaten reagierten zunächst individuell und unkoordiniert, um die Ausbreitung der Krankheit zu stoppen: Staatliche Lockdowns wurden verhängt, nationale Grenzen geschlossen. Die Mitgliedstaaten der Europäischen Union versuchten dann, ihre Kräfte im Kampf gegen das Virus zu bündeln und mit Unterstützung der Unionsorgane ihre gemeinsamen Anstrengungen zu maximieren. Bis Juli war es ihnen gelungen, mutige finanzielle Beschlüsse zu fassen, um den Mitgliedstaaten zu helfen, mit den wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen vor allem der langen Frühjahrslockdowns fertig zu werden. Größenordnung und Wesen dieser Beschlüsse, mit denen 750 Milliarden Euro mobilisiert wurden, haben die Europäische Union aus der Sicht mancher Beobachter an einen Wendepunkt gebracht. Zum Herbstanfang im Jahr 2020 – als die Julibeschlüsse noch der Umsetzung harften – zog die Pandemie jedoch wieder an, was zu weiteren Lockdowns und zu mehr wirtschaftlicher und sozialer Drangsal führte. Ermutigendere Aussichten könnte die erwartete Markteinführung neuer Impfstoffe eröffnen. Es ist wahr, dass die Europäische Union immer dann, wenn es sich einer Krise gegenüber sieht, ihr Bestes zu deren Überwindung gibt. Hoffentlich wird das auch diesmal so sein. Aber die Frage bleibt: Wenn ihr das gelingt, wird man 2020 dann als einen Wendepunkt im Prozess der europäischen Integration ansehen? Lässt sich, mit anderen Worten, sagen, dass die EU nun vor einer neuen Ära steht?

Die Antwort ist nein, zumindest gegenwärtig. Wie lässt sich mit Blick auf den Prozess der europäischen Integration eine „Ära“ definieren? Dieser Prozess

* Ehemaliger Direktor im Juristischen Dienst des Rates der Europäischen Union. Die hier vertretenen Ansichten sind solche des Autors und binden in keiner Weise den Rat oder dessen Juristischen Dienst. Der Text wurde am 29. November 2020 fertiggestellt und vor seiner Veröffentlichung leicht aktualisiert.

ist von einander abwechselnden Höhen und Tiefen gekennzeichnet. Auf eine *Supranationale Ära*, die sich in die frühen 1950er Jahre der Hohen Behörde der EGKS zurückdatieren lässt und über die Römischen Verträge bis in die frühen 1960er andauerte, folgte eine *Konsens-Ära*, die mit der Krise des „leeren Stuhls“ begann und trotz des so genannten Luxemburger Kompromisses dazu führte, dass die Entscheidungsfindung per Mehrheitsabstimmung durch eine systematische Suche nach Konsens abgelöst und so eines der Symbole der Supranationalität in deren Nemesis verwandelt wurde. Die *Ära der Politischen Union*, die Mitte der 80er Jahre mit der Einheitlichen Europäischen Akte und den Anfängen des Binnenmarkts begann, reichte bis in die 1990er mit der Unterzeichnung des Vertrags von Maastricht, bis heute der Höhepunkt im Prozess der europäischen Integration. Auf diese Periode folgte wiederum eine *Ära des Rückfalls in Nationalismus*, die im französischen Referendum über den Verfassungsvertrag kulminierte. Obwohl Letzterer in Lissabon mit dem Vertrag gleichen Namens gerettet werden konnte, leben wir immer noch in Zeiten eines nationalistischen Rückfalls. Unterdessen war der Prozess der europäischen Integration fast unemerkt am Scheidepunkt der historisch größten Erweiterung angelangt, als sich am 1. Mai 2004 die Mitgliederzahl der Europäischen Union ohne jede Vorbereitung über Nacht fast verdoppelte. Das Ergebnis war einer vielfältigeren EU mit geringerem politischen Anspruch und schwächeren Institutionen (bemerkenswerte Ausnahme: die Europäische Zentralbank). Wenn überhaupt, war dies der Beginn einer neuen Ära. Es ist die Ära, in der wir immer noch leben.

Lässt sich vorausschauend eine *Post-Covid-Ära* ausmachen? Dafür müssten deren Merkmale beschrieben werden, um sie im Verhältnis zum gegenwärtigen und zu den vergangenen Zeitabschnitten zu kennzeichnen. Man könnte sagen, dass der Prozess der europäischen Integration vor einer neuen Ära steht, wenn die EU den Covid-19-Moment für einen Sprung nach vorn und zu größerer Stärke nutzen würde. Beim Blick auf die jüngste Vergangenheit sieht es nicht so aus. Die Union ist noch immer uneins: Es gibt keinen politischen Appetit auf irgendeine politische Initiative. Zwar hat sich das institutionelle Bild seit 2019 aufgehellt: Bei den Wahlen zum Europäischen Parlament gab es die höchste Beteiligung seit zwanzig Jahren, und der Wahlausgang war für die Anhänger der europäischen Integration ermutigend; zudem wurden an die Spitze der Europäischen Zentralbank und der Kommission zwei herausragende engagierte Europäerinnen berufen. Und tatsächlich hörte man unlängst von europäischen politischen Führungspersonlichkeiten wie etwa Wolfgang Schäuble oder Ursula von der Leyen den Ruf nach einem einigenden Schub.¹ Nichts davon vermag indes den Beginn einer neuen Ära anzuzeigen. Wir sollten besser davon ausgehen, dass die Pandemie die Art und Weise, wie die EU funktioniert, nicht ver-

¹ Vgl. den Artikel von W. Schäuble, Aus eigener Stärke, FAZ v. 6.7.2020, Nr. 154, S. 6 und die Rede U. von der Leyens zur Lage der Union vom 16. September 2020.

ändert hat und dass die Gelegenheit für einen Sprung nach vorn in der europäischen Integration verpasst wurde.

Wird 2020 einst als ein Weckruf gelten?

Während der 2010er Jahre hatte die Europäische Union unablässig mit schweren Krisen zu kämpfen: Euro und Staatsverschuldung, Zuwanderung, Brexit, islamistischer Terror, Klimawandel. Auch im kommenden Jahrzehnt wird sie hauptsächlich in denselben Bereichen beschäftigt sein – hoffentlich nach Bewältigung der Uneinigkeit in Sachen Covid-19. Die EU wird eine faire und nachhaltige Antwort auf den Zustrom von Migranten und Asylsuchenden finden müssen und sie wird sich als ein globaler Akteur etablieren, die Eurozone auf eine solide wirtschaftliche Basis stellen und eine sichere Umwelt für die kommenden Generationen gewährleisten müssen. Ob das gelingt, ist eine Frage des politischen Willens, Vertrauens und Führens. Möglicherweise wird sie sich in diesem Prozess neu definiert und auf eine neue Basis größerer Geschlossenheit gestellt haben. Wenn das gelänge, würde die Covid-19-Erfahrung rückblickend weniger als eine verpasste Gelegenheit denn als ein Weckruf zur rechten Zeit erscheinen, der den Mitgliedstaaten – oder einigen von ihnen – bewusst gemacht hätte, dass etwas unternommen werden musste, um der Europäischen Union ihre Ambitionen zurückzugeben. Dazu wird es allerdings nur kommen, wenn die Mitgliedstaaten – oder einige von ihnen – eine Vision und ein Narrativ von der Zukunft Union teilen, wenn sie bereit sind, für ihre Werte einzustehen und sie durchzusetzen, und wenn sie von den europäischen Bürgern unterstützt werden².

Ambitioniert oder pragmatisch – welche Europäische Union wollen wir?

Was zeichnet die Europäische Union aus? Für manche ist es ein supranationales Gebilde im Dienst der Integration der europäischen Staaten, für andere ein Raum, in dem die europäischen Staaten zusammenarbeiten können. Geben wir uns mit einer pragmatischen Europäischen Union zufrieden, die die europäischen Interessen bestmöglich verwaltet, oder wollen wir, dass die Union ambitioniert und wie ein politischer Akteur handelt? Diese alte Debatte muss entschieden werden, soll die Union im kommenden Jahrzehnt vorankommen, anstatt sich durchzulavieren.

² Vgl. dazu G. Maganza, Wie Europa vor sich selbst zu retten ist, in G. Kirchhof/M. Keller/R. Schmidt (Hg.), Europa: In Vielfalt Geeint! 30 Perspektiven zur Rettung Europas vor sich selbst, 2020, S. 125.

Covid-19 hat erneut einen paradoxen, aber wiederkehrenden Aspekt des Verhältnisses der Mitgliedstaaten zur Europäischen Union offengelegt: Im Frühjahr 2020 wurde der Union vorgeworfen, nicht genug zu tun, obwohl sie doch kaum Handlungsmacht besitzt, weil ihre Gründer ihre Befugnisse in der öffentlichen Gesundheitspolitik nicht abgeben wollten. Aufgrund ihres Erfahrungswissens legte die Kommission Vorschläge vor, um die Fähigkeit Europas zu verbessern, sich auf eine Pandemie vorzubereiten (etwa durch die Ausrufung eines europäischen Gesundheitsnotstands) und auf diese zu reagieren; dabei muss sie freilich mit dem Instrumentarium der bestehenden Kompetenzen auskommen, die in den Verträgen niedergelegt sind und die es der Union nur erlauben, nicht bindende Empfehlungen auszusprechen. Dasselbe gilt für andere Bereiche: Den europäischen Organen wird oft Untätigkeit vorgeworfen, während sie nicht genügend Befugnisse zum Handeln haben. Und wenn ihnen die Befugnisse zustehen, werden sie durch ein institutionelles System gehindert, das nicht dafür ausgestattet ist, den Herausforderungen einer erweiterten Union zu begegnen. Gebraucht wird ein neuer Regierungsansatz, sollen der Union ihre Ambitionen zurückgegeben werden: Der Fokus sollte stärker auf den im Europäischen Rat und im Rat vertretenen Mitgliedstaaten liegen, doch keiner sollte Entscheidungen blockieren können. Den nationalen Parlamenten sollte eine stärkere Rolle zugestanden werden, um die Legitimität europäischen Handelns in sensiblen Bereichen wie der Fiskalpolitik oder der Zuwanderung zu erhöhen.

Sollte die EU eine politische Union oder ein gemeinsamer Raum für Freihandel sein? Diese Frage wurde vor dreißig Jahren in Maastricht klar beantwortet. Heute sind die Dinge weit weniger klar. Gewiss ist der Binnenmarkt noch ebenso wichtig wie vor dreißig Jahren. Aber die Union von Maastricht ist weit mehr als das: Der Euro wurde geschaffen, Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres und eine gemeinsame Außenpolitik wurden eingeführt. Es lohnt sich noch immer, die Kräfte auf europäischer Ebene zu bündeln: z. B. durch Verabredung weitergehender wirtschaftlicher Integration mittels strikterer fiskalischer Regeln im Austausch gegen mehr Solidarität, durch Zusammenlegung der Verwaltung des Zugangs zum Schengenraum oder durch Einführung strengerer Umweltschutzstandards. Auch die Außenpolitik muss ambitionierter werden, wenn die Union ein echter geopolitischer Akteur werden soll. In den transatlantischen Beziehungen wird es hoffentlich zu einer Wende kommen, wenn die beschämende Trump-Administration einmal verschwunden ist. Aber die Dinge werden nicht über Nacht wieder ins Lot kommen. Die Welt verändert sich, und Gleiches gilt für die Hauptakteure. Die EU sollte sich zuerst und vor allem auf sich selbst verlassen, auch innerhalb eines erneuerten transatlantischen Verhältnisses. Nachdem die Union seit nunmehr dreißig Jahren um den Aufbau einer eigenen Außenpolitik gerungen hat, dürfen wichtige Entscheidungen nicht mehr durch ein einzelnes nationales Veto blockiert werden. In der Außenpolitik weiter nach der Regel „ein Staat, eine Stimme“ zu verfahren, wäre selbstzerstörerisch.

Im kommenden Jahrzehnt werden die Widersprüche einer pragmatischen EU wohl offen zutage treten. Wir werden uns den kritischen Fragen, die nur halb gelöst liegen geblieben sind, stellen und sie beantworten müssen. Die ständige Suche nach einem kleinsten gemeinsamen Nenner wird auf Dauer nicht ausreichen. Letztlich werden andere Wege erkundet werden müssen, wenn sich Hindernisse für eine Entscheidung nicht ausräumen lassen. Siebzig Jahre nach ihren Anfängen ist es Zeit für das Eingeständnis, dass die europäische Integration nicht für immer in den Grenzen der bestehenden Verträge eingefroren ist. Sollte sich das europäische Projekt nicht von sämtlichen Mitgliedstaaten weiterentwickeln lassen, muss akzeptiert werden, dass ein kleinerer Kreis von ihnen es allein tut. Sie könnten dies in der Weise tun, dass sie sich in einem gesonderten Vertrag ehrgeizigere gemeinsam zu erreichende Ziele setzen.³ So würde ein gestrafftes und geschlosseneres „politisches“ Europa geschaffen, innerhalb und im Zentrum des gegenwärtigen Europas, das fortbestehen würde. Vielleicht lebt die Debatte über die Reichweite der europäischen Integration im Rahmen der Konferenz zur Zukunft Europas wieder auf. Vor der Jahrhundertwende und vor der Konferenz von Laeken gab es ein paar Versuche – wie 1994 von Lammers und Schäuble und 2000 von Joschka Fischer –, einen alternativen Weg zu einer europäischen Architektur vorzuzeichnen, doch in beiden Fällen zeigte sich Frankreich nicht auf der Höhe der deutschen Weitsicht. „Wie kann [...] sichergestellt werden, dass ‚mehr‘ nicht letzten Endes ‚weniger‘ bedeutet?“, fragte vor fast dreißig Jahren der Bericht Die Erweiterung Europas: eine neue Herausforderung⁴ der Delors-Kommission an den Europäischen Rat, zu einer Zeit, da die Europäische Union zwölf Mitglieder zählte. Unbestreitbar war Vielfalt stets ein besonderes Merkmal Europas und eine Quelle seiner Stärke: Das ist die Bedeutung der Devise „In Vielfalt geeint“. Jetzt besteht die Gefahr, dass sie eine Bürde wird, die das Handeln hemmt und der Fortentwicklung der europäischen Integration im Wege steht. Das darf nicht zugelassen werden.

Ein Narrativ für die europäische Integration – warum wollen wir Europäer sein?

Die europäische Integration ist das Ergebnis einer Entscheidung. Diese Entscheidung wurde vor siebzig Jahren getroffen und seitdem in sieben Jahrzehnten mehrfach erneuert. Eine Entscheidung muss angenommen werden. Sie kann rückgängig gemacht werden, so wie es die britische Bevölkerung getan hat. Wa-

³ Vgl. G. Maganza, Making a New Start on a Smaller European Basis: An Alternative to Differentiation, in: Th. Giegerich/D. C. Schmitt/S. Zeitmann (Hg.), Flexibility in the EU and Beyond, 2017, S. 479.

⁴ Bulletin der Europäischen Gemeinschaften, Die Erweiterung Europa: eine neue Herausforderung, Beilage 3/92, 1992.

rum haben sich unsere Vorgänger für die europäische Integration entschieden, und warum wollen wir diesen Weg weiter gehen?

Am Anfang war es Frieden. Europa brachte Frieden zwischen alten Feinden, aus ihnen wurden Partner bei der Förderung von Wohlstand für ihre Bevölkerungen. Das gilt unverändert: Frieden und Wohlstand in Europa sollten nie als selbstverständlich angesehen werden; daher sollten neue Generationen dieses Friedensnarrativ auch weiter hören und aus der Geschichte lernen.

Von außen betrachtet erscheint Europa als ein Schutzraum mit relativ hohem Niveau an Wohlstand, sozialer Gleichheit, Umwelt- und Verbraucherschutz und Sicherheit: ein Raum, zu dem andere Völker und Staaten gern gehören würden – und das zu Recht. Von außen betrachtet geht von der „europäischen Lebensweise“ große Anziehungskraft aus; die europäischen Bürger scheinen das leider oft zu vergessen.

Heute sollte jedoch das Eintreten für die europäische Integration statt für Nationalstaaten anders begründet werden: mit dem Gedanken der Souveränität, die nicht mehr dort zu finden ist, wo sie einmal lag. In der heutigen globalisierten Welt – in der es auf Größe, Bevölkerung und BSP ankommt – kann von Souveränität nur auf weltregionaler Ebene die Rede sein. Die Rufe nach „Rückgewinnung“ von Souveränität, die in jüngster Zeit von populistischen Parteien in Europa zu hören waren, können nur zur Enttäuschung führen, wie sich im Fall des Vereinigten Königreichs zeigen wird. Kein einzelnes europäisches Land, wie groß es auch sein mag, kann sich gegen die USA oder China (ganz zu schweigen von dem neu geschaffenen Regional Comprehensive Economic Partnership, in dem fünfzehn asiatische und pazifische Länder verbunden sind, die mehr als ein Viertel des Welthandels und fast ein Drittel der Weltbevölkerung auf sich vereinen) behaupten. Die Europäische Union, der weltweit zweitgrößte Verbrauchermarkt, kann es. Als eine starke wirtschaftliche und politische Einheit können die europäischen Staaten souverän bleiben. Zusammen können sie der Pandemie die Stirn bieten, ihre Volkswirtschaften wieder aufrichten und als ein Global Player handeln. Das sind die belastbaren, wenn auch oft unterbewerteten Beweise, die für die europäische Integration sprechen. Von Europa sollte nicht mehr als dem Problem gesprochen werden, sondern endlich als der Verkörperung der Lösung.

Eine Sache von Werten und Grundsätzen – kann Europa sein Erbe bewahren?

Europa hat eine jahrhundertealte Tradition des Schutzes der Bürgerrechte. Die Europäische Menschenrechtskonvention (Rom, 1950) wurde vor dem ersten Gründungsvertrag der europäischen Integration unterzeichnet. Die Europäische Union selbst ist auf Werte und Grundsätze wie die Achtung der Menschenwürde,

Freiheit, Demokratie, Gleichheit und Rechtsstaatlichkeit gegründet. Da sie die Grundlagen der europäischen Integration bilden, sollte es selbstverständlich sein, dass diese Werte hochgehalten und ihre Einhaltung durchgesetzt werden. Heute ist dies indes nicht immer der Fall. Die Zunahme von Rassismus, Antisemitismus und Fremdenfeindlichkeit wird zwar allgemein verurteilt, sie löst aber keine Wellen der Entrüstung aus, ganz so, als hätten sich die moralischen Maßstäbe in ganz Europa gelockert.

Heute bleiben selbsterklärte „illiberale Demokratien“ unbehelligt, während sie die Unabhängigkeit der Justiz untergraben, der Presse einen Maulkorb anlegen oder Gewalt und Diskriminierung gegenüber LGBT-Personen zulassen. Ungarn und Polen – die beide heute wohl kaum die Rechtsstaatlichkeitsvoraussetzungen für einen Beitritt zur Europäischen Union erfüllen würden – stehen seit einigen Jahren unter Beobachtung der Kommission. Zusammen mit der Slowakei haben sie Unionsrecht in Frage gestellt und den Europäischen Gerichtshof dafür kritisiert, dass er gegen sie entschieden hat. Im Juli des Jahres 2019 legten die Tschechische Republik, Ungarn, Polen und die Slowakei im Europäischen Rat ihr Veto gegen die Bewerbung von Vizepräsident Frans Timmermans um die Führung der neuen Kommission ein und begründeten dies offen damit, dass er für die Durchsetzung von Rechtsstaatlichkeit ihnen gegenüber eingetreten sei (wozu ihn sein Mandat verpflichtet). Als sich der Europäische Rat im Juli 2020 auf einen 750-Milliarden-Aufbaufonds geeinigt hatte, versuchten Ungarn und Polen zusammen mit der Slowakei jede Verknüpfung von Leistungen aus dem Fonds mit der Einhaltung von Rechtsstaatlichkeit zu blockieren. Wochen später drohten sie mit ihrem Veto gegen den mehrjährigen Haushalt und den Aufbauplan, wiederum wegen des Mechanismus der Verknüpfung zwischen europäischen Leistungen und Beachtung der Rechtsstaatlichkeit durch das Empfängerland.

Kann Europäische Union ihre Werte schützen, die ihr Erbe ausmachen? Hoffentlich wird die Erfahrung von 2020 ein Weckruf zur rechten Zeit sein. Als die gemeinsamen Träger des europäischen Projekts können die Mitgliedsstaaten nicht zulassen, dass einige von ihnen die Grundwerte der Union missachten. Wenn die derzeit geltenden Vertragsbestimmungen zur Ahndung einer „schwerwiegenden und anhaltenden Verletzung“ dieser Werte nicht ausreichen, muss ein robusterer Mechanismus geschaffen und durchgesetzt werden. Wie immer dieser auch aussehen mag – es bedarf des politischen Willens, um sicherzustellen, dass kein Verstoß gegen die Rechtsstaatlichkeit zugelassen wird. Denn wie kann die EU die undemokratische Haltung von Trump und rassistisches Unrecht in den Vereinigten Staaten kritisieren, wenn es nicht einmal in der Lage ist, Rechtsstaatlichkeit zu Hause durchzusetzen und mit dem eigenen Rassismus fertig zu werden?

Als supranationales Gebilde erlässt die Union gemeinsame Regeln, die über die Grenzen hinweg einheitlich angewandt werden müssen: Seinem Wesen nach

genießt das Unionsrecht Vorrang vor den nationalen Gerichten. Wenn nötig wird es vom Europäischen Gerichtshof ausgelegt, dessen Urteile die nationalen Gerichte binden. Diesem rechtlichen Besitzstand Europas hat das Bundesverfassungsgericht mit seinem Urteil vom 5. Mai 2020 zur Rechtmäßigkeit des Anleihekaufprogramms der Europäischen Zentralbank den Kampf angesagt. Indem es sich über eine frühere Entscheidung des Gerichtshofs zu derselben Frage hinweggesetzt hat – und somit unter Missachtung des Grundsatzes der Verbindlichkeit solcher Entscheidungen für alle nationalen Gerichte – hat das Karlsruher Gericht einen beispiellosen und gefährlichen Angriff gegen die europäische Rechtsordnung, das Kernstück der europäischen Integration, gerichtet. Die Europäische Zentralbank bekräftigte daraufhin ihr Mandat und die Kommissionspräsidentin gab eine Erklärung im eigenen Namen ab, mit der sie an Folgendes erinnerte: „Das letzte Wort zu EU-Recht wird immer in Luxemburg gesprochen. Nirgendwo sonst.“⁵ Ein Vertragsverletzungsverfahren wurde freilich leider nicht eingeleitet.⁶

Ob die Union ihre Ambitionen wiedererlangen kann, ist auch eine Frage von Werten und Grundsätzen und hängt davon ab, in welchem Maße diese unter allen Umständen und gegen jeden Angriff geschützt werden.

Eine Europäische Union des Vertrauens oder als Prügelknabe – welches Verhältnis haben wir zur Union?

Auf lange Sicht wird die Europäische Union ihren eigenen Herausforderungen ohne die Unterstützung ihrer Bürger nicht gewachsen sein. Aber ist Unterstützung ohne Vertrauen möglich, und können wir jemandem vertrauen, den wir nicht kennen? Allzu lange ist die EU – was sie tut und wie sie es tut – als ein Projekt nur für Insider angesehen worden. „Die Völker Europas“ – seit Jahrzehnten in den Präambeln der Verträge beschworen – brauchten sich keine

⁵ Lagarde „unbeirrt“ von deutschem Urteil, Financial Times, 8.5.2020; Erklärung der Präsidentin U. von der Leyen, 10.5.2020.

⁶ Seit der Abfassung dieses Textes im November 2020 hat das deutsche Bundesverfassungsgericht seinen Standpunkt teilweise „korrigiert“ (Beschluss des Zweiten Senats vom 29. April 2021) und die Kommission hat mit Verspätung, am 9. Juni 2021, ein längst fälliges Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland wegen Verletzung des Grundsatzes des Vorrangs des EU-Rechts eröffnet. Der Schaden, den die Karlsruher Entscheidung vom 5. Mai 2020 angerichtet hat, kann damit leider nicht behoben werden, denn sie hat eine Botschaft vermittelt, die andere oberste Richter in Europa nur zu gerne aufgreifen. Jüngster Beweis ist die Entscheidung des polnischen Verfassungsgerichts vom 14. Juli 2021, wonach die vom Europäischen Gerichtshof angeordneten einstweiligen Maßnahmen zum Schutz der richterlichen Unabhängigkeit in Polen nicht befolgt werden müssen. Mehr als ein Jahr nach der Karlsruher Entscheidung ist es eine harte Tatsache, dass 2020 eine weitere Gelegenheit verpasst wurde, eine klare Botschaft an alle Mitgliedstaaten zu senden, wonach es Europa unter keinen Umständen zulassen wird, dass die Autorität des EU-Rechts in Frage gestellt wird.

Gedanken zu machen: Andere waren zuständig und kümmerten sich um alles, in Brüssel und in den Mitgliedstaaten. Das kam den nationalen Interessen zu pass, denn wenn etwas nicht gut lief, ließ sich die Schuld leichter auf die Union schieben. Man kann sich kaum vorstellen, wie viele unsinnige Informationen (die *Fake News* von heute) sich schnell in Luft aufgelöst hätten oder wie viele europäische Referenden anders hätten ausfallen können, wenn nur die europäischen Bürger mehr über die Arbeitsweise der europäischen Organe gewusst hätten. Leider haben sich aber diese Bürger nie als die Wähler der Union gefühlt, nicht einmal, wenn sie jedes Recht dazu gehabt hätten, wie bei der ersten Direktwahl des Europäischen Parlaments 1979. Vielleicht fühlten sie sich nie vertreten durch ein Parlament, dem trotz seiner ständig wachsenden Befugnisse immer mehr die Legitimation und das Interesse seiner Wähler abhandenkamen. Die europäischen Bürger haben die Union nie für sich beansprucht, denn sogar als sich für sie die Grenzen zum Studium oder zur Arbeitssuche öffneten, hatte man sie nicht gelehrt, die EU zu verstehen. Siebzig Jahre nach ihren Anfängen steht die europäische Integration noch immer nicht auf den amtlichen Lehrplänen, die weiter national ausgerichtet sind. Die europäischen Schüler und Studenten verdienen es aber, dass ihr Lehrstoff neben der Geschichte ihrer Vorfahren auch die reale Welt umfasst, in der sie leben, nämlich das Europa des 21. Jahrhunderts.

Es bleibt dabei, dass die Europäische Union auf lange Sicht keinen Erfolg haben kann ohne die Unterstützung ihrer Bürger, die wiederum kein Vertrauen in die Union setzen können, solange sie keine Beziehung zu ihr haben. Welche Beziehung kann man zur EU aufbauen? Ein guter Anfang könnte sein, von der EU als „wir“ zu denken statt als „sie“. Die Union, das sind die dort lebenden Bürger, mehr als die Organe, die für ihr Funktionieren sorgen. Eine Beziehung zu Europa zu haben heißt: sich zu informieren und eine fundierte Meinung darüber zu haben, es heißt: neugierig zu sein und sich angesprochen zu fühlen, sich nicht über die EU belehren zu lassen und sich sein eigenes verantwortliches Urteil zu bilden. Es heißt: zu wählen, wie es die Europäer 2019 getan haben, und dafür einzutreten. Mehr denn je hängt die Handlungs- und Reaktionsfähigkeit der EU in den kommenden Jahrzehnten von unserer Sicht auf die Union ab.

Wird Europa bis 2030 vor sich selbst gerettet werden?

Europa ist sich selbst der ärgste Feind. Es ist indes nicht der einzige: Viele haben den europäischen Integrationsprozess schon seit seinem Beginn zu behindern versucht. Manche, wie das Vereinigte Königreich, indem sie beigetreten sind und von innen heraus gearbeitet haben; andere haben sich der Diplomatie oder, in jüngerer Zeit, der Propaganda bedient. Die weitaus größte Gefahr für die europäische Integration sind jedoch die Europäer selbst. Ihre Selbstunterschätzung, der Hang dazu, wenn es um die EU geht, erst zu handeln und dann zu

denken, sind eine ständige Belastung und führen manchmal zu Eigentoren. Während von der Europäischen Union nach außen hin weiter eine große Anziehungskraft ausgeht, scheint es, als könne jeder nach seinem Beitritt damit beginnen, an ihr herumzumäkeln, und dabei weiter ihre Vorteile genießen und die Verpflichtungen ignorieren. Wie lange kann noch hingenommen werden, dass Entscheidungen in der Union vom bloßen Eigeninteresse abhängig gemacht werden? Während europäische Politiker weiter Brüssel für das schlechte Wetter verantwortlich machen, haben die europäischen Institutionen ihre Anziehungskraft für die öffentliche Meinung verloren. Zu lange hat sich die EU in einem Reaktionsmodus eingerichtet, als hätte sie jede Fähigkeit zur Gestaltung ihrer eigenen Zukunft verloren. Damit hilft sie sich nicht.

Für diese Entwicklung gibt es Gründe. Die Europäische Union ist vieltätiger geworden, und eine frühere Absichtsgemeinschaft ist einer Vielzahl nationaler, schwer miteinander vereinbarer Interessen gewichen. Die Union ist geteilt zwischen Nord und Süd, Ost und West. Die Entscheidungsfindung wird immer schwieriger, selbst wenn kaum mehr auf dem Spiel stehen könnte. Der Europäische Rat hat vier Tage gebraucht, um den wichtigsten Beschluss des Jahres 2020 zu fassen: Obwohl alle Elemente des mehrjährigen Haushalts und des Aufbaufonds seit Wochen auf dem Tisch lagen, konnte eine Einigung nur dank der hartnäckigen Entschlossenheit von Kanzlerin Merkel und Präsident Macron erreicht werden. Das Vertrauen der Ratsmitglieder zueinander und zur Kommission ist gering.

Aus der Erfahrung mit Covid-19 lassen sich jedoch Lehren ziehen, und sie könnten bei der Rettung der EU vor sich selbst hilfreich sein. So könnte die Union etwa gelernt haben, wie wichtig eine gefestigte koordinierende Gewalt ist mit der entsprechenden Fähigkeit zum rechtzeitigen Erlass von Leitlinien in Bereichen wie dem der öffentlichen Gesundheit, in denen die Kernkompetenzen noch immer auf der nationalen Ebene liegen. Daher das Interesse daran, mehr Befugnisse miteinander zu teilen, daher die Inspiration zu mehr Mut in anderen Bereichen, in denen Befugnisse bereits gemeinsam ausgeübt werden, wie in der Wirtschaftspolitik und bei der Zuwanderung. Die Europäische Union könnte auch gelernt haben, dass sie, wenn viel auf dem Spiel steht, immer noch in der Lage ist, sich zusammenzureißen und Pläne beispielloser Art und Dimension zu erarbeiten. Und sie könnte gelernt haben, wie notwendig es ist, Erpressung durch autokratische Führer, die die europäischen Bürger und Volkswirtschaften über die Frage der Rechtsstaatlichkeit in Geißelhaft halten, zu erkennen und dieser Erpressung zu widerstehen. Deshalb ist es so wichtig, die Werte hochzuhalten, auf die die europäische Integration gegründet ist. Wenn diese Lehren gezogen werden, sieht das kommende Jahrzehnt für die europäische Integration vielleicht vielversprechender aus als das zu Ende gegangene.

Auch wenn gerade nicht die beste Zeit für die Europäische Union sein mag, politischen Ehrgeiz zu zeigen, müssen doch Schritte unternommen werden, um

1. beide Seiten der fast dreißig Jahre alten Wirtschafts- und Währungsunion zusammenzuführen, indem sie sich zu einer umfassenderen wirtschaftlichen Integration durch verschärfte Fiskalregeln verpflichten, sodass der Euro-Raum endlich auf eine solide wirtschaftliche Grundlage gestellt wird,
2. das Problem des Klimawandels anzugehen, die nötigen konkreten Beschlüsse zur Umsetzung des neuen Klimazielpfandes für 2030 zu fassen und der Union damit den Teil der kollektiven Last zur Rettung des Planeten zu übertragen,
3. ein für alle Mal eine glaubhafte europäische Asyl- und Zuwanderungspolitik zu entwickeln, mit der sich in einer mit den europäischen Werten zu vereinbarenden Weise auch die Migrationsflüsse verwalten lassen, die nicht so bald verebben werden,
4. die Prioritäten für eine wettbewerbsfähige Industriepolitik neu zu definieren und eine digitale Zukunft für die EU zu entwickeln,
5. der Europäischen Union die Mittel zu geben, eine wirkungsvolle außenpolitische Rolle zu spielen, die ihrer Größe, Geschichte und wirtschaftlichen Stärke entspricht, wozu auch gehört, dass die Union die Verantwortung für ihre Verteidigung selbst übernimmt, und um
6. nicht zuletzt die vorstehenden Überlegungen den europäischen Bürgern zu erläutern, ohne die sich nichts bewirken lässt, insbesondere den jüngeren Generationen, die Anspruch darauf haben zu wissen, was getan wird und warum, denn letztlich geht es um ihre Zukunft.

Es ist keineswegs sicher, ob alle derzeitigen Mitgliedstaaten der Europäischen Union gewillt sind, sich hierauf einzulassen: Bei manchen, wenn nicht gar den meisten, wird der Gedanke wahrscheinlich auf Ablehnung stoßen. Doch das sollte kein Hindernis für jene sein, die den Ehrgeiz und die Fähigkeit zum Handeln haben. Die Europäischen Gemeinschaften haben sich mehr als zwanzig Jahre lang mit weniger als zehn Mitgliedern nach vorn bewegt; die Europäische Union wurde von zwölf gegründet. „Wie kann [...] sichergestellt werden, dass ‚mehr‘ nicht letzten Endes ‚weniger‘ bedeutet?“, lautete die Frage vor dreißig Jahren. Sechs, für den Anfang, könnte die Antwort sein.

Ob das bizarre Jahr 2020 und die Erfahrung mit der Pandemie Europa zu der Erkenntnis verhelfen werden, dass es sich nicht länger durchlaviert, wie es das nun schon allzu lange tut, kann nur die Geschichte zeigen. Wenn der Wille dazu besteht, könnte 2020 tatsächlich als der Zeitpunkt des Weckrufs vermerkt werden.

Sicherlich ist jetzt die Zeit zum Handeln, soll die größte Erfolgsgeschichte des 20. Jahrhunderts nicht als hübsche Erinnerungen an die Vergangenheit verblasen.

Nicht weniger, sondern mehr – Perspektiven für eine Zeitenwende in Europa

Hélène Miard-Delacroix

Die Geschichte des europäischen Aufbaus kennt mindestens so viele Krisen und Blockaden wie Erfolge. Anfang der 1980er Jahre war von Eurosklerose die Rede. Immer wieder hatten einige Zeitgenossen den Eindruck, das gemeinsame Unternehmen sei nun in eine Sackgasse geraten. Für die Pessimisten und Skeptiker war sogar ein mögliches Ende des Projekts in Sicht. Im letzten Jahrzehnt häuften sich Stimmen, die aus unterschiedlichen Gründen für ein Zurückrudern oder gar ein Aussteigen aus dem Erreichten in Europa plädierten. Nun sind die Europäer – 70 Jahre nach der Schuman-Erklärung vom 9. Mai 1950 – mit Herausforderungen neuen Ausmaßes konfrontiert. Sehen sich die 27 nüchtern um, so sehen sie sich an einem heiklen Punkt angelangt: Nach dem Brexit, mitten in der Corona-Krise und vor der Herausforderung durch China, Russland und die USA sind die Unsicherheitsfaktoren so zahlreich wie kaum jemals zuvor. Wie kann es weiter gehen? Kann sich vor allem die Europäische Union gegen zwei gefährliche parallele Entwicklungen wappnen, die nur Träumer nicht sehen wollen? Die eine ist die innere Lähmung als Ergebnis zu großer Meinungsunterschiede und divergierender Zielvorstellungen der Mitgliedstaaten bei gleichzeitigem Verzicht auf die Grundwerte, die neben dem Projekt des Wohlstands in Freiheit die Identität, die *raison d'être* des europäischen Aufbaus ausmachen. Die andere gefährliche Entwicklung ist das Abdriften in eine provinzielle Bedeutungslosigkeit, die gegenüber anderen aufsteigenden Weltmächten die Gefahr des Ausgeliefertseins in den Handelsbeziehungen und somit einen möglichen Verzicht auf Selbstbestimmung mit sich zieht, was letztendlich alles andere als Sicherheit hieße.

Will die Union diesen beiden Gefahren in der nahen Zukunft entkommen, so gibt es nur wenige Optionen für die Gegenwart. Das Szenario zum Ausweg aus der Situation hat einen inneren Aspekt mit der Einführung neuer Spielregeln für die Entwicklung der Union und einen äußeren Aspekt mit der resoluten Förderung der gemeinsamen Sicherheit im Sinne eines weiter gefassten Begriffs der Souveränität.

Wie viele Entwicklungsoptionen hat die Union wirklich?

Im März 2017 veröffentlichte die Europäische Kommission ein „Weißbuch zur Zukunft Europas“.¹ Diese Inventur und die Überlegungen über mögliche Alternativentwicklungen ergaben fünf Szenarien für die EU der 27 im Jahr 2025. Noch bevor die aktuellen Probleme sich zuspitzten oder überhaupt auftauchten wie die Gesundheits- und die darauffolgende Wirtschaftskrise, führte die Bestandsaufnahme zu der Erkenntnis, dass neben dem „weiter wie bisher“ auch andere Wege beschreibbar seien. Die Überlegungen sind aktueller denn je.

Die Gestaltung einer gemeinsamen Zukunft über eine verstärkte Zusammenarbeit aller, aber nur in bestimmten Bereichen und bei lediglich ausgewählten Prioritäten – nach dem Prinzip „weniger aber effizienter“ – hat sicher Überzeugungskraft. Dennoch ist sie den Herausforderungen der Zeit nicht gewachsen. So setzen denn auch die neuesten Entwicklungen des Jahres 2020 das Fundament für ein ambitionierteres Szenario. Anfang Juli 2020 schlug die Europäische Kommission auf der Grundlage eines deutsch-französischen Vorstoßes einen europäischen Aufbauplan in Höhe von 750 Milliarden Euro vor, um die durch die Corona-Pandemie entstandenen Schäden in Wirtschaft und Gesellschaft zu beheben. Die Einigung darüber war ein Kraftakt. Mit der gemeinsamen Verschuldung bedeutet sie eine unerwartete Kehrtwende für mehrere Länder, die wie die Bundesrepublik ihr eigenes Interesse in der Rettung aller erkannten. Diese Einigung über das größte Konjunkturpaket aller Zeiten, genannt NextGenerationEU, sowie über den Mehrjährigen Finanzrahmen 2021–2027 im Herbst, war schwierig. Sie schuf aber nicht nur reale Möglichkeiten für die Erholung und Modernisierung der Volkswirtschaften, sondern auch eine Hoffnung für die Zukunft. Mehrere Argumente sprechen dafür, dass die Europäer sich in der Folgezeit nicht mit halbem Engagement und alten Rezepten begnügen können.

Drei Argumente für eine Wende

Erstes Argument. In der Ausnahmesituation der Pandemie und ihrer noch kommenden Auswirkungen könnten sich die Mitgliedstaaten der weniger negativen Folgen des Brexit erfreuen: Mit dem per Volksentscheid beschlossenen und lange verhandelten Austritt des Vereinigten Königreichs aus der Union scheidet zwar ein wirtschaftlich bedeutender Nettozahler aber zugleich auch ein Bremsen aus. Allerdings zeigte das leidige Ringen um den Rettungsplan 2020, dass

¹ Europäische Kommission, Weißbuch zur Zukunft Europas: Fünf Szenarien, 1.3.2017 (https://ec.europa.eu/commission/future-europe/white-paper-future-europe/white-paper-future-europe-five-scenarios_de, Dezember 2020).

andere Mitspieler, die sogenannten „Sparsamen Fünf“, den Part übernommen haben, so dass bei künftigen gemeinsamen Projekten neue gewaltige Schwierigkeiten in Sicht sind. Darüber, dass sich diese Fünf u. a. deswegen, weil sie aus dem mangelnden einheitlichen Steuersystem in Europa einen direkten Nutzen ziehen, also aus reinem nationalen Egoismus unsolidarisch zeigten, soll hier nicht geurteilt werden. Es ist jedenfalls ein schlechtes Omen für spätere Versuche, mit allen Staaten die wettbewerbsverzerrenden Effekte der Steuerordnung der EU zu beheben und somit dem Ziel einer vollendeten Wirtschaftsunion näher zu kommen. Anschließend wagten sich andere Bremsen im Osten aus der Deckung. In der Schlussphase der Einigung über den Rettungsplan im Herbst drohte das Gesamtprojekt an der Blockade Polens und Ungarns zu scheitern. Das beschämende Spektakel eines Tauziehens wegen ernsthafter Differenzen in grundlegenden Fragen des Rechtsstaates legte die Schwäche des Entscheidungssystems in der Union bloß. Das Einstimmigkeitsprinzip, das bei der Beschlussfassung in einigen Bereichen noch besteht, ist ein Überbleibsel aus den Kämpfen der 1960er Jahre, bei denen Frankreich sich im Europa der Sechs gegen die Möglichkeit seiner Überstimmung sperrte. Mit 27 Mitgliedstaaten und der aktuellen Reformagenda ist die Fortführung gemeinsamer Politiken, geschweige denn die Entscheidung über bahnbrechende Maßnahmenpakete schlicht unmöglich, es sei denn die Union will sich in endloser nervenraubender Kompromissakrobatik erschöpfen. Eine Reform der Entscheidungsprozesse ist also unentbehrlich.

Zweites Argument. Zwar könnten sich die Mitgliedstaaten nur auf den Binnenmarkt konzentrieren. Sie könnten auf gemeinsame Politiken auf anderen Politikfeldern verzichten, wo neue Herausforderungen auftreten. Diese Option übersieht aber das Ausmaß der kommenden Krise in der Union, wo sich die Wirtschaft von der weltweiten Finanzkrise von 2008 kaum erholt hat und die Erholung nicht gleichmäßig erfolgte. Vor allem genügt sie nicht den Erwartungen der Bevölkerungen nach mehr Schutz, nachdem sowohl die schwache Migrationspolitik als auch fehlende Koordination im Kampf gegen die Pandemie die Grenzen nationaler Lösungen ins grelle Licht haben rücken lassen. Das Ziel, die Wirtschafts- und Währungsunion zu vollenden und die Konvergenz der Wirtschaftsleistung und des sozialen Bereichs zu stärken, entfernt sich in dem Maße wie der nationale Reflex die Hand zittern lässt. Dringend erforderlich ist also eine Ausweitung der durch die Union geprägten Politikfelder.

Drittes Argument. Der entscheidende Schritt, gemeinsame Schulden aufzunehmen, um der Wirtschaft der Union in ihrer Rekonvaleszenz beizustehen und zugleich notwendige Strukturreformen auf den Weg zu bringen, ist an sich eine so tiefgehende und durchgreifende Wende, dass sie weder aus praktischen noch aus ideologischen Gründen von kurzer Dauer sein kann. Denn sollten die Befürworter einer einmaligen Maßnahme mit dem Argument der Notsituation später zurückrudern wollen, vermag sich mit der Praxis und der Priorität des

Gemeinsamen ein nicht mehr umkehrbarer Wandel in Europa zu vollziehen. Die Gründe, warum die Bundesrepublik den historischen Abschied von der Haushaltsorthodoxie und die Schuldenaufnahme als ihr Interesse betrachtet hat, sind auch politischer Natur und werden nicht kurzfristig der Vergangenheit gehören. Denn es ging Deutschland, das 60 % seines Außenhandels mit dem Binnenmarkt abwickelt, nicht nur um die Pflege der europäischen Kunden und somit die Sorge um das eigene Inlandsprodukt. Die neue Haltung hat nicht nur damit zu tun, dass die Krisensituation auf ein Virus und nicht auf Fehler und eine Schuld der Hilfsbedürftigen zurückzuführen ist. Die Pandemie ist von einer anfänglich reinen Gesundheitskrise schnell zu einer beispiellosen wirtschaftlichen und sozialen Krise mit einem extrem hohen politischen Destabilisierungspotential geworden. Selbst die Bundesrepublik, von der es lange so aussah, als ob sie im Vergleich mit Italien oder Frankreich einigermaßen gut durch die Krise kommen würde, ist mit dem Aufstieg populistischer und antidemokratischer Kräfte konfrontiert. Die Vorstellung, dass diese guten Gründe für ein gemeinsames Handeln schnell wegfallen können, ist abenteuerlich.

Wer mehr will, engagiert sich mehr

Aus diesen drei großen Argumenten (der Blockadefähigkeit einiger Staaten, dem Erwartungsniveau der Bevölkerungen und der langfristigen Gültigkeit der Gründe für mehr Solidarität) ergibt sich das Szenario einer engeren Zusammenarbeit derjenigen Mitgliedstaaten, die zu erheblichen Anstrengungen bereit sind und sich besondere Instrumente geben wollen. Solche „Koalitionen der Willigen“ vereinbaren spezifische Rechts- und Finanzregelungen, um ihre Zusammenarbeit in ausgewählten Bereichen zu vertiefen. Der Genuss einiger Vorteile hängt aber in diesem Modell an der aktiven Teilnahme an den Projekten. Genauso wie 2020 die Auszahlung von EU-Mitteln an die Einhaltung rechtsstaatlicher Standards geknüpft wurde, können sich andere denjenigen anschließen, die weiter gehen, unter der Bedingung, dass sie die Spielregeln einhalten. Ein solches Modell eines Europas mit mehreren Geschwindigkeiten wurde in den letzten zwanzig Jahren im Rausch der Osterweiterung als Tabu betrachtet. Nun spricht das Ausmaß der Differenzen beispielsweise in den Bereichen der Rechtsstaatlichkeit, der Klimapolitik und der Verteilung der Migranten für eine realistische und entkrampfte Herangehensweise an diese Option.

Bereiche einer intensiveren Zusammenarbeit könnten Steuern und Soziales sein. Bereits 2017 nannte das Weißbuch das Ziel, zunehmend vergleichbare Arbeitnehmerrechte und Sozialleistungen in Anspruch zu nehmen: „Eine stärkere Harmonisierung von Steuervorschriften und Steuersätzen bewirkt geringere Rechtsbefolgungskosten und hält die Steuerhinterziehung in Grenzen. Verein-

barte Sozialstandards bieten den Unternehmen Sicherheit und fördern bessere Arbeitsbedingungen.“² 2021 vermögen sie auch gegen das Virus des Populismus zu kämpfen.

Kann sich Europa im kommenden Jahrzehnt weltpolitisch behaupten?

Darin liegt die zweite große Herausforderung für die Zukunft.

Die Sorge um die Sicherung freier Märkte und eines fairen Welthandels teilen alle Mitgliedstaaten der Union. In diesem Bereich sind die weltweiten Folgen der Pandemie jenseits der Gesundheitskrise noch unabsehbar. Allerdings bestätigen erste Signale eine Tendenz, die sich bereits in den letzten Jahren beobachten ließ. Sie kennzeichnet sich durch einen relativen Rückgang des Multilateralismus, durch die Flucht in nationale Lösungen und bei einigen Staaten durch den Einsatz der globalen Interdependenz als Waffe. Die Europäische Union versucht sich im Kontext der Intensivierung des Wettbewerbs zwischen den USA und China in den Bereichen Technologie, Handel, finanzieller Einfluss und Datenkontrolle zu schützen. Diese nachvollziehbare Reaktion führt sie dazu, als Ergänzung zu Schutzmaßnahmen „in Zusammenarbeit mit gleichgesinnten Partnern die Verantwortung für die Wahrung der regelbasierten Ordnung zu übernehmen.“³ Ob das als Suche nach einer „Weltmachtfähigkeit“ der Europäischen Union zu interpretieren ist, bleibe dahingestellt. Die Pandemie hat aber dem Begriff der „strategischen Unabhängigkeit“ eine andere Qualität gegeben. In einer Rede vor dem Europäischen Parlament am 8. Juli 2020 nannte sie Angela Merkel als eine der fünf Prioritäten der Union, mit der die Europäer eine weltweite Verantwortung übernehmen sollen.

In dem Anspruch, die eigenen Sicherheitsanliegen stärker in die Hand zu nehmen, ist die Stärkung der Handlungsfähigkeit und Gestaltungskraft der EU in mehreren Bereichen wie Sicherheit, Technologie und Digitales, Handels- oder Währungspolitik gemeint. Da sind Begriffe der Sicherheit und Souveränität zu erkennen, die weiter gefasst sind als die klassische Verbindung von Sicherheit mit militärischem Schutz und von Souveränität mit Bewahrung der nationalen Entscheidungsfähigkeit. In den letzten Jahren behauptete sich in den Reden mehrerer europäischer Politiker und Politikerinnen ein neues Verständnis der Souveränität in dem Sinne, dass „allein Europa tatsächliche Souveränität

² Weißbuch (Fn. 1), S. 20.

³ Europäisches Parlament, Auf einen Blick, Außenpolitische Folgen des Coronavirus, Juni 2020 ([https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2020/651960/EPRS_ATA\(2020\)651960_DE.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2020/651960/EPRS_ATA(2020)651960_DE.pdf), September 2021).

gewährleisten kann, das heißt, die Fähigkeit, in der heutigen Welt zu bestehen, um unsere Werte und unsere Interessen zu verteidigen“.⁴

Die Folge eines gesteigerten Verlangens nach mehr Sicherheit – Sicherheit der Grenzen, Sicherheit vor Aggressionen und Terrorismus, Sicherheit vor Pandemien, Cybersicherheit, kohärente Einwanderungspolitik u.ä. – ist ein Zusammenrücken der Europäer. Denn die Alternative dazu veranschaulichen die letzten Erfahrungen in der Konfrontation mit solchen Herausforderungen: sie offenbarten die Unzulänglichkeit nationaler Abwehrmaßnahmen und sogar ihren Zersetzungseffekt für den Bestand der Union. Folglich wird entschieden werden müssen, ob – wenn nicht alle mitmachen wollen – einzelne Staaten in Europa eine viel engere Zusammenarbeit auch auf dem Gebiet der Sicherheit und der Verteidigung für möglich halten. Die Europäische Kommission schrieb bereits 2017, dass an der Stärkung der Sicherheit Europas kein Weg vorbei führt.⁵ Erste Ansätze sind im militärischen Bereich die sogenannte Ständige Strukturierte Zusammenarbeit und die Gründung des Zentrums für Ziviles Krisenmanagement in Berlin, das als Ergänzung der militärischen Interventionen gesehen werden kann.

Eine verstärkte europäische Verteidigung in der NATO

Die Europäer haben in ihrer langen gemeinsamen Geschichte die besondere Fähigkeit entwickelt, sich gegenseitig zu misstrauen und den anderen unaufrichtige Absichten zu unterstellen. Nicht anders geht es mit dem vermeintlichen Streit um die Strukturen der künftigen europäischen Verteidigung und um die Formel der „strategischen Unabhängigkeit“. Der französische Präsident Emmanuel Macron, der mit dem starken Wort des „Hirntodes der NATO“ 2019 auf die Gefahr eines langsamen aber sicheren atlantischen Disengagements der USA hinwies, wird gern für einen unverantwortlichen Agitator gehalten. Seine Worte in der Rede an der Sorbonne am 26. September 2017 waren doch unmissverständlich: „Unser Ziel muss darin bestehen, dass Europa, ergänzend zur NATO, selbständig handlungsfähig ist.“⁶ Als Stationen auf dem Weg zu diesem Ziel nannte er „eine dauerhafte strukturierte Zusammenarbeit“ zur besseren Koordinierung der Staaten, „einen europäischen Verteidigungsfonds“ zur Finanzierung der Infrastrukturen und der Forschung und die Schaffung einer „gemeinsamen (militär-)

⁴ Rede von Staatspräsident *E. Macron*, „Initiative für Europa – für ein souveränes, geeintes und demokratisches Europa“ an der Sorbonne in Paris, 26.9.2017 (<https://de.ambafrance.org/Initiative-fur-Europa-Die-Rede-von-Staatspraesident-Macron-im-Wortlaut>, September 2021).

⁵ Europäische Kommission, Reflexionspapier zur Zukunft der europäischen Verteidigung, 7.6.2017 (https://ec.europa.eu/commission/publications/reflection-paper-future-european-defence_de, September 2021).

⁶ Rede von Staatspräsident *E. Macron* (Fn. 4).

strategischen Kultur“. Hatte das Weißbuch der Kommission nicht sechs Monate zuvor ein mögliches Projekt noch klarer skizziert, das „eine solide gemeinsame Grundlage für Forschung und Industrie, gemeinsame Vergabeverfahren, stärker integrierte Fähigkeiten und eine erhöhte Bereitschaft der Streitkräfte für gemeinsame Auslandseinsätze“ umfasse?⁷

Unter den Antworten auf die aktuellen weltpolitischen Kräfteverschiebungen zählt eine stärkere Orientierung der Vereinigten Staaten auf den Pazifik. Die Europäer sollten sich nicht in der Illusion wiegen, mit dem Sieg von Joe Biden bei der US-Präsidentschaftswahl sei die Rückzugstendenz der Amerikaner aus Europa unter Donald Trump nur Episode gewesen und die alte Zeit des grenzenlosen US-Engagements in und für Europa wieder da. Ohne die Rückkehr des historisch langfristigen amerikanischen Isolationismus-Trends und schlimmste Szenarien an die Wand zu malen, ist eine verteidigungspolitische Zusammenarbeit der – oder einiger – europäischen Staaten als Ergänzung zum festen Engagement in der NATO und frei von jedem martialischen Ton eine vernünftige Entscheidung. Unterschiedliche Szenarien für eine gemeinsame Politik liegen bereits vor, von einer einfachen Zusammenarbeit mit der Entwicklung einiger neuer gemeinsamer Fähigkeiten mithilfe des Europäischen Verteidigungsfonds, über eine geteilte Verantwortung mit der Bündelung bestimmter finanzieller und operativer Ressourcen und der Aufwertung der Sicherheitsdimension der Energie-, Gesundheits-, Zoll- oder Weltraumpolitik, hin zu einer gemeinsamen Verantwortung mit der schrittweisen Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik.⁸ Alle Varianten, aber insbesondere die dritte, müssen sich auf eine gemeinsame Außenpolitik der Union stützen, welche auch, wie in den anderen Bereichen, zumindest eine Koordinierung der sonst weiterbestehenden nationalen Politiken bedeutet.

Steht Europa vor einer Zeitenwende? Die Herausforderungen sowie die Entwicklungspotentiale der Europäischen Union im nächsten Jahrzehnt sprechen eindeutig dafür. Sich an der Frage nach der tatsächlichen oder überhaupt wünschenswerten „Staatswerdung“ der Union den Kopf zu zerbrechen und womöglich zu streiten, grenzt an ideologischen Eskapismus. Entscheidender für die Gestaltung der Wirklichkeit wird die Erkenntnis des Momentums sein. Die Europäer haben in der Vergangenheit bereits einige verpasst, aber auch immer wieder ihre Chancen erkannt und genutzt. Nun ist es an der Zeit, europäische Interessen zu definieren, statt immer in der Kategorie Nation versus Integration zu denken.

⁷ Weißbuch (Fn. 1), S. 20.

⁸ Europäische Kommission (Fn. 5).

III. Kapitel

Europäische Politik in einer neuen Welt



Illustration: Greser & Lenz

Europäische Souveränität versus Transatlantizismus – und der Aufstieg Chinas

Erik Brattberg

Die Debatten der letzten Jahre über Europas „strategische Autonomie“ und „Souveränität“ waren stark geprägt von der wachsenden europäischen Besorgnis über Chinas globalen Aufstieg, die Aussicht auf einen ungezügelten chinesisch-amerikanischen Konkurrenzkampf und die Gefährdung des globalen Multilateralismus. Als Folge dieser breiteren geopolitischen Trends werden in der EU traditionelle wirtschaftliche Ansätze in Bereichen wie Binnenmarkt, Industrie- und Wettbewerbspolitik sowie Freihandel im Hinblick auf die Notwendigkeit eines größeren europäischen Selbstbewusstseins neu überdacht. Ansätze, die noch vor wenigen Jahren undenkbar schienen, gehören nun zum Mainstream-Denken, und die politischen Entscheidungsträger verdoppeln die Bemühungen zum Schutz des europäischen Marktes, der Stärkung europäischer Spitzenunternehmen, der Durchsetzung globaler Handelsregeln und Diversifizierung kritischer Lieferketten.

Das erwachende Selbstbewusstsein Europas wird zwar weiter wachsen und die künftige Richtung der EU selbst bestimmen, doch ist noch nicht klar, wie sich die Gewichte verteilen werden. So bestehen zum Beispiel zwischen traditionell exportorientierten nördlichen Mitgliedstaaten wie Schweden und den Niederlanden und mehr protektionistischen südlichen Staaten wie etwa Frankreich noch immer beträchtliche Differenzen, auch wenn sie in manchen Bereichen schrumpfen. Zugleich hat die Kombination des Brexit, durch den in der EU eine starke Stimme für freien und offenen globalen Handel verstummt ist, mit dem sich entwickelnden französisch-deutschen Konsens über die Notwendigkeit einer Stärkung europäischer Souveränität und mit dem Schlaglicht, das die Covid-19-Pandemie auf die mit anfälligen Lieferketten aus China verbundenen Risiken geworfen hat, dazu beigetragen, dass sich die Waage noch deutlicher hin zu einem selbstbewussteren Europa senkt.

Der neuentdeckte europäische Realismus bietet angesichts der von China ausgehenden strategischen Herausforderung Chancen für eine verstärkte Zusammenarbeit mit den Vereinigten Staaten. Allerdings kann die wachsende Betonung europäischer Souveränität auch die schon jetzt fragilen transatlantischen Beziehungen noch komplizierter machen. Während Washington seine Anstrengungen im langfristigen strategischen Wettstreit mit Beijing verdoppelt, geht es bei dem sich entfaltenden europäischen Ansatz darum, die wirt-

schaftlichen Interessen Europas zu schützen, ohne in dem schärfer werdenden Konkurrenzkampf zwischen den USA und China Partei ergreifen zu müssen, und die eigene globale Rolle der EU zu stärken. Wie wird sich die Herausforderung durch China voraussichtlich weiter auf die künftige Orientierung der EU und ihre Sicht auf die transatlantische Beziehung auswirken?

Europäische Souveränität und die Herausforderung durch China

Nachdem das aufsteigende China noch vor wenigen Jahren vor allem durch die handelspolitische Brille als wachsender Einfuhrmarkt für europäische Unternehmen gesehen wurde, ist sich die EU rasch der strategischen Herausforderung durch China bewusst geworden. Dieser neue, realistischere europäische Ansatz wurde im März 2019 in dem offiziellen Strategiedokument der EU „EU-China – Strategische Perspektiven“ niedergelegt, in dem China als „Partner“, „Konkurrent“ und „Systemrivale“ bezeichnet wird.

Diesem Wandel liegt eine Kombination verschiedener Faktoren zugrunde. Dazu gehört die wachsende europäische Skepsis gegenüber der Ausrichtung Chinas unter der Führung von Präsident Xi Jinping hin zu noch mehr politischer Repression sowie der Abkehr von wirtschaftlicher Öffnung nach innen und selbstbewussterem Auftreten nach außen. Zudem haben sich die Erfahrungen Europas im Umgang mit China in den letzten Jahren verschlechtert, weil die Besorgnis über unfaire Handelspraktiken und die Bemühungen um politische Einflussnahme in der EU und in ihrer Nachbarschaft gestiegen ist. Hinzu kommen die parteiübergreifende Neuorientierung der US-Außenpolitik auf strategischen Wettstreit mit China und der daraus folgende Druck Washingtons auf die europäischen Hauptstädte, in vielen China betreffenden Angelegenheiten entschiedener aufzutreten.

Obwohl es noch immer kaum eine kohärente EU-Strategie für China gibt, lässt sich der evolutive europäische Ansatz am besten beschreiben als eine Kombination aus Fortführung des pragmatischen Engagements mit Beijing – verdeutlicht etwa durch den Abschluss der Verhandlungen über das Umfassende Investitionsabkommen (Comprehensive Agreement on Investment, CAI) Ende 2020 – und zusätzlichen Anstrengungen Europas, die eigene Verteidigung gegenüber abträglichen Aspekten von Chinas Aufstieg zu stärken. Tatsächlich hat die sich wandelnde europäische Sicht auf China als Weckruf für die Förderung einer stärkeren EU gewirkt und den Vorstellungen von europäischer „strategischer Autonomie“ und „Souveränität“ insbesondere in den Bereichen Wirtschafts- und Technologiepolitik einen zusätzlichen Impuls verschafft.

Als Ergebnis haben die Stimmen für einen robusteren interventionistischen und protektionistischen Kurs in der europäischen Debatte die Oberhand gewonnen. Vor allem scheint sich ein gemeinsames französisch-deutsches Verständnis

des Gedankens der europäischen Souveränität herauszubilden – ein Konzept, das sich auch Ursula von der Leyen als ein Leitmotiv für ihre Europäische Kommission zu eigen gemacht hat. Dieser Trend wird weiter verstärkt durch den Brexit und das Ausscheiden des Vereinigten Königreichs aus der EU, eines Hauptförsprechers einer liberalen und offeneren Grundhaltung, wodurch sich das Zünglein an der europäischen Waage von der traditionellen Sicht der „sparsameren“ nordeuropäischen Freihändler stärker hin zu der protektionistischeren Sichtweise von Präsident Emmanuel Macron geneigt hat. Diese Überlegungen schlagen sich in einem wachsenden Appetit auf verstärkte Handelsschutzmaßnahmen der EU, einer Stärkung europäischer Spitzenunternehmen gegenüber ihren chinesischen und amerikanischen Konkurrenten und einem Überdenken der traditionellen Haltung der EU zum globalen Freihandel nieder.

So legte die EU etwa zum besseren Schutz gegen strategische Investitionen Chinas mit dem Ziel, Technologien und Knowhow abzapfen oder die Kontrolle über kritische Infrastrukturen in Europa zu erlangen, im April 2019 endgültig einen historischen europaweiten Überprüfungsmechanismus für Investitionen fest.¹ Die von Frankreich und Deutschland unterstützte Initiative wurde im Oktober 2020 voll funktionsfähig, trotz der ursprünglichen Skepsis einiger, meist nordeuropäischer Mitgliedstaaten. Die Europäische Kommission prüft auch, wie sie den Rahmen für Ausfuhrkontrollen nachrüsten kann, um den Technologietransfer nach China weiter zu begrenzen. Eine weitere Initiative, mit der für europäische Unternehmen mehr Chancengleichheit auf dem chinesischen Markt hergestellt werden soll, ist das Internationale Beschaffungsinstrument, mit dem Gegenseitigkeit für den Zugang ausländischer Unternehmen zu europäischen öffentlichen Beschaffungsmärkten verlangt wird. Nach anfänglicher Zurückhaltung schloss sich Deutschland der von Frankreich und der Europäischen Kommission ausgehenden Initiative an. Ein ähnliches Bestreben ist der niederländische Vorschlag, die Wettbewerbspolitik der EU zu überholen, um Brüssel in die Lage zu versetzen, den Erwerb europäischer Unternehmen durch staatlich gestützte ausländische Unternehmen zu blockieren.

Darüber hinaus ist eine industrieorientierte Wettbewerbspolitik – ein Thema, das früher als Tabu galt und mit Protektionismus assoziiert wurde – heute Teil des Mainstream-Denkens in der EU. Unter anderem um europäische Unternehmen insbesondere bei Schwellentechnologien (wie Halbleitern, Cloud Computing und Batterien) nicht hinter ihre amerikanischen und chinesischen Konkurrenten zurückfallen zu lassen, hat die EU Schritte unternommen, ihre eigene Industriepolitik anzupassen und die Schaffung europäischer Groß-

¹ Die Verordnung über die Überprüfung ausländischer Direktinvestitionen wurde im März 2019 angenommen und trat im April 2019 formal in Kraft, (https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip_20_1867, September 2021).

unternehmen durch die Lockerung wettbewerbsrechtlicher Beschränkungen zu fördern. Auch wenn es immer noch erhebliche Differenzen zwischen Frankreich und Deutschland gibt, gleichen sich ihre jeweiligen Sichtweisen zunehmend einander an. Zugleich bleiben einige kleinere Mitgliedstaaten skeptischer und befürchten, dass ihre Unternehmen von ihren größeren französischen und deutschen Wettbewerbern geschluckt werden könnten. In ähnlicher Weise befürworten beim Konzept der „digitalen Souveränität“ der EU manche, wie etwa Frankreich und Binnenmarktkommissar Thierry Breton, so etwas wie einen europäischen „Dritten Weg“ gegenüber den Vereinigten Staaten und China, während andere Akteure, wie etwa Estland, in digitalen und technologischen Fragen eher die Notwendigkeit von Offenheit und Zusammenarbeit mit gleichgesinnten Partnern betonen.

Schließlich weicht der traditionelle Ansatz der EU beim globalen Freihandel einer neuen Handelsstrategie, in deren Mittelpunkt der Gedanke der „offenen strategischen Autonomie“ steht. Als Teil dieser Veränderung wird die EU auf der einen Seite weiter auf Freihandelsabkommen, eine robustere Durchsetzung globaler Regeln (hier scheint sie sich in der Frage, wie die Welthandelsorganisation reformiert werden soll, der Position der USA anzunähern) und die Gewährleistung gleichen Marktzugangs für europäische Unternehmen in China drängen. Auf der anderen Seite verstärkt die EU ihre Bemühungen, strategische Lieferketten zu diversifizieren und bestimmte Schlüsselabhängigkeiten abzubauen. Besonders die Covid-19-Pandemie hat offengelegt, wie verwundbar Europa aufgrund der Abhängigkeit von China bei der Lieferung kritischer medizinischer Güter ist, und die Diskussionen in Brüssel über die Rückholung einiger dieser Lieferketten in die EU oder zumindest deren Diversifizierung in größerer Nähe zu Europa stark beschleunigt. Ein weiteres Zeichen dafür, dass die EU auf dem Gebiet des internationalen Handels selbstbewusster aufzutreten beabsichtigt, ist die Prüfung eines gegen Zwangsmaßnahmen gerichteten Mechanismus durch die Kommission, mit dem die EU stärker Ländern (wie China oder den Vereinigten Staaten) entgegentreten könnte, die mit der Verhängung von „Zwangsmaßnahmen“ wie Handelsbeschränkungen oder Zöllen gegen einen Mitgliedstaat drohen.

Mit einem Wort, die EU verbindet wirtschaftliches Engagement mit China mit einem selbstbewussteren wirtschaftlichen Auftreten gegenüber diesem Land als ihre neue *Raison d’Être*. Indes bleiben die Konzepte der strategischen Autonomie und Souveränität unscharf und werden in den Hauptstädten der verschiedenen Mitgliedstaaten unterschiedlich verstanden. Wie sich diese Debatte in den kommenden Jahren entwickeln und wo sich letztlich ein Gleichgewicht einpendeln wird, wird die EU maßgeblich formen und erhebliche Auswirkungen auf die transatlantischen Beziehungen haben.

Der neue chinesische Faktor in den transatlantischen Beziehungen

Während des vergangenen Jahrzehnts ist China zu einem der Schlüsselthemen auf der transatlantischen Agenda geworden. Dieser Trend begann während der Amtszeit der Obama-Administration, als die EU und die USA übereinstimmend den Beweggrund für die Verhandlungen über das Transatlantische Freihandelsabkommen (TTIP) zumindest teilweise in der Notwendigkeit für die transatlantischen Partner sahen, gemeinsam globale Handelsstandards zu setzen, um glaubhafte Alternativen zu China zu schaffen. Gleichzeitig wurde die von der Obama-Administration angestrebte „Neuausrichtung nach Asien“ von vielen führenden europäischen Politikern als Zeichen für eine Herabstufung der Beziehungen zu Europa zugunsten einer Priorisierung von China und Asien verstanden. Als sich jedoch der strategische Wettstreit mit China während der Trump-Administration zum neuen alles überlagernden außenpolitischen Ziel Washingtons entwickelte, wurde China als Punkt auf der transatlantischen Agenda noch dringlicher und herausfordernder.

Auf der einen Seite gibt es ermutigende Zeichen transatlantischer Übereinstimmung, wenn es um das Erkennen der mit dem Aufstieg Chinas verbundenen Herausforderungen geht. Amerikanische und europäische Politiker und Wirtschaftsführer sind ähnlich besorgt über die raubtierhaften Handelspraktiken Chinas wie den Diebstahl von geistigem Eigentum, dem erzwungenen Technologietransfer, den exzessiven staatlichen Subventionen und einem ungleichen Marktzugang. Die Verhärtung der europäischen Sicht auf China in den letzten Jahren hat sich auch in konstruktiven transatlantischen Gesprächen über verschiedene China betreffende Fragen niedergeschlagen. Überdies gelang es gegen Ende der Amtszeit der Trump-Administration dem damaligen amerikanischen Außenminister Mike Pompeo und dem Hohen Vertreter der EU Josep Borrell, einen neuen strategischen EU-US-Dialog über China zu vereinbaren, der verspricht, zur Verbesserung der politischen Koordinierung zwischen Brüssel und Washington gegenüber China beizutragen. Gleichzeitig haben der unilaterale Ansatz der Trump-Administration in der Außenpolitik und verschiedene schädliche politische Maßnahmen gegen die EU die transatlantischen Beziehungen und das Potenzial für die Erarbeitung einer gemeinsamen Strategie gegenüber China schwer beschädigt. Auch wenn die Trump-Administration einige begrenzte Erfolge hatte, europäische Länder zu einer härteren Haltung bei Themen wie 5G und Investitionen zu bewegen, war ihr diplomatisches Vorgehen allzu oft zu ungeschickt und unglaubwürdig.

Die Biden-Administration teilt viele der Grundannahmen ihrer Vorgängerin über die chinesische Herausforderung, möchte aber durch engere Zusammenarbeit mit Alliierten und Partnern der USA einen weit multilateraleren Ansatz verfolgen. Es besteht Aussicht darauf, dass Biden durch Wiederherstellung

des Vertrauens in die transatlantische Partnerschaft und Rücknahme einiger der schädlichsten politischen Maßnahmen gegenüber der EU mit den europäischen Politikern produktivere Gespräche über China wird führen können. Aber selbst dann wird die transatlantische Zusammenarbeit in Bezug auf China auch unter der Führung einer wohlwollenderen US-Administration kaum einfach werden. Das zeigt der Abschluss des Umfassenden Investitionsabkommens (CAI) mit Beijing durch die EU Ende 2020, kurz vor dem Amtsantritt der neuen Biden-Administration und ungeachtet einer Bitte um Konsultationen seitens des designierten US-Sicherheitsberaters Jake Sullivan. Für viele Mitglieder des Biden-Teams war diese Entscheidung enttäuschend und steht im Widerspruch zu den früheren Rufen der EU nach stärkerer Zusammenarbeit mit der neuen US-Administration.

Auch wenn es noch immer ein beträchtliches Potenzial für das Zustandekommen eines belastbaren Dialogs und Zusammenwirkens von USA und EU bei einer Vielzahl von China betreffenden Herausforderungen gibt – darunter Handel und Investitionen, Technologie, Sicherheit, Klima und Menschenrechte –, wird sich die EU wahrscheinlich weiter hüten, im schärfer werdenden chinesisch-amerikanischen Konkurrenzkampf Partei zu ergreifen oder zu einem bloßen Instrument amerikanischer Außenpolitik zu werden. Auch nach Bidens Amtseinführung haben Kanzlerin Angela Merkel wie Präsident Emmanuel Macron Zurückhaltung gegenüber einer Beteiligung an einer US-geführten Kampagne gegen China zu erkennen gegeben. Beide waren die treibenden Kräfte hinter dem Abschluss der CAI-Verhandlungen mit China und sind sich einig in dem Wunsch, die kommerziellen Bande zu China aufrechtzuerhalten, und in dem Glauben, dass sich das chinesische Modell durch stärkeres wirtschaftliches und politisches Engagement verändern lässt – ein Gedanke, den nur noch wenige politische Entscheidungsträger und Fachleute in Washington teilen. Zudem ist das Vertrauen der EU in die Führerschaft der USA nach der turbulenten Trump-Präsidentschaft schwer beschädigt. Auch wenn Präsident Biden von den führenden europäischen Politikern als ein weitaus ähnlicher gesinnter und vertrauenswürdigerer Gesprächspartner angesehen wird, bedeuten anhaltende Zweifel am amerikanischen Engagement für den Freihandel nach Trump – wie etwa angesichts der „Buy American“-Agenda der Biden-Administration – auch, dass in den transatlantischen Handelsbeziehungen selbst eine gewisse Unsicherheit bestehen bleiben wird.

Gleichwohl wäre es ein schwerer Fehler, wenn sich die EU Multipolarität als Ordnungsprinzip in internationalen Angelegenheiten zu eigen machen und versuchen würde, sich in Äquidistanz zwischen Washington und Beijing zu positionieren. Wenn überhaupt, bietet sich der EU mit Präsident Biden – der die transatlantische Allianz „einen Eckstein des Engagements der USA im 21. Jahrhundert“ genannt hat – der bestmögliche Partner bei der Verteidigung und Reform des regelbasierten multilateralen Systems und beim Bemühen, China

zu verantwortlichem Handeln anzuhalten. Die europäischen politischen Entscheidungsträger sollten genau hinhören, wenn führende Mitarbeiter der Biden-Administration die Notwendigkeit betonen, das internationale Umfeld von einer gemeinsamen Position westlicher Stärke aus zu gestalten, und Präsident Bidens wiederholte Aufforderungen an die demokratischen Länder beherzigen, „eine gemeinsame Front gegen Autoritarismus“ zu bilden und eine „langfristige strategische Rivalität mit China“ aufzubauen. Andernfalls besteht die Gefahr, dass sich Washington anderen Partnern im indo-pazifischen Raum zuwendet und dass die transatlantischen Beziehungen im Laufe der Zeit allmählich an Relevanz verlieren.

Der Weg nach vorn: Austarieren von europäischer Souveränität und Transatlantismus

Die Antwort auf die chinesische Herausforderung des 21. Jahrhunderts wird eine transformative Wirkung auf die künftige Orientierung der EU selbst wie auch auf die transatlantische Partnerschaft haben. Einige wesentliche Differenzen zwischen Washington und den europäischen Hauptstädten in der Frage, wie man China am besten gegenübertritt, werden nicht einfach verschwinden, sodass das Kunststück für die transatlantischen Partner darin bestehen wird, in einen robusten Dialog über einen konstruktiven Umgang mit diesen Differenzen einzutreten und die Chancen für eine vertiefte Zusammenarbeit zu ergreifen. In dieser Hinsicht haben sowohl die europäische als auch die amerikanische Seite Hausaufgaben zu erledigen.

Die Biden-Administration sollte vorsichtig damit sein, für diese Debatte einen Nullsummenwettbewerb mit China als Ziel vorzugeben, da dies womöglich nach hinten losgehen wird, wenn die europäischen Partner an Bord geholt werden sollen. Sie sollte sich stattdessen auf praktische Themen konzentrieren, bei denen die USA und die EU im Allgemeinen einer Meinung sind, und den Schwerpunkt auf neutralere demokratische Werte und Menschenrechte legen. Die USA sollten auch klarstellen, dass sie keine Eindämmung Chinas anstreben und einer offenen multilateralen Ordnung uneingeschränkt verpflichtet bleiben. Ebenso wenig sollten sie versuchen, die EU daran zu hindern, das CAI mit China zu ratifizieren, da dies wahrscheinlich kontraproduktiv wäre und eine europäische Gegenreaktion auslösen würde.

Zugleich müssen die europäischen Entscheidungsträger vermeiden, Begriffe wie strategische Autonomie oder Souveränität überzubetonen, wohl wissend, dass Beijing nur darauf wartet, einen Keil in die transatlantischen Beziehungen zu treiben, und sollten vielmehr das gleichbleibende Engagement der EU für Offenheit hervorheben. Eine Nagelprobe für die europäischen Entscheidungsträger wird sein, wie sie den Wunsch, „geopolitischer“ und selbstbewusster aufzutreten,

mit der Stärkung der Partnerschaften mit gleichgesinnten demokratischen Partnern wie den USA verbinden. Wenn die EU eine offenere Version ihrer Vorstellung, wie ein stärkeres Europa aussehen würde, entwickeln kann, gibt es nämlich keinen Grund, warum Washington eine solche Initiative nicht nur tolerieren, sondern sie nicht sogar aktiv unterstützen sollte.

Zusammenfassend sollten die EU und die USA, anstelle von Ansätzen wie „Europa zuerst“ oder „Amerika zuerst“, gemeinsam versuchen, eine neue transatlantische Agenda für Resilienz und Wettbewerbsfähigkeit zu entwickeln, die Handelsschutzmaßnahmen wie die Überprüfung von Investitionen, Ausfuhrkontrollen und die Sicherung von Lieferketten mit einer gemeinsamen Industrie- sowie Forschungs- und Entwicklungspolitik in aufstrebenden technologischen Schlüsselbereichen und mit gemeinsamen Anstrengungen zur Stützung und Reform der globalen Handelsordnung verbindet. Solche wirtschaftlichen Maßnahmen müssen in geteilten demokratischen Werten und in einer gemeinsamen Sorge um die Zukunft der multilateralen Ordnung wurzeln.

Erleben wir gerade eine Zeitenwende in der europäischen Sicherheit?

Benedikt Franke

Viele, auch der Autor, sehen die Bemühungen um die Schaffung einer funktionierenden europäischen Sicherheitsarchitektur einmal mehr an einem Wendepunkt angelangt. Die Geschichte der europäischen Sicherheitszusammenarbeit ist freilich lang und voller vermeintlicher „Zeitenwenden“. Vom (fehlgeschlagenen) Versuch der Schaffung einer Europäischen Verteidigungsgemeinschaft von 1954 zur (unausgefüllt gebliebenen) Erklärung von St. Malo von 1998, stets wurden hochfliegende Erwartungen schnell im Mahlstrom der Realität zerrieben. Deshalb muss die Frage lauten, was, wenn überhaupt, diese Zeitenwende von ihren vielen folgenlosen Vorläufern unterscheidet.

Angesichts des gegenwärtigen Standes der europäischen Sicherheit und der vielen parallelen, sich überlappenden und miteinander wetteifernden Debatten darüber können leicht Ungewissheit und Verwirrung aufkommen. Der unbeantwortet gebliebene französische Ruf nach (europäischen) Waffen im Anschluss an die Aufkündigung eines lukrativen U-Boot-Deals mit Australien oder der Zusammenstoß zwischen der deutschen Verteidigungsministerin Annegret Kramp-Karrenbauer und dem französischen Staatspräsidenten Emmanuel Macron über die Frage, ob nach der Wahl von Joe Biden die Zukunft der europäischen Sicherheit bei den USA (Kramp-Karrenbauer) oder bei den europäischen Staaten selbst (Macron) liegt, ist nur die letzte Episode in einer reichhaltigen Geschichte strategischer Meinungsverschiedenheiten. Dass diese durch eine immer abgehobenere Terminologie sowohl verschärft als auch verschleiert werden, macht die Dinge nur schlimmer (und noch komplizierter). Mit einem unangemessenen Fokus auf immer abstrakteren Konzepten wie „Europäische Sicherheit“ oder „strategische Autonomie“ verliert die Debatte zunehmend an Bodenhaftung. Das gegenwärtige Schlagwort-Bingo und Meta-Debatten verdecken die Tatsache, dass die heutigen Kardinalfragen zum Stand der europäischen Sicherheit nicht so viel anders sind als vor einem oder vor fünf Jahrzehnten.

Derartige Schlüsselfragen lassen sich in drei verschiedenen Körben zusammenfassen: Erstens: metaphysische Fragen über Europas Rolle in der Welt und die dafür benötigten Kapazitäten, zweitens: Fragen zu Natur und Resilienz der gegenwärtigen Allianzstruktur und insbesondere zur Rolle der Vereinigten Staaten, und drittens: eher praktischere Fragen zur Machbarkeit verfügbarer Alternativen.

Die Frage nach dem Stand der Europäischen Sicherheit

Der erste Korb ist gefüllt mit Fragen zur Art der Rolle, die die Europäische Union im Weltgeschehen spielen will, und zu den dafür nötigen Fähigkeiten (je ehrgeiziger die Rolle, desto mehr Fähigkeiten werden benötigt). Es überrascht nicht, dass es 27 überaus heterogenen Mitgliedstaaten (von kleinen Inselstaaten wie Malta oder Zypern bis zu Zentralmächten wie Deutschland oder Frankreich) schwer fällt, sich auf eine klare Vision für die Rolle Europas in der Welt zu einigen. Während sich manche Mitgliedstaaten eine Union wünschen, die immer fester in eine breite, nur einvernehmlich handelnde Allianz von Multilateralisten eingebettet ist, hoffen andere auf ein Europa, das zunehmend in der Lage und willens ist, bei Bedarf allein zu handeln. Beide Visionen werfen weitere wichtige Fragen auf, darunter die, ob Europa eine moralische Verantwortung oder gar Verpflichtung hat, weltweit für die Verteidigung seiner Werte einzutreten, oder ob es genügt, dass es seine eigenen Bürger daheim schützt.

Der zweite Fragenkorb betrifft die unbehagliche Koexistenz der einander überlappenden Sicherheitsvorkehrungen von NATO und Europäischer Union. Zu den populären und hoch relevanten Fragen gehört die, ob ein unabhängiges europäisches Sicherheitsprojekt letztlich den Zusammenhalt der NATO oder das besondere Verhältnis des Kontinents zu den USA untergraben wird und – als Teil dieser Frage – ob die vorgestellten EU-Strukturen bestehende NATO-Strukturen duplizieren (wie Amerikaner und Briten befürchten) oder stärken werden (wie viele Deutsche und Franzosen argumentieren). Auch die Frage, ob auf die USA unbegrenzt Verlass ist, wenn es um die Schließung der europäischen Fähigkeitslücken geht, gehört in diesen Korb. Von de Gaulles Wut über die Einfügung einer Bezugnahme auf die Vereinigten Staaten in das französisch-deutsche Élysée-Vertragswerk von 1963 bis zu Merkels berühmter Bierzeltrede in Trudering im Mai 2017 – Zweifel über die Dauerhaftigkeit der *Pax Americana* und darüber, ob es klug ist, auf sie zu vertrauen, sind nichts Neues. Sie lieferten ein ständiges Hintergrundgeräusch zu der eher davon losgelösten Realität, in der die Vereinigten Staaten einfach weiter einen immer größeren Teil der Last der europäischen Sicherheit schulterten.

Der dritte Fragenkorb ist der am wenigsten abstrakte. Könnte Europa, wenn es denn wollte, tatsächlich für seine eigene Sicherheit sorgen? Was würde dafür benötigt, und wie müsste es organisiert werden? Sollte sich Europa mit hoch kontroversen Fragen wie denen eines kollektiven Nuklearwaffenarsenals, gemeinsamer europäischer Flugzeugträger oder gar einer ganzen europäischen Armee befassen? Wieviel würde all das kosten und woher käme das Geld? Wer würde die Fähigkeiten kontrollieren und wer würde die politischen Entscheidungen treffen, ob sie eingesetzt werden sollen oder nicht? Wären solche Entscheidungen stets einstimmig zu treffen (wie es aktuell der Fall ist) oder wären Fälle denkbar, in welchen eine qualifizierte Mehrheit ausreichen würde?

Obwohl sich viele dieser Fragen nur im singulären europäischen Kontext stellen, sind doch die ihnen zugrunde liegenden strategischen Dilemmata nicht neu. Sie standen vielmehr im Zentrum nahezu jedes je geschlossenen Bündnisses. Nehmen wir die gegenwärtige Debatte über die Verpflichtungen von Wales (d.h. die Zusage aller NATO-Mitgliedstaaten, zwei Prozent ihres BIP für Verteidigung auszugeben und so die Lasten der Verteidigung des Bündnisses fair zu teilen). Sie hat einen historischen Vorläufer in dem gegen Persien gerichteten Attischen Seebund (478–404 v.Chr.) und der immer dringlicheren Forderung der Athener an andere Stadtstaaten, einen angemessenen Kostenanteil für die jüngsten Feldzüge zu übernehmen. Während diese Debatte mit der Requirierung der gemeinsamen Kriegskasse durch den Athener Perikles und den darauf folgenden Ausbruch des Peloponnesischen Krieges endete, sind die Aussichten für die EU etwas positiver, wenn auch nur ein wenig. Dies sind die Gründe dafür:

Die Aussicht für die Europäische Sicherheit

Erstens: Die Sicherheitslage rund um die Europäische Union hat sich im letzten Jahrzehnt signifikant verschlechtert. Was man einmal einen „Ring von Freunden“ genannt hat, ist zu einem „Ring aus Feuer“ geworden. Weitere Krisen lauern am Horizont, in der Nachbarschaft (wie auf dem Balkan, in der Peripherie Russlands, in Nordafrika oder im Mittleren Osten) und weiter entfernt (China, Iran oder Nordkorea). Neben diesen recht konkreten Krisen steht Europa auch vor den abstrakteren Herausforderungen durch das, was wir bei der Münchner Sicherheitskonferenz „Westlessness“ genannt haben (d.h. das zunehmende Infragestellen des Westens von innen und außen und die daraus folgende Schwächung multilateraler Institutionen). Auch wenn die Bedrohungen auf dem Kontinent national höchst unterschiedlich wahrgenommen werden (von der Beinahe-Panik der Balten bis zur gegenwärtigen Selbstbezogenheit Zentraleuropas), liegt die Vielzahl der Herausforderungen doch auf der Hand.

Zweitens: Es ist nicht zu erwarten, dass die Vereinigten Staaten zur Rolle des omnipräsenten Sicherheitsdienstleisters zurückkehren werden. Obwohl die Biden-Administration definitiv entgegenkommender und dem atlantischen Bündnis stärker verpflichtet ist als ihre Vorgängerin, ist es bereits jetzt klar, dass es keine Rückkehr zum Status *quo ante* geben wird. Zwar wurden einige der umstrittensten Entscheidungen Trumps, wie etwa eine Verringerung der in Deutschland stationierten Truppen, bereits rückgängig gemacht, doch wird der Druck auf die Europäer nicht nachlassen, einen größeren Teil der Last zu schultern. Im Gegenteil, Präsident Biden wird sich den unerwarteten Profit und die positive Dynamik kaum entgehen lassen, die Trump in den vergangenen vier Jahren mit seinen Tiraden generiert hat. Vielmehr werden die USA die Doppel-

strategie von Druckausübung und Befähigung fortsetzen müssen, wenn sie aus dem ein wenig zur Belastung gewordenen Europa einen klaren Aktivposten in ihrer strategischen Rivalität zu China und Russland machen wollen.

Drittens: Die europäischen Verteidigungsfähigkeiten sind in den letzten 30 Jahren zurückgegangen (!), und zwar erheblich, sowohl absolut als auch relativ. Aus welchem Blickwinkel man es auch sieht, noch immer verlassen sich mehr als 550 Millionen Europäer für ihre Sicherheit auf weniger als 330 Millionen Amerikaner. Alle funkelnden neuen Initiativen des letzten Jahrzehnts, von der Europäischen Verteidigungsagentur bis zum Europäischen Verteidigungsfonds, haben die übereifrige Ernte der vermeintlichen Friedensdividende der frühen 1990er Jahre bisher nicht kompensiert. Trotz jüngster Steigerungen der Verteidigungsbudgets auf dem gesamten Kontinent bleibt Europa noch immer weit hinter den militärischen Fähigkeiten zurück, über die es am Ende des Kalten Krieges verfügte. Es macht die Lage nur schlimmer, dass sowohl Russland als auch China in der Zwischenzeit stark investiert haben. Sie haben ihre Streitkräfte beträchtlich modernisiert, ihre Waffenarsenale ausgeweitet sowie neue Technologien und Taktiken entwickelt, die entsprechend Sun Tzus zeitlosem Rat auf die inhärenten Schwächen ihrer Gegner zielen, statt zu versuchen, mit deren Stärken gleichzuziehen.

Viertens: Der Brexit hat den Verteidigungsfähigkeiten der EU einen schweren Schlag versetzt. Selbst wenn noch ein Weg gefunden werden mag, die militärischen Fähigkeiten des Vereinigten Königreichs teilweise oder ganz für bestimmte EU-Funktionen zu erhalten, steht doch fest, dass die EU ein erhebliches Stück ihrer nützlichsten (und notwendigsten) Machtprojektionsmittel, insbesondere in den Bereichen Seeoperationen, Lufttransport und der Sammlung und Verarbeitung von Geheimdienstinformationen verloren hat.

Schließlich: Ungeachtet klarer und breiter populärer Unterstützung für die Grundidee einer Europäisierung der europäischen Sicherheit zaudern viele nationale Regierungen bis hin zur Untätigkeit. Konfrontiert mit schwierigen Entscheidungen bei begrenzten Ressourcen verstecken sie sich oft hinter umso großartigeren Terminologien und der Ankündigung neuer Initiativen, statt die notwendigen harten Investitionsentscheidungen zu treffen. Die wirtschaftlichen Auswirkungen der Covid-19-Pandemie werden diese Entscheidungen nicht leichter machen. Deutschland ist ein gutes Beispiel: Mit einem Rekordansatz von 53 Milliarden Euro für Verteidigung im Jahr 2021 gibt Berlin deutlich mehr aus als in den Vorjahren. Tatsächlich ist der Verteidigungshaushalt seit 2014 um erstaunliche 43 % gestiegen. Dennoch ist das bei weitem noch nicht genug. Deutschland bleibt um Dutzende Milliarden hinter dem zurück, was nötig wäre, um seine Wales-Verpflichtungen zu erfüllen oder seine operationellen und einsetzbaren Fähigkeiten signifikant zu erhöhen. Und damit steht Deutschland nicht allein. Insgesamt bleibt die EU um deutlich mehr als 100 Milliarden Euro hinter den Verteidigungsinvestitionen zurück, die benötigt werden, um sich

ernsthaft auf so etwas wie europäische Souveränität oder gar strategische Autonomie zuzubewegen. Und auch wenn das Geld aufgebracht werden könnte, stellen sich viele Fragen in Bezug auf Aufnahmefähigkeit (ob also das viele Geld auch sachgemäß ausgegeben werden könnte) und auf Prioritäten.

Vor diesem Hintergrund wächst der Druck auf das europäische Führungspersonal, dreierlei zu tun: erstens anzuerkennen, dass die gegenwärtigen Fähigkeiten und Pläne zu ihrer Steigerung den gegenwärtigen Herausforderungen und Ambitionen nicht gerecht werden, zweitens entweder die Ambitionen zurückzuschrauben oder die Pläne zu revidieren, und drittens das Beste aus dem „Machiavellistischen Moment“ zu machen, um den Prozess auf ganzer Breite zu beschleunigen, soll das Europäische Sicherheitsprojekt nicht enden wie der Attische Seebund.

Europas Machiavellistischer Augenblick

Dem Historiker J. G. A. Pocock zufolge ist ein solcher „Machiavellistischer Augenblick“ der Zeitpunkt, zu dem eine Republik sich ihrer eigenen Endlichkeit und der dringenden Notwendigkeit des Handelns bewusst wird, um die sie tragenden Institutionen zu retten. In einem solchen Moment, so Pocock, erkennen Staaten und ihre Führer das Gebot raschen und entschiedenen Handelns, um ihre Legitimität zu bewahren und ihren Fortbestand zu sichern. Es ist dies ein grundstürzender Moment des Alles oder Nichts. Von der Florentinischen Republik des 16. Jahrhunderts und vom englischen Bürgerkrieg bis zur amerikanischen Revolution haben solche Momente stets zu epochalen Veränderungen, also Zeitenwenden, geführt.

Die chaotischen Trump-Jahre, die zunehmende Rivalität zu China und Russland, der Brexit und der wachsende Bogen der Instabilität auf dem europäischen Kontinent haben sich zu einer kritischen Masse guter Gründe dafür aufgebaut, die europäischen Sicherheitsinitiativen zu beschleunigen. Während die Auswirkungen der Wahl von Joe Biden und der Covid-19-Pandemie noch nicht in ganzer Breite spürbar sind, ist der grundlegende Punkt dieses Machiavellistischen Augenblicks doch einfach: Selten gab es eine derart günstige Kombination von externem Druck und interner Unterstützung für das Europäische Projekt. Trotz der stümperhaften Antwort der EU auf Covid-19 ist auch für den eingefleischtesten Europaskeptiker offensichtlich geworden, dass es zur Annahme der andrängenden Herausforderungen nicht genügen wird, sich auf die Nationalstaaten zu verlassen. Und auch für den größten Optimisten in Sachen derzeitige Fähigkeiten Europas ist offensichtlich geworden, dass diese weder ausreichen, um die Ambition der EU zu verwirklichen, zu einem geopolitischen Akteur zu werden, noch dazu, ihre Bürger wirksam zu schützen. Ob diese doppelte Erkenntnis zu einer Zeitenwende in der europäischen Sicherheit

führen wird, hängt von der Bereitschaft der europäischen Führer ab, sie sich zu nutze zu machen und rasch eine Reihe schwieriger Entscheidungen zu treffen.

Zu diesen Entscheidungen gehören solche über substanzielle Erhöhungen der nationalen Verteidigungshaushalte wie auch zur weiteren Unterstützung vielversprechender europäischer Initiativen wie der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit (Permanent Structured Cooperation, PESCO). Dass es selbst inmitten eines von der Pandemie verursachten Wirtschaftsabschwungs möglich ist, schwierige budgetäre Entscheidungen zu treffen und erfolgreich gegenüber der Öffentlichkeit zu vertreten, haben jüngst Schweden und Großbritannien gezeigt, die beide beträchtliche Steigerungen der Verteidigungsinvestitionen über die kommenden vier Jahre angekündigt haben. Schweden hat sein Budget um 40 % erhöht, während das Vereinigte Königreich zusätzlich 18 Milliarden Euro für den Bau von Schiffen und für Weltraum- und Cyberfähigkeiten bereitstellt.

Andere europäische Länder müssen nachziehen und ihre Investitionen koordinieren, wenn der Kontinent aus dem gegenwärtigen Machiavellistischen Augenblick sowohl sicherer als auch besser befähigt zur Wahrnehmung einer konstruktiven Rolle auf der Weltbühne hervorgehen soll. Eine solche Koordination erfordert jedoch eine einvernehmliche Beurteilung der Bedrohungen und Herausforderungen. Es bleibt abzuwarten, ob die kürzlich getroffene Entscheidung zur Einführung des sogenannten Strategischen Kompasses dazu beitragen kann, eine gemeinsame strategische Kultur zu fördern und die nationalen Paradigmen in sinnvolle kontinentale Kooperation überzuleiten. Wie ein richtiger Kompass ist auch der strategische Kompass nur dann nützlich, wenn er richtig kalibriert, fortlaufend benutzt und konsequent befolgt wird.

Wie gut die EU indes in den kommenden Jahren auch vorankommen mag, letztlich werden wir eine wirkliche Zeitenwende nur erleben, wenn Steigerungen der nationalen Verteidigungshaushalte, Stärkung paneuropäischer Initiativen und Verständigung über die wesentlichen Herausforderungen und die strategische Ausrichtung einhergehen mit einem klaren Plan zur Lösung der verbleibenden Konflikte mit der NATO über Nutzung und Kontrolle von Schlüsselfähigkeiten. Wenn sich ein Weg finden ließe, um sicherzustellen, dass die Stärkung nationaler und europäischer Fähigkeiten und die Verwirklichung politischer Ambitionen wie etwa nach europäischer Souveränität oder Autonomie zu einer gleichzeitigen Wiederbelebung der NATO statt zu ihrer Erosion führen würden, wäre der Westen wieder zurück – nicht nur als Konzept, sondern als eine Macht, mit der zu rechnen ist.



Illustration: Greser & Lenz

Die Beziehungen zwischen Europa und Russland: zweispurig zu einer höheren „friedlichen Koexistenz“

Christopher Granville

Eine Krisenatmosphäre ist alles andere als ideal für den Entwurf strategischer Pläne mit positiven Zielsetzungen. Sie verlangt vielmehr sorgfältiges Management, um Schlimmeres und womöglich ein Desaster zu verhindern. Diese Überlegung mag so offensichtlich erscheinen, dass sie schon wieder banal ist; dennoch beginne ich mit ihr als einer sachdienlichen, genauen Beschreibung der Geschehnisse beim verhängnisvollen Zusammenbruch der normalen Beziehungen zwischen Europa und Russland.

Diese letzte Drehung der Abwärtsspirale kam zu den Auswirkungen der Ukraine-Krise von 2014 hinzu (es kann immer noch schlimmer kommen), und sie begann mit zwei Schocks im August 2020: der gestohlenen Präsidentenwahl in Weißrussland, die die leiderprobte Bevölkerung zu friedlichen Massenprotesten antrieb, auf die mit harter und grausamer Repression geantwortet wurde, und der Vergiftung des russischen Oppositionsführers Alexei Nawalny während einer Wahlkampfreise nach Sibirien.

Um zum Gedanken der „sachdienlichen Beschreibung“ zurückzukommen: In einem regulären Treffen der EU-Außenminister im Oktober 2020 sollte eine strategische Politik gegenüber Russland diskutiert werden. Diese Diskussion musste aufgeschoben werden zugunsten eines Krisenmanagements. Man einigte sich auf neue Sanktionen gegen russische Offizielle, nachdem die deutschen Behörden festgestellt hatten, dass der zur medizinischen Versorgung nach Berlin gebrachte Nawalny mit einem Nervengas vergiftet worden war. Dasselbe wiederholte sich acht Monate später. Erneut sollten die EU-Außenminister eine Russland-Strategie erörtern, wiederum aber wurden (am 24. Mai) neue Sanktionen verhandelt, diesmal gegen weißrussische Offizielle als Antwort auf die jüngste Schurkerei des Minsker Regimes, das einen Ryanair-Flug von Athen nach Vilnius zur Landung gezwungen hatte, um einen mitfliegenden führenden weißrussischen Oppositionellen festzunehmen.

Grenzen des Krisenmanagements

Fairerweise muss hinzugefügt werden, dass es der EU in dieser turbulenten Zeit gelungen ist, einen dreifachen Ansatz gegenüber Russland zu verfolgen. Diese

Entwicklung folgte auf den ungemütlichen Moskaubesuch von Josep Borrell im Januar 2021, dem Hohen Vertreter der EU für Außen- und Sicherheitspolitik, inmitten landesweiter Proteste wegen der Inhaftierung Nawalnys bei dessen Rückkehr nach Russland. Die drei erklärten Grundsätze sind „Abschreckung, Zurückdrängung und Engagement“.

An diesem Ansatz ist, soweit er reicht, kaum etwas auszusetzen. Der erste Punkt – Abschreckung – versteht sich von selbst und besteht im Wesentlichen in der „Vorwärtspositionierung“ von NATO-Kräften in Polen und in den baltischen Staaten. „Zurückdrängung“ bezieht sich insbesondere auf das Offenlegen und Neutralisieren russischer Propaganda und russischer Cyberaktivitäten. Bei konstruktivem „Engagement“, wo es möglich ist, denken Offizielle in Brüssel und in den nationalen Hauptstädten wohl an Zusammenarbeit in der Klimapolitik und die Förderung „horizontaler“ Kontakte zwischen Bürgern im Rahmen wissenschaftlicher und kultureller Austauschprogramme.

Dieser vernünftigen Agenda fehlt es indes an Ehrgeiz. Sie ist größtenteils passiv und opportunistisch. Wiederum liefert die tiefe Krise in den Beziehungen zu Russland einen völlig nachvollziehbaren Grund dafür, sich an eine solche begrenzte Agenda zu halten. Allerdings greift auch dieser treffende Satz: „Eine Krise sollte nicht vergeudet werden“. Ich sehe zwei Wege, wie sich die gegenwärtige Situation zum langfristigen Vorteil sowohl Russlands als auch Europas wenden ließe. Beide zielen darauf, den gegenwärtigen Reaktions- und Managementmodus zu überwinden und die Probleme stattdessen an der Wurzel anzugehen.

Die USA werden „strategischer“ – und Europa sollte dies auch

Bevor ich zu diesen beiden Vorschlägen komme, ist ein Exkurs geboten – ein Blick auf eine wichtige Wende in der amerikanischen Russlandpolitik. Die Biden-Administration initiierte das Gipfeltreffen vom 16. Juni in Genf und nutzte dieses Treffen, um einen neuen Dialog über „strategische Stabilität“ mit Russland einzuleiten. Die geplante Agenda klammert bewusst Themen – wie die Ukraine und Weißrussland – aus, bei denen die Meinungsverschiedenheiten beider Seiten unüberbrückbar sind. Sie ist stattdessen auf Felder fokussiert, auf denen Raum für etwas Fortschritt gesehen wird, wie bei der Kernwaffenkontrolle und Abrüstung sowohl in herkömmlichen (Nuklearwaffen) wie auch neuen (Cyber-space) Bereichen oder bei Fragen der Arktis sowie regionalen Konfliktzonen wie in Afghanistan und Syrien.

Die Motive und der Antrieb Russlands sind klar. Es wünscht gleichrangigen Umgang mit den ihm gegenüberstehenden Großmächten. Das würde bedeuten, dass andere Großmächte Russlands nationale Interessen als legitim anerkennen und ihnen gebührend Rechnung tragen und dass Russland wiederum die In-

teressen der Großmächte in einem Prozess von Geben und Nehmen zu berücksichtigen versucht.

Auf amerikanischer Seite gibt es demgegenüber eine grundlegende Abneigung, mit Russland wie mit einem Gleichgestellten umzugehen. Aus der Sicht der Administration riskiert man, sich damit unpopulär zu machen – zumindest beim Mainstream der politischen Klasse der USA, die in Russland eine feindlich gesinnte Macht im Niedergang sieht, die man nur eindämmen und erniedrigen kann. Der beste Hinweis darauf, welches Interesse die USA an dem Versuch haben, die konflikträchtigen Beziehungen zu Russland zu stabilisieren, liegt in Präsident Bidens eigener Schilderung der russischen Beweggründe: „Die Russen sind in einer sehr, sehr schwierigen Lage. China setzt sie unter Druck. Sie wollen unbedingt eine Weltmacht bleiben.“

Diese Bemerkungen machte Biden vor der Abreise aus Genf in Beantwortung der Frage eines Journalisten, ob von Russland irgendetwas Konstruktives zu erwarten sei. Ihr Ton – herablassend gegenüber Russland – mag als Vorbeugung gegen Missbilligung durch heimische Politiker gemeint gewesen sein, der wesentliche Punkt trat aber klar und in einem Wort hervor: China. Überragendes strategisches Ziel der Biden-Administration ist es, das Zusammengehen von Russland mit China, eine der Nebenwirkungen der Konfrontation über die Ukraine, zu stoppen und sogar umzukehren. Eine feindliche Allianz der beiden die eurasische Landmasse dominierenden Mächte wird in Washington als Bedrohung im Ringen mit China um globale Herrschaft gesehen.

Ein weiteres Detail dieser neuen Wende in den Beziehungen zwischen den USA und Russland ist für Europa besonders relevant. Soll dieser neue Dialog über „strategische Stabilität“ in irgendeiner Weise vorankommen, müssen die problematischsten Fragen ausgeklammert werden. Ein gutes Beispiel dafür war, wie Biden eine in der Pressekonferenz nach dem Gipfel gestellte Suggestivfrage nach einer NATO-Mitgliedschaft der Ukraine (für Russland eine absolute „rote Linie“) unter Verweis darauf glatt abprallen ließ, dass es in dieser Frage innerhalb der NATO nicht die nötige Einstimmigkeit gebe. Damit war der Grundsatz gewahrt, die willkommene Fassade eines wahrscheinlichen französisch-deutschen Vetos gegen eine Erweiterung der NATO aufrecht zu erhalten (man denke an eben dieses Veto auf dem NATO-Gipfel in Bukarest im Mai 2008, als die Bush-Administration unklug darauf gedrängt hatte, die Ukraine und Georgien definitiv in den Aktionsplan für Beitrittskandidaten aufzunehmen).

Bemerkenswert ist hier, wie sich die USA für ihre eigenen Zwecke – Kopplung ihrer Russlandstrategie an die alles überlagernde Rivalität mit China – hinter Europa verstecken. Für Europa wäre es an der Zeit, zu seiner eigenen, weiterreichenden Strategie gegenüber Russland zu finden.

Gleis 1: Ein überarbeiteter KSE-Vertrag

Was ich soeben als „unklug“ NATO-Erweiterungspolitik bezeichnet habe, ist der Brennpunkt meines ersten Vorschlags. Ich bin mir völlig im Klaren darüber, wie kontrovers das in vielen Kreisen klingen wird. Das Kernproblem ist das Nullsummenspiel, das auch – und, wie die Ukrainekrise von 2013–14 gezeigt hat, entscheidend – in der Alternative von Östlicher Partnerschaft der EU und (von Russland dominierter) Eurasischer Wirtschaftsunion (EAWU) zum Ausdruck kommt. In diesem Spiel, wie es sich unseligerweise in der postsowjetischen Ära entwickelt hat, geht es darum, ob die früheren Sowjetrepubliken, die nach dem Zusammenbruch der UdSSR 1991 zu souveränen Ländern geworden sind, militärisch, wirtschaftlich und geopolitisch im westlichen oder im russischen Lager landen sollten.

Die Position des Westens in dieser Frage war stets, dass dies nur die betroffenen Länder selbst zu entscheiden hätten. Deren Souveränität könne nicht durch behauptete Interessenssphären externer Mächte beeinträchtigt werden. Dem hält Russland, insbesondere im militärischen Bereich, die „Unteilbarkeit der [europäischen] Sicherheit“ entgegen. Dieser grundlegende Einwand Russlands gegen eine NATO-Erweiterung – lautstark vorgetragen schon zur Zeit von Boris Jelzin (als noch niemand von Wladimir Putin gehört hatte) – läuft auf das berühmte „Sicherheitsdilemma“ hinaus, das entsteht, wenn Schritte eines oder mehrerer Staaten zur Erhöhung ihrer Sicherheit bei einem anderen Land das Unsicherheitsgefühl verstärken und dieses dazu veranlassen, sich auf das Schlimmste vorzubereiten.

Die formale Entgegnung des Westens ist, dass Russland keine rationalen Gründe habe, sich infolge einer NATO-Erweiterung unsicher zu fühlen, sodass das Sicherheitsdilemma für diesen Fall nicht gelte. Diese Antwort wird freilich durch das Handeln des Westens widerlegt. Der erkannte das Bestehen des Sicherheitsdilemmas sehr wohl an, als er das Terrain für die erste NATO-Erweiterung im Jahr 1999 mit der Erstellung der NATO-Russland-Grundakte von 1997 bereitete, in der sich die NATO verpflichtete, davon abzusehen, in den Gebieten der früheren Warschauer-Pakt-Staaten „zusätzlich substantielle Kampftruppen dauerhaft [zu stationieren]“. Dies war indes ein heikles Feld. Eine zu bereitwillige Anerkennung des Sicherheitsdilemmas hätte bedeuten können, dass Russland eine Art *droit de regard* in seiner Nachbarschaft zustünde. Von Beginn an war es ein wichtiges politisches Ziel, sich vor jeder Positionierung oder Handlung zu hüten, die – wie ungewollt oder indirekt auch immer – darauf hindeuten könnte, dass Russland eine Interessenssphäre habe. In ihrer öffentlichen Rhetorik im Umfeld der Unterzeichnung der Grundakte von 1997 hoben westliche Offizielle deshalb hervor, es handle sich um eine politische Vereinbarung und nicht um einen bindenden Vertrag und das sich daraus ergebende Konsultativforum (der NATO-Russland-Rat) räume Russland kein Vetorecht ein. Kurzum, im Vergleich

zu den neuen NATO-Mitgliedern war Russland eine Partnerschaft zweiter Klasse zgedacht.

Europa sollte nun die Führung beim Ausbruch aus diesem Teufelskreis übernehmen, indem es den zwischen dem Westen und der UdSSR in der Gorbatschow-Ära herrschenden Geist der Harmonie wiederbelebt, deren Höhepunkt die Unterzeichnung des Vertrags über Konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE-Vertrag) unter den Auspizien der Konferenz über (jetzt „Organisation für“) Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE/OSZE) im November 1990 in Paris war. Dieser Vertrag legte symmetrische Obergrenzen für die Gesamtmenge und, ebenso wichtig, die regionalen Konzentrationen von Bodentruppen fest, die von der NATO und vom Warschauer Pakt stationiert werden konnten. Er enthielt auch umfassende Verifikationsregelungen, darunter gegenseitige Vor-Ort-Inspektionen (sowohl routinemäßige als auch „Verdachts“-Inspektionen) und Satellitenüberwachung.

Als der Vertrag jedoch Mitte 1992 in Kraft trat, war er überholt, denn nicht nur den Warschauer Pakt, sondern auch die Sowjetunion selbst gab es nicht mehr. Nach mehreren NATO-Erweiterungswellen erklärte Russland 2007, dass es die Anwendung des Vertrags aussetze. Nach der offiziellen Position der NATO, wiederholt beim letzten Gipfel am 15. Juni 2020, muss Russland zur Einhaltung des KSE-Vertrags zurückkehren. In Anbetracht dessen, dass die NATO sich bereits bis an die Grenzen Russlands ausgedehnt hat und – wie in demselben Kommuniqué erneut bekräftigt – förmlich zur Aufnahme der Ukraine und Georgiens verpflichtet bleibt, ist diese Position absurd. Der KSE-Vertrag sollte völlig überarbeitet werden.

Erheblicher Gewinn, illusorischer Schmerz

Aus russischer Sicht würde dieser neue Vertrag über die europäische Sicherheit Russland den ersehnten Status einer gleichgestellten Vertragspartei verschaffen, deren Interessen in einer förmlichen und bindenden Vereinbarung Rechnung getragen würde. Er würde das Problem der NATO-Erweiterung hinter sich lassen, indem einem erneuerten militärischen und sicherheitspolitischen Ausgleich für ganz Europa („ganz“ in seinem geografisch korrekten und politisch realistischen Sinn unter Einschluss von Russland) Priorität eingeräumt würde.

Der naheliegende Einwand wäre, dass jeder neue Vertrag dieser Art die Interessen der souveränen Nachbarn Russlands opfern würde. Hierauf gibt es eine praktische und auch eine grundsätzliche Antwort.

In praktischer Hinsicht würde ein KSE-Vertrag Mark II nicht bedeuten, dass die Pufferstaaten russischer militärischer Aggression ausgeliefert wären, da der neue Vertrag Konzentrationen oder Übungen von Streitkräften nahe der relevanten Grenzen untersagen würde, wie wir sie in der Verdichtung

russischer Truppenkonzentrationen nahe der Grenze zur Ukraine im Frühjahr 2021 gesehen haben und aus den regelmäßigen Kriegsspielen der NATO und Russlands in den baltischen Staaten bzw. Weirussland kennen; und im schlimmsten Fall könnten die westlichen Regierungen den Vertrag kündigen und im Gegenzug Truppen stationieren, sollte im Rahmen der begleitenden Inspektions- und Überwachungsregelung festgestellt werden, dass Russland diese Vertragsbestimmungen verletzt hat.

Die grundsätzliche Antwort führt uns zurück zur Frage der Selbstbestimmung. Die Nachbarländer Russlands haben Bevölkerungen und/oder Gebiete mit kontrastierenden Identitäten. Das Beharren des Westens auf der „Gültigkeit“ eines NATO-Aufnahmeantrags, der von einer bloßen parlamentarischen Mehrheit oder einem mit einfacher Mehrheit gewählten Präsidenten getragen wird, ist leichtfertig. Die Weiterverfolgung dieses Weges wird dazu führen, dass diese Länder auseinandergerissen werden – tatsächlich hat es, wie in Georgien und in der Ukraine zu sehen, bereits dazu geführt. Die Standardantwort hierauf – ohne die russische Aggression wäre nichts Derartiges geschehen – ist überheblich und unaufrichtig. Widerstreitende Ethno-Nationalismen hätten diese Länder auf jeden Fall gespalten, was sie für Europa zu höchst problematischen neuen Partnern macht.

Gleis 2: Zusammenarbeit in Klimafragen mit dem Ziel eines EU-EEU-Freihandelsabkommens

Die Überwindung der Nullsummenfalle in der militärischen und sicherheitspolitischen Sphäre mittels eines solchen neuen Vertrags mit Russland sollte begleitet werden – und das ist mein zweiter Vorschlag – von einer ähnlichen Initiative in der Sphäre der Wirtschaft. Das läuft auf Verhandlungen über ein Freihandelsabkommen zwischen EU und EAWU hinaus. Einwände betreffend die Rechte kleiner souveräner Staaten in der Nachbarschaft Russlands lassen sich in derselben Weise beantworten wie im Rahmen des „KSE-Vertrag Mark II“-Vorschlags. Allerdings gibt es noch einen gewichtigeren Einwand, der sowohl einen praktischen wie auch einen grundsätzlichen Aspekt hat.

In der gegenwärtigen Krise der europäisch-russischen Beziehungen fehlt es an dem für derart komplexe und ehrgeizige Verhandlungen nötige Vertrauen; in dem (erheblichen) Maße, wie diese Krise von der zunehmenden innenpolitischen Repression und der anhaltenden Korruption in Russland herrührt, liegt darin ein ernsthaftes grundsätzliches Hindernis (heutzutage in außenpolitischen Kreisen gewöhnlich als „Werteagenda“ bezeichnet).

Folglich lohnt es sich, einen realistischen und graduellen Weg zum Einstieg in eventuelle Verhandlungen über ein Freihandelsabkommen zu suchen. Ein solcher Weg könnte sich in dem vielleicht konkretesten und dringlichsten Be-

reich für ein „Engagement“ im Rahmen der von der EU jüngst formulierten Haltung gegenüber Russland eröffnen. Dieser Bereich ist die Klimapolitik. Ernsthaftige Verhandlungen sind ohnehin unvermeidlich im Zusammenhang mit der von der EU geplanten Einführung eines CO₂-Grenzausgleichssystems (CBAM), das erhebliche Auswirkungen für russische Schlüsselausfuhrsektoren, wie Eisenmetalle und Massenchemikalien (Dünger) hat, denen wiederum entscheidende Bedeutung bei der sanften Diversifizierung der russischen Wirtschaft weg von fossilen Energieträgern zukommt. Diese Verhandlungen würden sich auf die Vereinbarung von Normen und Verfahren zur Messung des CO₂-Gehalts russischer Industriegüterausfuhren konzentrieren.

Eine wichtige parallele Diskussion von gleicher oder größerer Bedeutung für Russland hätte zum Ziel, sich auf ähnlich genaue Normen für die wissenschaftliche Messung und damit die Preisgestaltung von CO₂-Emissionshandelszertifikaten zu einigen, für die Russland, wie Präsident Putin in seiner Grundsatzzrede vom 4. Juni beim Sankt Petersburger Internationalen Wirtschaftsforum erklärt hat, auf der Grundlage seiner ausgedehnten sibirischen Wälder einer der größten Märkte der Welt werden will. Mit diesen Mitteln könnten in Ruhe Kooperationsmuster und Vertrauen aufgebaut werden, die das längerfristige Potential für die vertieften Wirtschaftsbeziehungen schaffen würden, die eindeutig wünschenswert sind und grundsätzlich auch von beiden Seiten angestrebt werden.

Rückenwind für Russlands reibungslose Entwicklung

Die Verfolgung dieser Langzeitstrategie des Abschlusses militärischer und wirtschaftlicher Vereinbarungen, die Russland in den europäischen Raum einbeziehen würden, hätte auch das Potential, zum Entstehen einer positiven Dynamik in Bezug auf den alles überragenden Faktor beizutragen, nämlich Russlands innenpolitische und institutionelle Entwicklung. In der gegenwärtigen Krise haben russische Offizielle wie Außenminister Sergei Lawrow sich laut gefragt, ob derzeit überhaupt irgendeine Beziehung zu Europa möglich sei. Solchen Äußerungen liegt die Sicht des gegenwärtig in Russland herrschenden Establishments zugrunde, dass Europa (und das weitere Allianzsystem der USA) versuche, Russland zu destabilisieren und zu schwächen. Europäische Offizielle würden dem entgegenhalten, dass Russland im Gegenteil stabiler und wohlhabender wäre, wenn es ein offeneres und stärker von Wettbewerb geprägtes politisches System mit mehr Rechtsstaatlichkeit hätte.

Das künftige Wohlergehen und die künftige Sicherheit sowohl Russlands als auch Europas hängen in erheblichem Maß davon ab, ob Russland einen sanften Weg der inneren Entwicklung finden kann. Eine gewisse politische Instabilität mag sogar zuträglich sein und ist jedenfalls unvermeidlich (man denke an den

Übergang Südkoreas vom Autoritarismus zur Demokratie in den 1980er bis 1990er Jahren). Anhaltende und systemische Destabilisierung könnten dagegen katastrophal sein angesichts der Größe und der militärischen Macht Russlands, das anders als Südkorea noch nicht in einem stabilen Bündnissystem verankert ist.

Diesen beiden hier vorgeschlagenen Spuren zu folgen, wäre ein Weg zur Entschärfung dieser Risiken. Der Ausdruck „friedliche Koexistenz“ im Titel dieses Beitrags ist eine bewusste Bezugnahme auf den aus der Zeit des Kalten Krieges stammenden Gedanken der Vermeidung verheerender Konflikte zwischen unvereinbaren Systemen. Das Adjektiv „höher“ bezieht sich auf diese Strategie, das Stadium der „Unvereinbarkeit“ zu überwinden und Beziehungen zwischen Europa und Russland anzustreben, die einer anspruchsvollen, aber lohnenden Freundschaft nahekommen.

Aufbruch zu einer echten strategischen Partnerschaft zwischen den USA und der EU

Daniel S. Hamilton

Für Jahrzehnte war die NATO der institutionelle Ausdruck des transatlantischen Bandes. Die NATO erfasst jedoch nur die politisch-militärischen Aspekte der transatlantischen Partnerschaft. Es gibt kein gleichwertiges Bindeglied zwischen den Vereinigten Staaten und der Europäischen Union, auch wenn die Beziehungen beider potenziell der zweite Anker der transatlantischen Gemeinschaft sind und die EU Amerikas wichtigster Partner bei einer Vielzahl von Fragen jenseits des Aufgabenbereichs der NATO sein wird.

Die Beziehungen zwischen den USA und der EU gehören zu den komplexesten und vielschichtigsten wirtschaftlichen, diplomatischen, gesellschaftlichen und sicherheitspolitischen Beziehungen jedes der beiden Partner, besonders wenn man bedenkt, dass sie die Beziehungen der Vereinigten Staaten zu den Mitgliedstaaten wie auch die zu den Institutionen der EU umfassen. In einer Welt sich vertiefender globaler Verknüpfungen sind die transatlantischen Beziehungen die stärksten Verbindungen im gesamten Netzwerk. Vom 6,3 Billionen Dollar schweren transatlantischen Wirtschaftsaustausch hängen diesseits und jenseits des Atlantik 16 Millionen Arbeitsplätze ab. Die Netzwerke der Interdependenz über den Atlantik hinweg sind so dicht geworden, dass sie über „Außenbeziehungen“ hinausgehen und tief in unsere Gesellschaften hineinreichen und einen weiten Kreis nationaler Institutionen und Interessenten berühren.

Trotz der Belastungen der Trump-Jahre sind die Beziehungen zwischen den USA und der EU nach wie vor eng. Allerdings sind sie nicht strategisch in dem Sinne, dass die Partner sich ständig und rege über für beide lebenswichtige Fragen austauschen würden, sodass sie in der Lage wären, sich mit dem dringenden politischen Tagesgeschäft zu befassen und zugleich die längerfristigen Herausforderungen für beider Sicherheit, Wohlstand und Werte zu bestimmen. Diese Herausforderungen sind zu priorisieren und die ganze Breite der Ressourcen ist nutzbar zu machen, um gemeinsame oder komplementäre Antworten zu geben.

Nach wie vor lässt sich die EU am besten verstehen als ein sorgfältig ausgehandeltes und sich ständig entwickelndes Rahmenwerk, in dem ihre Mitgliedstaaten zusammenleben, gemeinsame Interessen verfolgen und Werte schützen – ein einheitlicher Akteur mit der operationellen Fähigkeit, das internationale Geschehen in Echtzeit zu gestalten, ist die EU gegenwärtig nicht. Die Effektivität

der Beziehungen zwischen den USA und der EU hängt daher stark von der evolutiven Natur der EU selbst ab. Oft haben Hindernisse für eine effektive transatlantische Kooperation weniger mit amerikanischer Abneigung gegen die Einbindung oder Unterstützung der EU als strategischem Partner zu tun als mit den Grenzen von Europas Fähigkeit, Konsens und politischen Willen zu bilden.

Selbstverständlich sind die politischen und wirtschaftlichen Akteure in den Vereinigten Staaten wie in den EU-Mitgliedstaaten oft versucht, die formalisierten US-EU-Strukturen zu umgehen und ihre Interessen bilateral zu verfolgen. Die Trump-Jahre waren dafür ein extremes Beispiel. Auch die George-W.-Bush-Administration hatte eine Strategie der „Disaggregation“ entwickelt, um die EU-Mitgliedstaaten in einer Reihe von Fragen gegeneinander auszuspielen. Indes sind die Vereinigten Staaten nicht der einzige Akteur in diesem Spiel. Viele, wenn nicht die meisten EU-Mitgliedstaaten sehen die USA in Fragen, die sie im Rat erörtern, gern auf ihrer Seite. Um ein Beispiel aus jüngster Zeit zu nennen: Ungeachtet der offiziellen Unterstützung der EU für das deutsch-russische Gaspipelineprojekt Nord Stream 2 wurde Washington von manchen Mitgliedstaaten gebeten, den Deal zu verhindern. Ein anderes Beispiel ist der Begriff der „strategischen Autonomie“. Als ein von allen Mitgliedstaaten abgesegnetes Ziel der EU bleibt die Bedeutung des Begriffs doch unklar. Die potenziellen Implikationen haben einige Mitgliedstaaten so entnervt, dass sie die Unterstützung Washingtons suchen, um sicherzustellen, dass eine „autonomere“ EU keine weniger atlantisch orientierte EU ist.

Die durch diese Dynamiken geschaffene Partnerschaft boxt unter ihrer Gewichtsklasse. Prioritäten passen oft nicht zueinander, denn die USA sind an Effizienz und konkreten Ergebnissen interessiert, die europäischen Institutionen aber suchen Legitimität und symbolische Anerkennung des andauernden Prozesses der europäischen Integration durch die USA und weltweit. Die EU-Mitgliedstaaten schwanken zwischen Buhlen um die Gunst der USA, wenn es um die Förderung ihrer partikularen nationalen Interessen geht, und Bemühungen, sich zusammenzutun, um dem amerikanischen Einfluss zu widerstehen.

Angesichts dieser Realitäten ist der erste und wichtigste Schritt zu effektiveren und strategischeren Beziehungen zwischen den USA und der EU die Wiederherstellung eines Bewusstseins für die gemeinsame Sache durch die Versöhnung der Integration Europas mit der strategischen Transformation der transatlantischen Beziehungen. Ziel sollte eine resiliente atlantische Partnerschaft sein, die effektiver ist und unseren Wohlstand mehrt, unsere Gesellschaften schützt, unsere Werte fördert und mit anderen zusammenarbeitet, um globale Antworten auf globale Herausforderungen zu entwickeln.

In dieser Hinsicht bietet sich mit dem Amtsantritt der Biden-Administration eine seltene und möglicherweise vergängliche Chance, die Partnerschaft zwischen den USA und der EU mit neuem Leben zu füllen und neu zu formen.

Nach den Worten von US-Präsident Joe Biden bleibt Europa „Amerikas unentbehrlicher Partner der ersten Wahl“ und der „Eckstein unseres Engagements in der Welt“. Dieses Bekenntnis fand Widerhall bei führenden Persönlichkeiten der Europäischen Union.

Neustart

In den ersten sechs Monaten der Biden-Administration haben beide Parteien eine Reihe erster Schritte unternommen, um die Beziehungen nach vier turbulenten Jahren unter Donald Trump wiederzubeleben. Als Kernpartner innerhalb der G7 und bei ihrem eigenen US-EU-Gipfel im Juni 2021 vereinbarten beide Seiten, bis Ende 2021 Impfstoff für zwei Drittel der Weltbevölkerung bereitzustellen. Sie einigten sich darauf, neue globale Körperschaftssteuerregeln zu erlassen, die eine jahrhundertalte Besteuerungspraxis ablösen könnten. Und sie vereinbarten eine ehrgeizige Klimapartnerschaft, die in einer U.S.-EU High-Level Climate Action Group und einer Transatlantischen Allianz für grüne Technologien verankert ist.

Auch bei Handel, Investitionen und technologischer Zusammenarbeit haben beide Parteien Fortschritte erzielt. Erstens haben sie ihre Bereitschaft demonstriert, bilaterale Ärgernisse aus dem Weg zu räumen, die Trump vor Bidens Tür hat liegen lassen. Sie vereinbarten, die beiderseitigen Zölle im Zusammenhang mit dem andauernden Boeing-Airbus-Streit für fünf Jahre bis zu dessen endgültiger Beilegung auszusetzen. Zudem einigten sie sich darauf, US-Zölle auf Stahl und Aluminium aus Europa aufzuheben, die die Trump-Administration aus Gründen der „nationalen Sicherheit“ eingeführt hatte, und auf eine Aufhebung der im Gegenzug eingeführten europäischen Zölle auf US-Güter hinarbeiten.

Zweitens stimmten sie dem Vorschlag der EU zur Einsetzung eines Transatlantischen Handels- und Technologierats zu, um die bilateralen Beziehungen in den Bereichen Handel, Investitionen und Technologie auszubauen, die Zusammenarbeit bei der Regulierungspolitik zu erleichtern und bei der Entwicklung kompatibler und internationaler Normen zu kooperieren.¹ Arbeitsgruppen wurden eingesetzt in den Bereichen klima- und umweltfreundliche Technologien, Stärkung von kritischen Lieferketten und Cybersicherheit sowie Zusammenarbeit bei Technologiestandards, einschließlich Künstliche Intelligenz, Internet der Dinge und andere neue Technologien.

Zur Überraschung vieler Experten sind sich Washington und Brüssel auch in der Frage des Umgangs mit China nähergekommen. Man stimmt allgemein

¹ Der EU-US Trade and Technology Council (TTC) trat erstmalig am 29. September 2021 in Pittsburgh zusammen (https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/STATEMENT_21_4951, September 2021).

darin überein, dass beide Seiten mit China in Bereichen zusammenarbeiten möchten, in denen das in ihrem Interesse ist, etwa beim Klimawandel, bei der Nichtverbreitung von Kernwaffen und in vielen Handelssektoren. Es besteht auch Einvernehmen darüber, Bereiche anzugehen, in denen beide Seiten China als Konkurrent ansehen, etwa bei erzwungenen Technologietransfers, massiven Subventionierungen einheimischer Industrien und angesichts dessen, dass China seine Verpflichtungen im Rahmen der Welthandelsorganisation nicht einhält (WTO). Und es wächst die gemeinsame Einsicht, dass China als systemischer Rivale aufzutreten versucht, z. B. indem es demokratische Normen und die Befolgung menschenrechtlicher Standards und Rechtsstaatsregeln infrage stellt. Beiderseits des Atlantiks wird weiter über das richtige Gleichgewicht zwischen diesen unterschiedlichen Ansätzen debattiert. In diesen Fragen bestehen innerhalb der Europäischen Union ebenso viele Meinungsverschiedenheiten wie zwischen Europa und Amerika. Nun gibt es jedoch einen transatlantischen Rahmen, in dem beide Seiten die chinesische Frage angehen können.

Diese ersten Ansätze versprechen einen Neustart. Im Bereich der Außenpolitik könnte ein wiederbelebtes Bewusstsein, gemeinsam zu handeln, wahrscheinlich rasch – wenn auch nicht unbedingt leicht – entwickelt werden. Beide Parteien werden sicherstellen wollen, dass die Beziehungen zwischen der USA, der EU und dem Vereinigten Königreich stark und stabil bleiben. Sie haben ein gemeinsames Interesse an einem Europa mit größeren Fähigkeiten – auch in den Bereichen der Verteidigung und der Sicherheit. Sie werden nach Wegen suchen, ihre Fähigkeiten zur Bekämpfung von Instabilitäten in vielen Weltregionen aufgrund interner Konflikte oder schädlicher äußerer Einflüsse zu nutzen. Die EU und die Biden-Administration wollen die nuklearen Ambitionen Irans kontrollieren, die Demokratie weltweit stärken, Korruption, Autoritarismus und Menschenrechtsverletzungen bekämpfen, Arbeitnehmerrechte fördern, die Anwendung von Sanktionen zur Verfolgung gemeinsamer Ziele besser koordinieren und das multilaterale System stärken. Im Westbalkan, in Mittel- und Osteuropa sowie im östlichen Mittelmeerraum haben sich die Aussichten für eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen den USA und der EU verbessert. Gewiss werden die Auffassungen beider Seiten in manchen Details auseinandergehen, doch ihre Sicht auf diese Fragen ist in vielem die gleiche.

Wenn die Vereinigten Staaten und die Europäische Union ihre Partnerschaft effektiver und strategischer gestalten wollen, werden sie freilich über herkömmliche außenpolitische Fragestellungen hinausgehen und sich miteinander zusammenhängenden Herausforderungen in den Bereichen Gesundheit, Resilienz, Klima und Energie, digitaler Wandel und revisionistische Angriffe – von innen und von außen – auf demokratische Grundsätze und Institutionen stellen müssen.²

² Einige spezifische Empfehlungen stützen sich auf *D.S. Hamilton, First Resort: An Agenda for U.S.-EU Relations, 2021* (<https://transatlanticrelations.org/publications/first-resort-an-agenda-for-the-united-states-and-the-european-union/>, September 2021).

Aus der Krankheit zur Gesundheit

Covid-19 wird auf Jahre hinaus eine vorrangige Bedrohung für die Gesundheitssicherheit bleiben. Auch nachdem die Impfung zur Routine geworden ist, wird das Virus wohl endemisch bleiben und sich weiterentwickeln, sodass es Impf-
anpassungen und beständiger Wachsamkeit bedarf.

Über Covid-19 hinaus wird die transatlantische Zusammenarbeit ein wesentlicher Motor für die multilateralen Bemühungen um eine Verbesserung der globalen Gesundheitssicherheit und Governance im Gesundheitswesen sein, einschließlich der Unterstützung und Reform der Weltgesundheitsorganisation und der Priorisierung von „One Health“ – dies ist ein Ansatz, mit dem anerkannt wird, dass die Gesundheit der Menschen eng mit der Gesundheit von Tieren und mit unserer gemeinsamen Umwelt verknüpft ist. „One Health“ ist nicht neu, aber seine Bedeutung wächst, da immer mehr Menschen in engem Kontakt mit Tieren leben, Tiere aufgrund der Störung ihrer Umweltbedingungen und Habitate anfälliger für Krankheiten werden und verstärkte grenzüberschreitende Ströme von Menschen, Tieren und Tierprodukten die Verbreitung bekannter und entstehender Zoonosen, die von Tieren auf Menschen überspringen, beschleunigen.

Benötigt werden auch bessere Antworten auf zukünftige Bedrohungen der Gesundheitssicherheit. Wie die Erfahrung mit Covid-19 auf dramatische Weise zeigt, können Krankheitskeime viele Millionen Menschen krank machen und töten, Volkswirtschaften schädigen, Ungleichheiten verschärfen sowie Sicherheitsbereitschaft und militärische Mittel beeinträchtigen. Die Vereinigten Staaten und die Europäische Union eint das Interesse zu erkunden, wie diese Ereignisse unsere Vulnerabilität für zufällige oder absichtliche Bedrohungen durch biologische Kampfstoffe verändert haben und ob wir hinreichend auf diese Gefahren vorbereitet sind. Dies könnte zu einer gemeinsamen Bewertung im Rahmen der Biological Weapons Convention (Biowaffenkonvention, BWC) führen, wie sich biologische Bedrohungen verändert haben, wie die Vertragsstaaten mit ihnen umgehen können und wie die BWC finanziert und organisiert werden sollte, um den wachsenden Herausforderungen zu begegnen.

Eine Begleiterscheinung der Covid-19-Pandemie war die – in den Worten der Weltgesundheitsorganisation – globale „Infodemie“ von Falsch- und Desinformation, durch die öffentliche Gesundheitsschutzmaßnahmen untergraben und zusätzliche Verluste an Menschenleben verursacht worden sind. Gruppen, die Desinformation über die Impfung gegen Covid-19 verbreiten, koordinieren sich untereinander und organisieren sich gut. Die EU und die USA müssen internationale Anstrengungen mobilisieren, um dieser Infodemie entgegenzutreten, etwa im Bereich der öffentlichen Erziehung, die über Covid-19 hinausreichen, und in einer strafferen Impfdiplomatie, die deutlich macht, wie Demokratien mit dieser Herausforderung umgehen.

Den vom Klimawandel ausgehenden Herausforderungen durch die Nutzung von Chancen im Energiebereich und in der Wirtschaft begegnen

Die EU hat die Rückkehr der USA zum Pariser Klimaabkommen und Präsident Bidens Ziel der CO₂-Neutralität bis 2050, was dem Ziel der EU entspricht, begrüßt. Die härtere Realität ist, dass nur wenige Länder auf einem guten Weg sind, ihre Emissionen in dem Umfang und so zügig zu reduzieren, wie es zur Erfüllung der Pariser Klimaziele von 2015 oder gar zum Erreichen von global Netto-Null nötig ist. Die nüchterne Wahrheit ist, dass sich der Prozess der Vertragsstaatenkonferenz (Conference of the Parties, COP) selbst als schleppend und schwerfällig erweist und Chancen für große Emittenten verdrängt, untereinander Politiken abzustimmen und voranzubringen, die globale Netto-Null zu einem realistischen Ziel zu machen. Eine wiederbelebte transatlantische Klimapartnerschaft wird vielfältige politische Wege – neben dem COP26-Prozess und über diesen hinaus – ebnen müssen, auf denen die Welt zu Netto-Null-Emissionen geführt werden kann.

Beide Parteien haben sich zu engerer Zusammenarbeit bei der Entwicklung sauberer und kreislaforientierter Technologien verpflichtet und werden erkunden wollen, wie eine transatlantische Agenda für grünen Handel vorangebracht werden kann. Eine erste Herausforderung werden die Konsultationen zwischen den USA und der EU über CO₂-Grenzausgleichssysteme – der Besteuerung eingeführter Güter auf der Grundlage der ihnen zugewiesenen CO₂-Emissionen – sein. Die Europäische Kommission hat derartige Pläne ohne angemessene vorherige Konsultationen mit den USA vorangetrieben. Es ist aber fraglich, ob solche Pläne mit den WTO-Regeln vereinbar sind. Da die EU und die Vereinigten Staaten jeweils der größte Wirtschaftspartner des anderen und ihre Volkswirtschaften durch erhebliche beiderseitige Investitionen eng miteinander verflochten sind, müssen die Parteien zusammenarbeiten, um WTO-kompatible CO₂-Grenzausgleichssysteme zu entwickeln. Eine transatlantische Abstimmung könnte ein globales Modell für solche Maßnahmen vorgeben; transatlantische Differenzen könnten die transatlantische Wirtschaft weiter stören und die Zusammenarbeit in einer Vielzahl anderer Fragen aus der Bahn bringen.

Förderung von Arbeitsplätzen und Wachstum auch durch Handel und Investitionen

Wenn es beiden Seiten an der wirtschaftlichen Front gelingt, die anhaltenden Irritationen auszuräumen, mit denen sie sich zuerst befassen wollen, könnte das den Weg zu einer ehrgeizigeren Agenda ebnen. Die Reform der WTO steht ganz oben auf der Liste. Dazu gehören die Wiederaufnahme der Streitbeilegung durch

die Reform des Appellate Body, die Intensivierung der Arbeiten der USA, der EU und von Japan über Fragen des fairen Wettbewerbs und die Förderung der WTO-Verhandlungen über den elektronischen Geschäftsverkehr.

Die Vereinigten Staaten und die EU müssen auch die Ziele ihrer wirtschaftlichen Zusammenarbeit neu formulieren. Die durch die Pandemie verursachte Rezession hat die wirtschaftlichen Unsicherheiten beiderseits des Atlantiks erhöht und weit verbreitete Sorgen über Arbeitsplätze und gerechtes Wachstum verstärkt. Klimawandel und digitale Revolution sind eine Herausforderung für Produktions-, Konsum-, Innovations- und Regulierungsmuster des industriellen Zeitalters. Verschärfter globaler Wettbewerb, zum Teil angetrieben durch Chinas Modell eines autoritären Staatskapitalismus, stellt die Attraktivität demokratischer marktbasierter Systeme auf die Probe. Diese Faktoren zwingen die Vereinigten Staaten und Europa, die transatlantische Zusammenarbeit voll und ganz darauf auszurichten, Arbeitsplätze zu schaffen, ein nachhaltiges Wachstum anzukurbeln, unsere Werte zu schützen und sicherzustellen, dass die Länder des Nordatlantiks in der globalen Wirtschaft Regelgeber und nicht Regelnehmer sind. Transatlantische Handels- und Investitionsinitiativen sollten als Mittel zu diesen Zwecken und nicht als Selbstzwecke gefördert werden.

Trotz enger transatlantischer Handelsverflechtungen hatten beide Parteien Mühe, das volle Potenzial der transatlantischen Wirtschaft auszuschöpfen, um Arbeitsplätze und Wachstum zu schaffen. Ihre ehrgeizigste Initiative, die Verhandlungen über das Transatlantische Freihandelsabkommen (TTIP), kam gut voran, bevor ihr die Luft ausging, als die Obama-Administration im Januar 2017 abtrat. Angesichts der Vielzahl bilateraler Irritationen, die sich seither angesammelt haben, besteht die Versuchung, die transatlantischen Verhandlungen weiter auf Eis liegen zu lassen. Gegenwärtig erscheinen beiderseits des Atlantiks die Hindernisse zu hoch und die Anreize zu gering, um viel politisches Kapital in irgendeine größere transatlantische Wirtschaftsinitiative zu investieren.

Nichtsdestoweniger ist eine ehrgeizige transatlantische Handels- und Investitionsagenda wichtig, um die Fähigkeit der Vereinigten Staaten und der EU zu stärken, eine breitere Agenda aufzusetzen. Denn wenn sich die Partner als unfähig erweisen, bilaterale Friktionen zu überwinden und die Bedingungen für ihre eigenen ausgedehnten Handelsbeziehungen zu klären, wird es schwierig sein, in anderen Fragen zueinander zu finden. Stillstand bedeutet Rückschritt.

Beide Parteien müssen sich wieder auf eine positive Handels- und Investitionsagenda verständigen, auch wenn sie diese darauf fokussieren, wie sie ihre Volkswirtschaften wirksam stärken und die Entstehung besserer Arbeitsplätze und nachhaltiges Wachstum fördern können. Sie sollten damit beginnen, regulatorische Zusammenarbeit und Marktzugangsverhandlungen voneinander zu trennen. Das gleichzeitige Verhandeln über die gegenseitige Anerkennung von im Wesentlichen gleichwertigen Normen und über regulatorische Kohärenz quer über eine Unzahl von Agenturen haben das TTIP überaus komplex werden

lassen. Es entstand der Eindruck, als wären die Unterhändler bereit, grundlegende Regeln und Standards wegzuverhandeln, die von den Gesellschaften beiderseits des Atlantiks in ihren jeweiligen demokratischen Verfahren gesetzt worden waren. Die Komplexität des TTIP schuf eine tiefe Kluft zwischen den Zielen der Partnerschaft und dem, was die Bürger von ihr erwarteten. Jede neue transatlantische Initiative muss auf ein grundlegend neues Narrativ und Herangehen gegründet werden. Bei der bilateralen regulatorischen Zusammenarbeit sollte es darum gehen, den Regelgebern zu helfen, ihre Bürger in einer Weise effizienter und wirksamer zu schützen, die demokratisch legitimiert und zurechenbar ist, und nicht darum, nichttarifäre Handelsschranken zu beseitigen oder zu verringern. Sie muss den Regelgebern helfen, ihre Arbeit zu tun; daraus folgende positive wirtschaftliche Gewinne wären wichtig, aber zweitrangig.

Letztlich sollten die Vereinigten Staaten und die Europäische Union ein transatlantisches Nullzollsatz-Abkommen anstreben, mit dem sämtliche Zölle auf gehandelte industrielle und landwirtschaftliche Güter und auf Dienstleistungen abgeschafft würden. Da die meisten US-EU-Zölle niedrig sind (1–4 %), könnte ein Zollfreiheitsabkommen relativ rasch abgeschlossen werden, es würde sich in Millionen neuer Arbeitsplätze im gesamten Nordatlantikraum niederschlagen und sowohl die Gewinne wie die Wettbewerbsfähigkeit vieler, insbesondere kleiner und mittlerer Unternehmen steigern. Weil das US-EU-Handelsvolumen so riesig ist, könnte die Abschaffung auch relativ niedriger Zölle den Handel stark ankurbeln. Und weil ein erheblicher Teil des Handels zwischen den USA und der EU unternehmensinterner Handel mit Teilen und Komponenten zwischen Tochtergesellschaften beiderseits des Atlantiks ist, könnte die Abschaffung auch niedriger Zölle die Produktionskosten und potenziell die Verbraucherpreise senken. Von transatlantischer Zollfreiheit sollten gesundheitspolizeiliche und pflanzenschutzrechtliche (SPS) Maßnahmen wie solche betreffend GMO, chlorbehandelte Hühnchen oder Rinderhormone ausgenommen werden, mit denen sich die für Lebensmittel- und Anlagensicherheit zuständigen Stellen befassen sollten. Ebenfalls ausgenommen werden sollten Bestimmungen über Investor-Staat-Streitbeilegung (ISDS).

Transatlantische digitale Störungen überbrücken

Die Vereinigten Staaten und die Europäische Union tragen besondere Verantwortung für die Definition der digitalen Welt, denn der transatlantische Schauplatz ist Dreh- und Angelpunkt der globalen digitalen Verbindungen. Die transatlantischen Datenflüsse sind noch immer die schnellsten und umfangreichsten weltweit und machen mehr als die Hälfte der europäischen und etwa die Hälfte der US-amerikanischen Gesamtdatenflüsse aus. Nordamerika und Europa generieren ungefähr 75 % der digitalen Inhalte für Internetnutzer weltweit. Die

transatlantischen Kabelverbindungen sind die dichtesten und leistungsfähigsten Datenbahnen mit dem höchsten Verkehrsaufkommen der Welt. Die Vereinigten Staaten und Europa sind bei digitalen Dienstleistungen der wichtigste Wirtschaftspartner des jeweils anderen. Im Übrigen ist, wie es die EU formuliert hat, die digitale Revolution mehr als Hardware oder Software: „Sie berührt auch unsere Werte, unsere Gesellschaften und unsere Demokratien.“

Anstatt auf diesen dichten transatlantischen Verknüpfungen aufzubauen, haben es die beiden Parteien zugelassen, dass die Beziehungen zwischen den USA und der EU durch eine Reihe von digitalen Störungen getrübt worden sind. Dazu gehören der Zusammenbruch des EU-US-Datenschutzschilds sowie größere Differenzen über Datenschutzregeln, Besteuerung digitaler Dienstleistungen, Wettbewerbsgesetze, Bestrebungen zur Bekämpfung von Falsch- und Desinformation über digitale Kanäle, gegensätzliche Ansätze in der 5G-Regulierung und der erklärte Anspruch der EU, ihre „technologische Souveränität“ zu stärken, der zum Teil darauf abzielt, die europäische Abhängigkeit von in den USA ansässigen Cloud-Betreibern zu verringern. Zudem hat die Europäische Kommission mit den Vorschlägen für ein Gesetz über digitale Dienste und einem Gesetz über digitale Märkte weitreichende Initiativen ergriffen, die für die Biden-Administration zusätzliche Komplikationen schaffen könnten. Wenn die beiden Seiten des Atlantiks den Kern einer größeren Koalition gleichgesinnter Demokratien in Fragen der Data Governance bilden wollen, die dynamischer sein soll als autokratische Alternativen, müssen sie sich diesen Problemen stellen.

Resilienz stärken

Die Covid-19-Pandemie, Cyberattacken, Falsch- und Desinformation über digitale Kanäle, terroristische Bedrohungen und Unterbrechungen der Lieferketten sind düstere Beispiele dafür, wie die wesentlichen, unsere Gesellschaften antreibenden Ströme von Menschen, Gütern, Dienstleistungen, Verkehr, Energie, Lebensmitteln, Arzneimitteln, Geld und Ideen immer störungsanfälliger werden. Es ist dringend geboten, das Konzept der Resilienz – die Fähigkeit, Unterbrechungen kritischer Funktionen unserer Gesellschaften zu antizipieren, ihnen vorzubeugen, sich gegen sie zu schützen und sie schnell zu überwinden – operationell umzusetzen.

Für die Resilienz ihrer Gesellschaft zu sorgen, ist in erster Linie Aufgabe der nationalen Regierungen. Resilienz beginnt zu Hause. Allerdings ist keine Nation in einem Zeitalter von Pandemien, potenziell verheerendem Terrorismus, Bedrohungen über das Internet und zerstörerischen hybriden Angriffen allein zu Haus. Nationale Resilienzansätze sind wichtig, aber unzureichend in einer Welt, in der nur wenige Infrastrukturen an nationalen Grenzen enden und kraftvolle Resilienzbemühungen eines Landes möglicherweise wenig bedeuten, wenn die

Systeme des Nachbarn schwach sind. Überdies sind nicht nur die europäischen und die nordamerikanischen Gesellschaften unentwirrbar miteinander verwoben, auch die Volkswirtschaften beiderseits des Atlantiks sind so tief miteinander verbunden wie sonst nirgends. Wenn Europäer und Amerikaner zu Hause sicher sein wollen, müssen nationale Anstrengungen mit effektiverer transatlantischer Zusammenarbeit verknüpft werden.

Eine kraftvolle transatlantische und internationale Resilienzanstrengung sollte eine Kernpriorität für die Partnerschaft zwischen den USA und der EU sein. Beide Parteien sollten eine gemeinsame politische Erklärung dahin abgeben, dass sie in einem Geist der Solidarität handeln werden und nicht passiv verharren, wenn eine von ihnen Ziel eines terroristischen Angriffs oder Opfer einer Natur- oder menschengemachten Katastrophe ist, und dass sie auf Anforderung ihrer jeweiligen politischen Entscheidungsträger die ihnen zu Gebote stehenden Mittel zur gegenseitigen Unterstützung einsetzen werden. Das Vereinigte Königreich und Kanada sollten eingeladen werden, sich dieser Erklärung anzuschließen. Eine politische Selbstverpflichtung würde entscheidende Voraussetzungen für die Erhöhung der allgemeinen Resilienz schaffen, einen politischen Impuls und verwaltungstechnische Orientierung geben und operationelle Mechanismen zur Erreichung dieses gemeinsamen Ziels vorantreiben. Ein EU-US-Resilienzrat könnte diese Initiative praktisch umsetzen und als ein sektorübergreifendes Forum für strategische Erörterungen von Bedrohungen, Verwundbarkeiten sowie Reaktions- und Wiederherstellungskapazitäten dienen. Dieses Gremium würde für die Koordinierung der Arbeit sorgen, die bereits in den hergebrachten, aber sektorfokussierten und oft unflexiblen Verwaltungsagenturen geleistet wird.

Ein Schlüsselement dieser Agenda ist effektivere Zusammenarbeit beim Aufbau von Cybersicherheitskapazitäten, Situationsbewusstsein und Informationsaustausch einschließlich möglicher Maßnahmen gegen aufgespürte Angreifer aus Drittländern. Datenaustausch und gegenseitige Unterstützung zur Echtzeitreaktion auf Cyberbedrohungen werden immer wichtiger in einer Welt, die durch den zunehmenden Einsatz hochentwickelter Künstlicher Intelligenz zum Eindringen in oft verwundbare Systeme gekennzeichnet ist. Das wäre ein konkreter Ausdruck eines Transatlantischen Solidaritätsversprechens. Ein abgestimmtes Vorgehen, die Resilienz kritischer Infrastrukturen zu stärken, würde nicht nur der transatlantischen Wirtschaft zugutekommen, es kann auch sicherstellen, dass unsere gemeinsamen Werte der Motor für den kommenden Übergang von einer Welt der „Offenheit um jeden Preis“ zu einer solchen sind, in der kritische Ströme durch zuverlässige Infrastrukturen gegen Unterbrechungen und Angriffe geschützt werden.

Effektive Resilienz verlangt auch Engagement des privaten Sektors, in dessen Händen die meisten transnationalen Infrastrukturen und Verkehrssysteme liegen, von denen wesentliche gesellschaftliche Funktionen abhängen. Bisher

waren die Bemühungen der USA und der EU in diesem Bereich bestenfalls uneinheitlich. Ein Modell könnten Beratungsorgane für Informationsaustausch sein, sektorspezifische Gremien, die von Eigentümern und Betreibern kritischer Infrastrukturen zur Förderung von Informationsaustausch, Situationsbewusstsein und Best Practices eingerichtet würden, um physische und im Cyberbereich liegende Bedrohungen und Störungen vorherzusehen und ihnen zu begegnen.

Bei all diesen und anderen Fragen bietet sich den Vereinigten Staaten und der Europäischen Union eine selten günstige Gelegenheit. Die kommenden Jahre werden zeigen, ob die Europäer den Willen und die Amerikaner die Geduld für die nuancierte und akribische Arbeit aufbringen können, die nötig ist, um die Partnerschaft zwischen den USA und der EU effektiver und strategischer zu gestalten.

Eine göttliche Komödie – Systemwettbewerb zwischen dem Westen und China

Peer-Robin Paulus

Die Herausforderung

Europa droht nach Jahrhunderten der Dominanz als bestimmender Faktor der Weltwirtschaft abgehängt zu werden. Es ist als Standort eines der wichtigsten industrialisierten Gebiete der Erde und als eine Weltregion mit herausragend hohem technologischen Entwicklungsniveau in Gefahr.

Insbesondere Deutschland gehörte in den vergangenen gut 150 Jahren durchgehend zu den stärksten Industrieländern der Welt. Was aber lassen die nächsten 15 Jahre erwarten? Diese Frage stellen sich im Herzen der deutschen Wirtschaft viele, so bei den zahlreichen Technologieführern im deutschen Mittelstand, den sogenannten „hidden champions“, die oftmals seit Generationen von Familien geführt werden und jeweils ihren Spitzenplatz im Weltmarkt behaupten. Es geht hierbei um Innovationen, um Wirtschaftskraft und Steuereinnahmen, um Arbeitsplätze, aber auch um die damit verbundene Möglichkeit, Industrie-Standards zu setzen. Denn ein Unternehmen kann einen Markt oder seine Marktnische kaum dominieren, wenn die dort geltenden Standards nicht mehr von ihm gesetzt oder jedenfalls mitbestimmt werden. Doch wer wird die prägende Kraft der Weltwirtschaft in den nächsten Jahren? China betreibt gegenwärtig mit großem Erfolg eine breit ansetzende Investitionsoffensive. Diese betrifft die (IT-)Hochtechnologie, auch die Verkehrswirtschaft, die interkontinentale Infrastruktur und parallel zu allem Grundlagen anwendungsnaher Forschungsfelder. Bisher staunen die Spielmacher in der EU, in den USA und andernorts vor allem. Noch herrscht vielerorts eine Art Schockstarre. Wird China schon in den ersten Jahrzehnten des 21. Jahrhundert zu DER Wirtschaftsmacht und damit DEM Normensetzer und Schiedsrichter?

Der 1989/91 zunächst final gewonnen geglaubte „kalte Krieg“ des freien Westens könnte zuletzt doch noch verlorengehen. „Zu früh gefreut?“, mag sich mancher fragen, der im November 1989 in Berlin auf der Mauer am Brandenburger Tor mitgefeiert hat.

So stellt sich die Frage, was in China geschehen ist und weiter geschieht, und was dies für die Ländergruppe rund um die alten Demokratien herum bedeutet. China hat viel Geld investiert und wird weiter Kapital mobilisieren. Doch auch in anderen Regionen wird viel Geld in die Hände genommen. Die

Administration Biden startet größte Ausgaben-Programme. Die EU-Kommission steht dem kaum nach. Die Europäische Zentralbank macht seit Jahren nichts Anderes, wenn sie kontinuierlich Staatsanleihen von EU-Staaten aufkauft. Überall wird viel Geld bewegt. Doch die Erfolge sind sehr unterschiedlich. Die Gründe hierfür markieren vor allem zwei Fragen – und die Antworten auf diese Fragen sind erstaunlich hybrid:

Zwei Fragen

1. Wer investiert und bestimmt über die Investitionen?
2. Wie werden die Investitionen finanziert?

Auf beide Fragen kann man mit der Antwort A reagieren: Die öffentliche Hand macht das, der Staat und – in Europa – die Europäische Union. Dazu nimmt die öffentliche Hand Schulden auf, erhöht diverse Steuern und erfindet neue Abgaben. Die so erlangten öffentlichen Mittel können unterschiedlich ausgegeben werden. Es gibt mehr als eine große Herausforderung. Man mag sie in die Wirtschaft oder in den Erhalt des Weltklimas, auch in „Mehr Gerechtigkeit“ und den „sozialen Zusammenhalt“ investieren, z.B. in Garantierenten, eine Garantiesicherung, Mieterschutz oder ein bedingungsloses Grundeinkommen.

Diese Antworten werden als „Big Government“, „New Deal“ oder „Green Deal“, als „Systemerneuerung“ oder „aktive Industriepolitik“, als „intelligent design“ oder (die große) „sozial-ökologische Transformation“ bezeichnet. Schnell wird von der Notwendigkeit gesprochen, allein in Deutschland 10 oder gar 20 Millionen Menschen umschulen zu müssen. Gezeichnet wird ein großes, ja historisches Bild, entworfen von Architekten „aktiver Industriepolitik“, die sich als Verbündete der Zukunft und als Vertreter einer Moderne erkennen, die sie besser sehen können als andere.

Auf die zwei Fragen kann aber auch mit der „Antwort B“ entgegnet werden. Nicht der Staat und die EU, sondern private Investoren entscheiden über und leisten die Investitionen. Sie sind viele und agieren daher dezentral. Es gibt kein Hauptquartier. Alles wird vor Ort entschieden, d.h. dort, wo – bei gesetzten Rahmenbedingungen wie z.B. einem CO₂-Preis – das Geld konkret nützlich arbeiten kann. Hierzu muss den dezentralen Akteuren freilich Luft zum Atmen gelassen werden. Es geht um den Abbau von Bürokratie, um die auch steuerpolitische Möglichkeit, nach der Pandemie, die Eigenkapital gekostet hat, solches wiederaufzubauen. Voraussetzung ist ein Freiheitsvertrauen in einem klar gesetzten rechtlichen Rahmen. Dann will nicht eine öffentliche Hand, sondern versuchen viele unterschiedliche Akteure die Zukunft zu gestalten. Die Antwort ist von dem Bewusstsein geprägt, dass die Zukunft nicht präzise planbar ist, dass zwar Ziele, aber nicht die Instrumente festgelegt werden können, wie die Ziele

erreicht werden, dass die fortschrittliche Technik und weitere Innovationen ungewiss sind, sich nicht staatlich vorzeichnen lassen – hier liegen die entscheidenden Unterschiede zu Antwort A. Denn der öffentlichen Hand bleibt bei Antwort B nur die Aufgabe, gute Rahmenbedingungen zu schaffen, die notwendige Infrastruktur wie ein schnelles Internet aufzubauen und mit all dem zum Investieren einzuladen.

Eine Komödie

Nun mag man denken, dass der starke Staat sich in aller Regel für die Antwort A, die dezentral aufgebaute Gesellschaft sich dagegen für die Antwort B entscheiden wird. Denn Etatisten würden generell den Pfad der Zentralplanwirtschaft schätzen. Liberale und Individualisten hingegen liege der Weg der Antwort B.

Doch weltgeschichtliche Verläufe folgen ihren eigenen Gesetzen. Es kommt also anders und zwar so:

Die Einparteien-Herrschaft in China lässt einer Marktwirtschaft hinreichend Raum, um große Wachstumskräfte und ausländische Investitionen in China zu stärken. Dem Land gelingt auf diese Weise eine historisch vermutlich einmalig erfolgreiche, rasche technologische Aufholjagd. Dabei wird derart viel Kapital akkumuliert, dass der chinesische Staat – weltweit und damit über das eigene Land hinaus – über Investitionen in Verkehrswege, Infrastrukturen und Firmenkäufe entscheidet. China unterliegt dabei weiter und stabil der Diktatur einer kommunistischen Partei. Deren Agieren bleibt wesentlich machtpolitisch motiviert. Sie erhebt den Anspruch auf weltweite Herrschaft und zielt ideologisch und nationalistisch begründet auf einen historischen Sieg. Dabei wird aber mit „dezentralen“ und daher in Teilen marktwirtschaftlichen Mitteln die Herrschaft eines auf die Totale abzielenden Staates betrieben. Es ist weltweit der zweite großangelegte Versuch eines *Umbaus*, um zu siegen und um eine Partei-Herrschaft zu stabilisieren. Es ist eine weitere, aber sehr andere „Perestroika“. Nicht die Medien werden befreit (im Gegenteil!), sondern in Teilen die Marktkräfte, wobei dieses unter fortdauernder Kontrolle erfolgt. Die Diktatur bedient sich der Möglichkeiten der Märkte und einer hierbei domestizierten Bourgeoisie.

Im vormaligen alten „Westen“ – dem vermeintlichen Sieger des kalten Krieges – wird ein anderes Stück aufgeführt. Mit den Mitteln eines starken Staates soll auf eine von vielen Lasten befreite Gesellschaft hingearbeitet werden. Das Ziel ist eine gewalt- und herrschaftsfreie, jedem Bürger maximale Freiheit gewährende Zivilgesellschaft in einer geschonten Umwelt. Dem „Markt“ wird dabei Misstrauen entgegengebracht. Die öffentliche Hand müsse den Markt lenken, auf dass dieser ihm bestimmte Ziele erreicht. Der Staat und die EU behaupten dabei, vieles z. B. über Zukunftstechnologien und Innovationen zu wissen.

Der freie Markt wird allenfalls noch als Worthülse weitergeführt, eingebettet in nicht mehr ergebnisoffene Begriffe wie z. B. aktuell den einer „sozial-ökologischen Marktwirtschaft“. Der liberale Westen bedient sich bei seinen Zielverfolgungen etatistischer Ansätze des Big Government, um just so zu einer finalen antiautoritären Gesellschaft zu gelangen.

Die auf eine umfassende, globale staatliche Herrschaft abzielende Einparteienherrschaft Chinas dagegen bedient sich der Marktwirtschaft. Man mag dies eine Komödie, dabei aber eine solche *im Weltmaßstab*, nennen.

Angenommen, man würde...

So seltsam die Eigenschaften und Herangehensweisen auch gemischt sind, es bleibt ein „Systemwettbewerb“, in dem die Systeme gegeneinander antreten. China fordert als hybrider Anwärtler auf weltweite technologische Weltherrschaft den seinerseits hybriden Westen, der so westlich gar nicht mehr ist, mit einer sehr großen Wucht an Investitionen aller Art heraus. Doch wird diese Herausforderung kaum erkannt oder jedenfalls in weiten Teilen der Eliten ersichtlich nicht sehr ernst genommen. Dabei gibt es bei genauerem Hinsehen Wichtiges zu erkennen.

Goliath

China droht offen, die westlichen Staaten abzuhängen und die Weltspitze zu übernehmen. Eine vergleichbare Konstellation gab es wiederholt auch schon früher, sei es vor dem 1. Weltkrieg durch das Deutsche Reich, sei es in den 80er- und frühen 90er-Jahren des 20. Jahrhunderts durch Japan. Die Herausforderer von damals aber waren auf vielen Feldern und insgesamt auf breiter Front produktiver. China dagegen weist zwar auf einzelnen Feldern erste Technologieführerschaften auf, ist aber im Vergleich unter den Industriestaaten weiterhin wenig produktiv, worauf durch das *Mercator Institute for Chinese Studies* (MERICS) regelmäßig hingewiesen wird.

Wie aber kann sich China dann zur Weltspitze aufschwingen? Zunächst agiert China machtpolitisch geschickt. Zöge man den um die Jahrtausendwende erschienenen Leitfaden „Power, Die 48 Gesetze der Macht“ von Robert Greene heran, hätte China vieles sehr klug und richtig angestellt. So wurden über Dekaden die Gebote 3 „Halte Deine Absichten stets geheim“, 14 „Gib Dich wie ein Freund, aber handle wie ein Spion“, 23 „Konzentriere Deine Kräfte“ aber auch 30 „Alles muss ganz leicht aussehen“ vorbildlich befolgt. Vor allem aber profitiert China von seinen Möglichkeiten zu gleich doppelter Skalierung.

Ein Riesen-Binnenmarkt

Der Riesenmarkt China, der weiterhin wächst, bringt für die chinesische Volkswirtschaft nicht allein den Vorteil, von dem auch Deutschland in der EU oder über viele Jahre die USA in der Welt zehrten. Ein großer Markt hilft zunächst den Unternehmen, die auf ihm ihre Geschäfte machen. Der zweite und perspektivisch größere Vorteil liegt darin, dass ein derart großer Markt, wenn die übrigen Umstände halbwegs stimmen, wie ein Staubsauger Investitionen an sich zieht und so zu Technologie-Transfers führt – was durch bewusst gesetzte Marktzutritts-Konditionierungen deutlich erleichtert wird.

Die gestuft-doppelte Kapitalkonzentration

Die zweite vorteilhafte Skalierung liegt in dem konzentriert einsetzbaren Kapital. Zum einen ist das Land schnell reich geworden, was in der Regel eine erhöhte Konzentration des Reichtums mit sich bringt. So weist ausgerechnet das kommunistische China einen vergleichsweise hohen GINI-Koeffizienten auf, der die Unterschiede in der Einkommensverteilung markiert, höher als in den USA oder sämtlichen Mitgliedstaaten der EU.

Es gibt in China zudem nur geringe Konzentrationsverluste durch laufende Umverteilung etwa in Kontexten wie der Organisation von Alterssicherung. Diese an sich schon höhere Akkumulation von einsetzbarem Kapital wird zusätzlich staatlich gebündelt, indem die öffentliche Hand weiter über viel staatliches Eigentum an „Produktionsmitteln“ verfügt und rechtlich kaum ernsthaft limitiert ist. Die Lenkungsmechanismen sind in Teilen diktatorisch, bewirken schwerwiegende Grundrechtseingriffe und sind generell frei von der Pflicht zu Rücksichtnahmen.

Die Entscheidungsträger in China können mit ganz anderen Volumina Investitionsentscheidungen treffen als solche in den USA, der EU oder auch in Japan.

Dazu kommt, dass das Geld in China sehr anders ausgegeben wird. Die Zahlen hierzu sind noch nicht zusammengetragen und geordnet worden. Aber wir dürfen kurz spekulieren: Würde man die Ausgaben-Prioritäten in China und in der EU vergleichen und mit K solche für den Schutz des Weltklimas, mit S solche in den Sozialstaat und mit I Investitionen in neue Technologien bezeichnen, so ergäben sich folgende Gewichtungungen: Die EU würde klar eine auffallend große Priorisierung zugunsten ihrer S-Ausgaben aufweisen und eine wenigstens mittelgroße bei den K-Ausgaben, dagegen nur eine geringe bei den I-Ausgaben. In China hingegen läge die deutliche Priorisierung seit längerem im Bereich der I-Ausgaben.

Im Hintergrund des chinesischen Modells steht eine Einparteien-Diktatur. In so beherrschten und geschlossenen Gesellschaften können Bürgern länger Entbehrungen auferlegt werden – und dabei geht es nicht etwa nur um ein Weniger z. B. an Umweltschutz, Datenautonomie oder auch an Absicherung im Alter. So aufgestellte Gesellschaften können sich zumindest temporär als schlagkräftiger erweisen – und zwar auf Kosten großer Bevölkerungsanteile. Auch die Sowjetunion und bis heute Russland hat – vor allem militärisch – lange über ihre Verhältnisse gelebt, eine Supermacht als ein Land mit einem Bruttosozialprodukt vergleichbar mit dem Italiens – der Nr. 3 in der EU. Mit anderen Worten: eine auch weiter eher geringe Produktivität wird durch Entbehrungen und Unterdrückung kompensiert, die Teilen der wehrlosen Bevölkerung auferlegt werden. Die Chinesen leben heute ganz unzweifelhaft schon überwiegend in größerem Wohlstand als noch vor einer Generation. Aber sie könnten bereits heute noch deutlich besser leben. Durch ein den Massen Chinas oktroyiertes Dauer-Opfer zum Zwecke einer fortlaufenden Konzentration von investierbarem Kapital und durch weitere Konzentrationen von Investitionen – mittels üppiger staatlicher Beihilfen für chinesische Unternehmen auch auf den Weltmärkten – gelingt es China immer wieder, dieses trotz nicht durchgehend hoher Produktivität, weltweit ganze Märkte zu übernehmen und bisher dominante Wettbewerber binnen Kurzem auszuschalten: Nicht-chinesische Innovatoren werden entweder gekauft oder über Beihilfen verdrängt.

Die chinesische Führung hat bei all dem erkannt, dass eine ergebnisoffene „Marktwirtschaft“ – und zwar von Beginn an ohne Demokratisierung und echte Freiheit gedacht – ein Instrument sein dürfte, um die Wettbewerber mit ihren eigenen Waffen zu schlagen. Derweil aber haben sich die alten demokratischen, urbanen und akademisierten Eliten des Westens von der ergebnisoffenen Marktwirtschaft abgewandt und zu Vorstellungen einer aus vermeintlichen Wissenszentren gelenkten Wirtschaft und einer eher diffusen Verteilungswirtschaft hin orientiert.

David

Was bliebe den Gesellschaften des „Westens“ (zu dem heute auch diverse Inseln und Halbinseln der Pazifik-Region zählen dürften) zu tun, um Goliath und seinen Skalierungsvorteilen zu begegnen, bevor es zu spät ist?

Marktgröße

Zunächst einmal könnte natürlich versucht werden, vergleichbare Marktgrößen zu erreichen. Es wäre demnach der Freihandel – auch und gerade jenseits

Chinas – zu stärken. An solchen Vorhaben arbeitet die EU-Kommission, auch gegen einige Widerstände auch innerhalb der EU. Das Abkommen EU/Japan ist vereinbart.

Das CETA-Abkommen mit Kanada bedarf noch seiner Ratifizierungen, über das TTIP-Abkommen mit den USA herrscht nach wie vor kein Konsens. Die Verhandlungen zu einem Abkommen zwischen der EU und Indien sind derzeit unterbrochen. Eine erfolgreiche Freihandelspolitik zählt zu den zwingend erforderlichen Instrumenten, wenn eine Region oder wenn der gesamte „Westen“ nicht schon aus Gründen der dort kumulierten Marktgrößen wirtschaftlich abgehängt werden will.

Doch solche Zusammenhänge werden nur selten gesehen. Die Grünen in Deutschland etwa wollen nicht nur kein TTIP-Abkommen, sondern nicht einmal das CETA-Abkommen mit Kanada ratifizieren. Auch die Post-Trump-Republikaner stehen nicht länger für Freihandel. Durch ganz verschiedene Milieus im Westen wird aktiv gegen Chancen aus Skalierungen gearbeitet.

Skalierung einsetzbaren Kapitals

Auch für eine Aktivierung größerer Teile des Privatvermögens (in der EU liegt dieses etwa bei 15 Billionen Euro) zu Zwecken der Investition auch gerade in Hochtechnologie steht es in der EU nicht gut. Nicht allein droht durch die diversen Linksparteien in Deutschland (Grüne, SPD, Die Linke) nach 2022 eine sehr rasche steuerliche Auszehrung der dortigen Inhaberunternehmer. Hinzu kommt, dass z. B. die im öffentlichen Aufwind befindlichen Grünen in Deutschland auf einen noch weiteren Ausbau des Sozialstaates drängen. Ihr Programm für die Bundestagswahl 2021 zielt darauf, das Klima zu retten ohne Opfer abzuverlangen, also auf eine Erlösung fast ohne Entbehrungen. Begleitend soll der EU-„Stabilitäts- und Wachstumspakt“ aufgeweicht, das Elterngeld ausgeweitet und der Mindestlohn sofort erhöht werden, ein Recht auf Home-Office und Wahlarbeitszeit für Arbeitnehmer soll eingeführt, derweil die Schuldenbremse, die sich der deutsche Staat 2009 zwecks verbindlicher finanzieller Konsolidierungen auferlegt hatte, eingeschränkt werden. Das private Vermögen wird weiter nur für den Sozialstaat aktiviert.

Wenig, allenfalls vorsichtig, setzt der Westen hingegen auf die Freiheit. Die Gesellschaften und die Wirtschaft in Europa sowie den weiteren westlichen Staaten werden vermutlich erst dann wieder kraftvoll, integrativ und sich zum Wohle aller entfalten, wenn es wieder ein verbreiteter Wunsch wird, neue Lösungen zu entwickeln und auch riskante Wege einzuschlagen. Die EU ist als Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (Art. 3 Abs. 2 EUV) verfasst und sollte es bleiben. Sie braucht auch noch lange keine gelenkte Marktwirtschaft zu werden, nur weil sie nach längeren Zeiten einmal wieder – mehrfach – unter Druck gerät.

Europa in der Vorhölle

Der noch weitere Ausbau des deutschen Sozialstaates und die sogenannte „sozial-ökologische Transformation“ wäre in einer anderen Welt und Zeit vielleicht vertretbar. Ein Problem aber liegt manchmal darin, dass man mit nur *einer* Vorgehensweise nicht *sämtliche* Herausforderungen meistert. Der Ausbau des Sozialstaates z.B. hilft weder gegen den Klimawandel noch gegen die Übernahme der – wirtschaftlichen – Weltherrschaft durch totalitäre Mächte. Die Establishments in den USA und der EU haben hier ihre Linie noch nicht gefunden. Sie wenden sich von ihren alten Erfolgsrezepten sogar ab, in dem seltsamen Wahn, dann trotzdem noch, irgendwie, irgendwann, zu obsiegen.

Wie entscheidet das Weltgericht solche Fälle? Was passiert mit Ländern, deren Regierende keinen Kompass mehr haben und sich nicht auf eigene Stärken ihrer Gesellschaften verlassen? Wie ergeht es denen, die sich ihre Stärken kopieren lassen, ohne aber selbst sich wieder auf sie besinnen zu wollen. Was stößt denen zu, die Orientierung und ihre klare Linie verlieren? Können die Länder des alten und des erweiterten „Westens“ den Systemwettbewerb bestehen, indem sie eine Einparteien-Diktatur, die ihrerseits Marktwirtschaft instrumentalisiert, mit Industriepolitik, Staatslenkung und immer weniger herbeigeführtem Freihandel konfrontiert? Bei Dante landen Entscheidungsschwache und Indifferente weder im Himmel noch (auch nur) in der Hölle, sondern in einer eigens für sie eingerichteten Vorhölle.

Im dritten Gesang der göttlichen Komödie kommt Dante für die wohl schon immer große Gruppe der Gleichgültigen, Indifferenten, Schwammigen unter den Menschen, zu einer damals völlig innovativen Lösung: Diejenigen, die den (vor allem wohl moralischen) Entscheidungen stets und eher leise ausweichen, gehören nicht ganz in die Hölle wie die bewusst Bösen, in den Himmel aber auch nicht, nicht einmal in einen Vor-Himmel. Was auch sollte man mit ihnen im Paradies? Der große Dante nennt sie „dies unglückselige Leben (...)“, die lebten ohne Schmach und ohne Lob“. „Sie sind gesellt dem üblen Heer der Engel, die nicht abtrünnig waren und doch auch die Treue Gottes nicht wahrten, sondern für sich blieben. Der Himmel stößt sie weg, um schön zu bleiben, und auch die tiefe Hölle will sie nicht, denn Ruhm gewöhnen nicht die Schuldigen an ihnen.“ Es sind die, die „aus Erbarmlichkeit einst Großes ausschlugen“, die „Schar jener Jammervollen, die Gott missfielen und auch seinen Feinden“, die „Unselgen, die lebend nie gewesen“. Für alle die also erfindet Dante den Vorhof der Hölle.

Weder in der Vorhölle noch in der Hölle aber müssen die US-Amerikaner, die EU-Europäer oder auch ihre gemeinsamen Verbündeten zwingend landen. Beide Leitmächte des Westens haben jüngst und jede für sich die Situation des Vorliegens einer Herausforderung zum „Systemwettbewerb“ angenommen. Nun gilt es, sich zu prüfen, wie man damit umzugehen plant, und ob man hier ernsthaft antreten will.

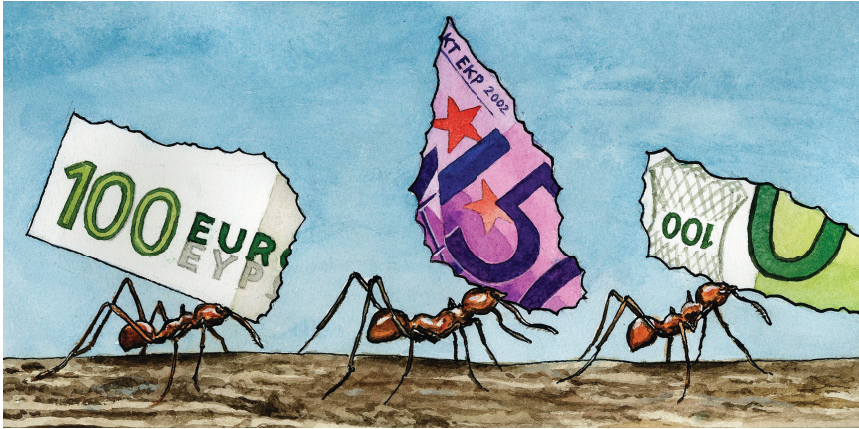


Illustration: Greser & Lenz

Die Zukunft des Euro

Martin Wiesmann

Zwischen Voluntarismus, Vision und Revision

Die Entscheidung für die Einführung des Euro als Gemeinschaftswährung am 11. Januar 1999 für zunächst 11 Mitglieder der Europäischen Union ist unter den Schritten zur europäischen Einigung sicher der zugleich ungewöhnlichste und weitreichendste. Jahrzehnte lang Gegenstand intensiver konzeptioneller Vorarbeit in unzähligen Kommissionen, hatte sich gegen Ende der 1980er-Jahre ein politischer Konsens in Deutschland entwickelt, demzufolge eine Gemeinschaftswährung nur Ergebnis einer politischen Union sein konnte.

Es kam bekanntlich anders. Weil die Vision einer politischen Union, über die immerhin zwischen Frankreich und Deutschland verhandelt wurde, nie eine klare Kontur in der politischen Debatte bekam, war es vergleichsweise unkompliziert, sich von ihr nach einer kurzen diskursiven Aufwallung wieder zu verabschieden. Auch der Rücktritt eines höchst respektierten Präsidenten der Bundesbank hielt das Rad der Geschichte nicht auf. Helmut Kohls Mantra von der Einheit Deutschlands als Treiber für die Einheit Europas war wohl das wirkmächtigste politische Narrativ seiner Zeit. Es ließ auch vergessen, dass den Zeitgenossen die ersparten Transaktionskosten, die eine Gemeinschaftswährung als zählbaren wirtschaftlichen Vorteil laut ihrer Verteidiger mit sich bringen sollten, wie kleine Münze erschienen, gemessen an dem schicksalhaften Schritt der Aufgabe währungspolitischer Eigenständigkeit.

Diese Geschichte ist vielfach beschrieben worden. Warum ist sie jetzt noch relevant? Weil die Währungsunion nicht abgeschlossen und ihre tägliche Präsenz in unserem europäischen Bürgerleben nur oberflächlich so selbstverständlich geworden ist, wie die des Binnenmarkts und der Freizügigkeit im Schengenraum.

Ambivalenz von Erfolg und Scheitern

Die Konstrukteure des Euro muss man dabei vor wohlfeiler Kritik in Schutz nehmen. Sie haben vermutlich das Beste aus dem gemacht, was sich zwischen politischen Zwängen und den diversen Konzepten für eine bessere Gestaltung des Währungsraumes der Europäischen Gemeinschaft realisieren ließ. Anders

als der höchst kritische angelsächsische akademische Mainstream äußerte sich der Economist 1998 in einer Sonderausgabe zum Start der Währungsunion respektvoll:

„Europe has barely got round to discussing the international effect of the euro; yet this will be huge, and may cause some concern in America. Once again, there is no past experience to go on. The international financial system is bracing itself for something entirely new on January 1st next year: the arrival in one bound of a major international currency, and one that was created by not just one sovereign government but by many.“¹

Bei seiner Einführung wurde die gemeinsame Währung ein Erfolg am Kapitalmarkt. Die Währungsumstellung verlief, von anfänglicher Schwäche in den ersten Handelsmonaten abgesehen, geräuschlos. Ihr Erfolg wurde zum 10. Jahrestag von Jean-Claude Trichet mit berechtigter Genugtuung bei einer Rede in Osnabrück mit den Worten kommentiert: „Das Versprechen ‚der Euro wird so stark wie die Mark‘, wurde eingehalten.“²

In einem überschaubaren Zeitraum avancierte die Gemeinschaftswährung mit einem Anteil von rund 35 % an internationalen Zahlungsvorgängen zu dem global zweitwichtigsten Zahlungsmittel hinter dem Dollar mit rund 45 %. Als Europäische Gemeinschaftsinstitution waren die Vertreter der Mitgliedsländer in der Europäischen Zentralbank strikt der Verantwortung für den Währungsraum und nicht ihren Herkunftsländern verpflichtet. Konzipiert als die unabhängigste unter den maßgeblichen Zentralbanken, zog und zieht sie zu unterschiedlichen Zeiten unterschiedliche Kritik auf sich, aber das galt auch für die Bundesbank früher, und es gilt für die Federal Reserve und andere Zentralbanken heute.

Dass die Bilanz der Gemeinschaftswährung nach gut zwanzig Jahren trotzdem durchgängig ambivalent ausfällt, hat zwei fundamentale Gründe: Sie ist eine gemeinsame Währung von demokratischen Mitgliedsländern, die erstens ihr souveränes Budgetrecht verteidigen und deren Mangel an ökonomischer Konvergenz zweitens über die Zeit nicht kleiner, sondern größer wurde.

Naiv wäre freilich zu glauben, ohne den Euro wäre alles besser gewesen. Die politischen Schlachten, die zwischen Deutschland und Frankreich um die Aufwertung der D-Mark gegen den Franc geschlagen wurden, der regelmäßige Druck auf deutsche Bundeskanzler, als eine Art „lender of last resort“ Italiens europäische Verantwortung zu zeigen: Schon weit vor dem Beginn der Vorläufer der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion war klar, dass Deutsch-

¹ „International Star“. Special Report, The Economist, 9.4.1998: „Europa ist kaum dazu gekommen, über die internationalen Auswirkungen des Euro zu diskutieren, doch diese werden gewaltig sein und könnten in den USA einige Bedenken hervorrufen. Noch einmal: Es gibt keine Erfahrungen aus der Vergangenheit, auf die man zurückgreifen könnte. Das internationale Finanzsystem bereitet sich auf etwas völlig Neues am 1. Januar nächsten Jahres vor: die Ankunft einer großen internationalen Währung, die nicht nur von einer souveränen Regierung geschaffen wurde, sondern von vielen.“

² Rede des EZB Präsidenten C. Trichet, 12.2.2009, Europäische Zentralbank.

land sich seiner Rolle als wirtschaftlich führendes Land in der Mitte Europas nicht einfach würde entziehen können. Gleichermäßen naiv, wer glaubte, mit dem Euro ließen sich die Divergenzen in Europa von selber lösen. Georges Pompidous Optimismus, dass in einer Art „europäischem Goldstandard“ mit dem regelmäßigen Gesichtsverlust auch die Gründe für die Abwertungsrunden des Franc gegen die D-Mark entfallen würden, war genauso wenig angebracht wie das Versprechen an den deutschen Steuerzahler, nie für den Gemeinschaftsraum in Anspruch genommen zu werden, der mit einer Schulden- und Defizitregel hinreichend abgesichert sei.

Kostenlose Konvergenz für den Süden, kostenlose Stabilität für den Norden: Aus dieser über die ersten Jahrzehnte hinweg dominierenden Einheit der Illusionen resultiert die Sprengkraft, der heute der Währungsraum ausgesetzt ist. Die eine ist nicht durch den Ruf nach einer Gemeinschaftshaftung in Form von Eurobonds einzulösen, die andere nicht beim Bundesverfassungsgericht einzuklagen.

Vielleicht nicht naiv, aber mit Sicherheit kurzsichtig sind diejenigen, die deshalb den Euroraum schon heute abgeschrieben haben. Neue Institutionen wie der Europäische Stabilitätsmechanismus ESM, so kontrovers sie auch sein mögen, neue Strukturen wie die Bankenunion, so wenig sie auch als abgeschlossen gelten können, dokumentieren den Willen der Euroländer, sich ihr Schicksal nicht aus den Händen nehmen zu lassen, aus Fehlern zu lernen und Defizite zu beseitigen. Diese ausgeprägte Reparaturbereitschaft findet in der Qualifizierung der Europäischen Union als ein „lernendes System in Bewegung“³ eine aus guten Gründen wohlwollende Würdigung.

Eine weniger schmeichelhafte, aber dafür realistische Einordnung der Governance der Eurozone nahm ein kluger angelsächsischer Beobachter in der Formulierung „fuzzy, but stable“ vor. Mit Blick auf die inzwischen dramatisch gestiegenen Verschuldungs-Levels und die von „Le Monde“ schonungslos aufbereitete, ernüchternde wirtschaftliche Bilanz der Eurozone⁴ muss der Realist von heute dieses Diktum trotz der erheblichen Reformanstrengungen der vergangenen Jahre in einem entscheidenden Aspekt abwandeln: „Fuzzy AND fragile“, dürfte es nun zutreffender lauten. Die Währungsunion ist „fuzzy“, weil die europäischen Budgetregeln eher ein Eigen- als ein Gemeinschaftsleben entfaltet haben, und weil im Falle einer nächsten Solvenzkrise offen ist, nach welchen Regeln das Eurosystem bei der Verteilung von Krisenlasten verfahren würde. Und sie ist „fragile“, weil das Kapitalmarktvertrauen heute auf der Annahme des Einsatzes nicht beschränkter Ressourcen der Europäischen Zentralbank, dauer-

³ Mark Leonard, One crisis, many responses: Fighting the first wave of the pandemic, Mark Leonard's World in 30 Minutes [Podcast], 26.3.2021 (<https://ecfr.eu/podcasts/episode/one-crisis-many-responses-fighting-the-first-wave-of-the-pandemic/>, September 2021).

⁴ P. E. Albert/M. Charrel, L'Euro, une construction encore inachevée, Le Monde, 9.12.2020.

haft niedriger Zinsen sowie der ungebrochenen Unterstützung der wirtschaftlich erfolgreichen Länder der Währungsunion beruht.

Gute Gründe und falsche Wege

Ein „lernendes System“ kann sich selbstverständlich auch mit guten Gründen auf falsche Wege begeben. Die Euro-Diskussion wird derzeit als Derivat zweier Entwicklungen geführt. Die erste liegt in der neuen geostrategischen Konfrontation zwischen den USA und China, in der die Union in den Worten Präsident Macrons der Ambition „strategischer Autonomie“ Substanz zu geben sucht. Die zweite sind die wirtschaftlichen Implikationen der Pandemie, auf die die Europäische Union mit dem „Next Generation EU“ geantwortet hat.

Den Euro als einen wesentlichen Faktor für das geoökonomische Überleben der EU zu betrachten, ist sowohl naheliegend wie auch richtig. Neben der europäischen Handelspolitik ist der Euro derzeit das einzige „Pfund“, mit dem die Europäische Union global als ernstzunehmender Spieler auftreten kann. Er gibt ihr im globalen monetären System Gewicht, und er ist eine starke Indikation dafür, dass mit der EU als größtem Wirtschaftsraum der Welt auch politisch zu rechnen ist. Dazu kommt, dass die Welt der Währungen in Bewegung ist. Die Voraussage, dass der „decline of the dollar“ kurz bevorstehe, wird durch häufige Wiederholung zwar nicht richtiger. Richtig aber ist, dass das globale Finanzsystem mehr denn je von einer rationalen, weitblickenden und erfolgreichen Finanzpolitik der US-Regierung im Verein mit der Federal Reserve Bank abhängt. Und nachvollziehbar ist auch, dass die Strategie der US-Regierungen seit George W. Bush, im Zuge einer „weaponisation of the currency“ den Dollar in geostrategischen Konflikten zu instrumentalisieren, weitreichende Folgen hat. Es befeuert Chinas Bestrebungen nach einer größeren Reichweite der eigenen Währung, es veranlasste die russische Zentralbank zu einem massiven Abschmelzen von Dollar-Reserven, und es verleiht einem europäischen Diskurs Schwung, der von der EZB über den ESM bis zu den „Grünen“ im deutschen Bundestag eine Stärkung der internationalen Rolle des Euro als Königsweg heraus aus der selbstverschuldeten Unmündigkeit Europas zu betrachten scheinen. Allerdings übersieht dieser geoökonomische Optimismus, dass eine solche Ambition genau das voraussetzt, was der Euro-Raum bisher nicht hat, nämlich eine gemeinsame Vorstellung von Natur und Maß anzustrebender politischer Integration.

Dieses Defizit zeigt sich auch bei der europäischen Antwort auf die Covid-Krise. Sie folgt sowohl dem richtigen Impuls, der Notwendigkeit „europäischer Solidarität“, als auch der richtigen Analyse, nach der die Covid-Krise die wirtschaftlichen Asymmetrien innerhalb Europas auf ein nicht mehr tragbares Level zu treiben droht. Aber sie nahm ihren Ausgang mit einer Forderung von Europas Süden nach Streichung von sogenannten „Covid-Schulden“, als könne

die Bekämpfung einer Gesundheitskrise und ihrer wirtschaftlichen Folgen nur durch einen finanzpolitischen Integrationssprung gelingen, mit dem alle Grundsätze aufgegeben würden, nach denen die Europäische Union und mit ihr der Euro-Währungsraum funktionieren. Der stattdessen ins Werk gesetzte „Recovery Plan“ ist an bisherigen Maßstäben gemessen sowohl ein großer Wurf, als auch ein kleinster gemeinsamer Nenner: Ein substantieller, auch Zuschüsse vorsehender, und mit Gemeinschaftsschulden finanzierter Transfer-Fonds für Strukturmittel, der jedoch als Einmal-Maßnahme konzipiert ist und mit dem daher keine langfristigen institutionellen Reformen der europäischen Finanzarchitektur einhergehen sollen. Und dennoch überschlagen sich die politischen Narrative: Der damalige deutsche Finanzminister Olaf Scholz schwärmte in Anlehnung an die Entstehung der amerikanischen Währungsunion von einem „Hamilton Moment“. Der ESM begrüßt die Vergrößerung des Pools an sogenannten „safe assets“ in Form der neuen Kommissions-Anleihen, die für das europäische Finanzmarktgeschehen tatsächlich wünschenswert sind, und manche Ökonomen beschwören den Durchbruch zu einer europäischen „Fiskal-Kapazität“ – in beiden Fällen schwingt hier die Erwartung einer Verstetigung dieses Instruments mit. Ohne Frage: Schon die Ankündigung des Fonds hat für Vertrauen in den europäischen Wirtschaftsraum gesorgt, und er kann auch durchaus einen Beitrag zur wirtschaftlichen Erholung und Modernisierung der Volkswirtschaften der EU leisten. Er ist jedoch keine institutionelle Reform, auch verlässt er nicht die ausgetretenen Pfade von europäischen Strukturhilfen, mit denen nationale Projekte finanziert, nicht aber genuine „europäische Güter“ geschaffen werden. Stattdessen ebnet er einer Transferunion den Weg, die in einer vertikalen Ausprägung eine besonders große Aussicht darauf hat, sich zu verstetigen.

Nicht „Next Generation Hamilton“, sondern Maastricht 3.0

Das Oszillieren der europäischen Debatte zwischen Erpressung, Vision, gutem Willen und pragmatischem Krisenmanagement ist nichts Neues. Aber der Euroraum ist nicht der Binnenmarkt, für den der Austritt Großbritanniens einen großen Verlust, aber keine Bedrohung darstellt. Er ist, wie die F.A.Z. den verstorbenen Ökonomen Henrik Enderlein aus dem Jahr 2016 zitiert, „inhärent instabil“.⁵

Es ist erstaunlich, dass die mit der Covid-Krise noch einmal verschärften strukturellen Probleme der Eurozone zwar politische Energien aller Art freisetzen, aber keine überzeugende Initiative für einen neuen Reformansatz auslösen. Um der Finanzstabilität willen wurden 2007 eine deutsche Mittelstandsbank

⁵ G. Braunberger, Der Europäer, FAZ v. 31.5.2021, Nr. 123, S. 20.

mit Steuergeld gerettet und wenige Jahre später Griechenland mit dreistelligen Milliardenbeträgen vor der Staatsinsolvenz bewahrt. Die derzeit von historisch niedrigen Zinsen geprägten Märkte scheinen zwar ein neues Toleranzlevel für die Höhe von Staatsschulden zu definieren. Auch spricht vieles dafür, dass die aktuellen Inflationsausschläge zunächst nicht von Dauer sein werden. Aber nichts spricht dafür, dass dieser Zustand anhält, noch dass er mit Konzepten wie einer Zinskurvensteuerung durch die Zentralbanken gegen einen unter Umständen auch plötzlichen Anstieg langfristiger Zinsen zu sichern wäre. In seiner Reaktion auf die Herabstufung Italiens durch die Ratingagentur Fitch im vergangenen April auf eine Stufe über „Sub-Investment Grade“ hat der damalige italienische Finanzminister noch enttäuscht darauf hingewiesen, die Ratingagentur habe die Unterstützung durch die Europäische Zentralbank nicht hinreichend gewürdigt.⁶ Wer den Fitch-Report vom Juli 2020 liest, muss sich fragen, wie das Rating ohne die Existenz des – inzwischen verlängerten – PEPP-Programms der EZB ausgefallen wäre.⁷

Eine Abkürzung auf dem Weg zu einer wirtschaftlich erfolgreicher und schockresilienten Währungsunion gibt es nicht. Die Debatte über eine potentielle Streichung von Schulden wird derzeit in Markt- und akademischen Zirkeln fortgesetzt. Eine nähere Analyse zeigt aber zweierlei: Eine „Streichung“ von Verbindlichkeiten innerhalb des Eurosystems würde auch von diesem bezahlt werden müssen, und bilanziell würde sie ein tiefes Loch in die Bilanz der EZB reißen. Es gibt hier kein „free lunch“, so attraktiv vermeintlich schmerzfreie Entlastungsmaßnahmen durch „financial engineering“ auch aussehen mögen. Das Operieren von Zentralbanken mit negativem Eigenkapital ist zwar nicht ohne Vorbild, für die Eurozone ist die Diskussion darüber aber eher eine große Ablenkung und dazu ein möglicherweise ungedeckter Wechsel auf das, was eigentlich neu verankert werden soll: Das Vertrauen in den Euro.

Der Schleier des angeblichen „Hamilton Moment“ verdeckt auch die Tatsache, dass die Euro-Reform-Debatte seit langem unter dem trügerischen Bemühen falscher Vorbilder leidet. Die Krise der Jahre 2011 und 2012 hätte durch eine europäische Bankenaufsicht sowie eine bessere Risikodiversifikation im Euro-Raum verhindert oder zumindest eingehegt werden können, nicht aber durch ein föderales Budget der Euro-Länder. Die stets erhobene Behauptung, der Euro-Raum benötige eine „Fiskalkapazität“ und müsse zu einer Fiskalunion ausgebaut werden, um stabil funktionieren zu können, geht auf eine konventionelle Betrachtung und ein ungenügendes Verständnis der Funktionsweise der US-amerikanischen Währungsunion zurück: In seiner Analyse für den Wirtschafts- und Finanzausschuss des europäischen Parlaments von 2017 zeigt

⁶ T. Stubbington/M. Johnson, Fitch cuts Italy's credit rating to one notch above junk, Financial Times v. 29.4.2020.

⁷ Rating Action Commentary, Fitch affirms Italy at „BBB“- outlook stable, Fitchratings v. 10.7. 2020.

der amerikanische Politikwissenschaftler Jonathan Rodden im Detail auf, dass die vielzitierten automatischen „fiscal stabiliser“ des US-Systems lediglich als Ausgleich für Mechanismen auf Ebene der Einzelstaaten wirken, die im Krisenfall ihrer Verpflichtung zu ausgeglichenen Haushalten in absolut kompromissloser Weise durch Ausgabensenkungen nachzukommen haben – unvorstellbar in einem föderalen System von demokratischen Staaten, denen ihr Haushaltsrecht heilig ist. Überdies kann bezweifelt werden, dass eine europäische Fiskalunion angesichts hoher Korrelationen konjunktureller Faktoren überhaupt eine wirkungsvolle anti-zyklische Stabilisierungsfunktion in Mitgliedsländern übernehmen könnte.

Der Weg zu einer nachhaltigen Governance der Eurozone muss von zwei Grundsatzbedingungen ausgehen: Weder werden der Euroraum oder gar die Europäische Union auf absehbare Zeit zu einem Bundesstaat. Noch würde eine Rückentwicklung zu einem Staatenbund eine hinreichende Basis für eine funktionierende Währungsunion bilden. Vielmehr bedarf es eines neuen Verständnisses davon, dass das komplexe System der europäischen Währungsunion sowohl mehr Integration als auch mehr Subsidiarität benötigt.

Das „Mehr“ an Integration stärkt die Widerstands- und Wettbewerbsfähigkeit der Union durch Vertiefung der Binnenmärkte sowie eine wirkungsvollere Diversifizierung von Finanzrisiken. Das Konzept der Kapitalmarktunion ist dafür ein guter Anfang. Wenn Kapitalmärkte besser verzahnt und Anlage- und Investitionsrisiken auf den Währungsraum verteilt sind, entwickeln sich „shock absorber“, die in einem integrierten Wirtschafts- und Finanzraum wie den USA nach Schätzungen bis zu 50 % von Risiken auffangen können. Ein echter, durch den Abschluss der Bankenunion ermöglichter Binnenmarkt für Finanzdienstleistungen, höhere Arbeitsmarktmobilität, ein größerer Anteil von grenzüberschreitenden Direktinvestitionen sowie kapitalbasierte Altersvorsorge und alles, was den Euroraum wirtschaftlich produktiver macht, gehören dazu.

Das „Mehr“ an Subsidiarität ist in erster Linie eine institutionelle Absicherung dessen, was den Kern der Maastricht-Idee ausmacht: Die Mitgliedstaaten sind gemäß der „No-Bail-Out“ Klausel für ihr finanzielles Handeln selbst verantwortlich. Der sogenannte „Fiscal Compact“ ist der Versuch, das jeder Währungsunion inhärente „Moral Hazard“ Problem in Form von Regeln und Kontrollen zu minimieren. Wo aber keine Strukturen und glaubwürdige Mechanismen existieren, um Regeln auch durchzusetzen, besteht eine Systemgefährdung durch Fehlanreize. Wohldurchdachte Vorschläge für solche Mechanismen liegen seit Jahren auf dem Tisch. Mit ihnen würde der ESM von einem Stabilisierungs- zu einem europäischen Währungsfonds ausgebaut, der klare Regeln für den Fall von Liquiditäts- und Solvenzkrisen von Mitgliedsländern vorsieht, die sich an jene des IMF anlehnen. Als unmittelbare Konsequenz wäre mit diesen auch der bisher ungelöste „Banken/Sovereign-Nexus“ aufzubrechen, also die hohe Anfälligkeit des Finanzsystems aufgrund der wechselseitigen Risiken, die mit dem

hohen Anteil, den Banken in Europa an den Staatsanleihen ihres jeweiligen Heimatlandes halten, einhergehen. Die Auflösung dieses Wirkzusammenhangs ist eine für die Staatsfinanzierung in Europa unbequeme, aber zwingende Maßnahme, wenn der Euroraum es mit den Zielen von Finanzstabilität und Krisenresilienz ernst meint.

In Folge des zögerlichen und widersprüchlichen Verfahrens in der Krise um Griechenland hat die Bundesregierung seinerzeit durchgesetzt, dass Staatsanleihen im Euroraum mit sogenannten „Collective Action Clauses“ ausgestaltet werden, die regeln, mit welchen Mechanismen sich Anleger gegen die Umstrukturierung von Staatsanleihen zur Wehr setzen können, und die umgekehrt den Handlungsspielraum von Staaten definieren, wenn sie im Zuge einer Umschuldung von Staatsschulden mit Anlegern über eine Verlustbeteiligung verhandeln. Diese Regeln führen bisher in der Governance der Eurowelt als zarte Pflänzchen eines neuen Denkens ein sehr einsames Dasein. Mit den Vorschlägen für einen effektiven europäischen Währungsfonds, erstmalig prominent von dem damaligen Bundesfinanzminister Wolfgang Schäuble 2010 in der *Financial Times* vertreten, wurde es Teil einer Reformlogik, die mit den sogenannten „Bail-in“-Regeln für unbesicherte Bankanleihen ihren seinerzeit so zwingenden wie mutigen Anfang genommen hat. Nach diesen Regeln können nicht nur die am Eigenkapital beteiligten Anleger an Verlusten von Banken partizipieren, sondern auch die Inhaber von unbesicherten und rückzahlbaren Schuldtiteln. Angesichts der Anfälligkeit des Finanzsystems für Bankenkrisen galt die unbesicherte Bankanleihe lange wie auch die Staatsanleihe als ein sakrosankter Baustein des Finanzsystems, für den im Zweifel die Steuerzahler in Haftung zu nehmen waren. Heute hat der Finanzmarkt den ursprünglich revolutionär anmutenden Regimewechsel, 2008 von den G20 in Gang gesetzt, vollständig verarbeitet. Transparente und hinreichend lange Fristen zu ihrer Einführung sowie ein günstiges Kapitalmarktumfeld waren wesentliche Erfolgsfaktoren, die heute in der Welt der Euro-Staatsanleihen analoge Anwendung fänden. Perfekt sind die Bail-In Regeln für Banken noch nicht, ihre Umsetzung in Europa ist uneinheitlich. Aber ein Anfang ist gemacht. Übertragen auf die Euro-Governance würde das bedeuten, dass Kapitalanleger wie auch politische Entscheidungsträger betroffener Länder mit der konkreten Möglichkeit einer Beteiligung des Kapitalmarktes an Krisenkosten zu rechnen haben. In der Sache nichts anderes als die Konkretisierung des „No-Bail-Out“ Prinzips von Maastricht, würde dessen Institutionalisierung die Debatte in den Mitgliedsländern fokussieren helfen: Auf die primäre Zuständigkeit und Verantwortung für das Vertrauenskapital bei Wählern, Partnern und Wirtschaftsakteuren, das aus weitsichtigem und verlässlichem Staatshandeln resultiert.

Gerne wird Verfechtern einer stärker marktorientierten Governance Argentinien mit seinen vielfach gescheiterten Umschuldungen als abschreckendes Beispiel vorgehalten. Aber inwiefern gleicht Argentinien den Mitgliedsländern

der Eurozone? Das Konzept einer Staatsanleihe aus einem Währungsraum, der den Anspruch hat, politisch und wirtschaftlich eine verlässliche und führende Rolle einzunehmen, schließt selbstverständlich ein, dass Anleger das in solche Staatsanleihen investierte Geld auch zurückbekommen. Doch die Europäische Union ist beides: führend und verlässlich, aber auch politisch unfertig. Deshalb muss man sich mit der Frage der Möglichkeit von Restrukturierungen von Staatsanleihen befassen. Selbst in den USA kann sich die Notwendigkeit ergeben, solche Instrumente einzusetzen; wer das vertiefen möchte, befasse sich beispielsweise mit den fortgesetzten Auseinandersetzungen um die Finanzen des Staates Illinois. Die Eurostaaten sind integrierte Mitglieder der Europäischen Union und Empfänger substantieller Strukturhilfen, werden nach Einschätzung vieler von einer zu weitreichend agierenden Zentralbank von Marktrisiken abgesichert, und können im Krisenfall auf Stabilisierungsmittel zurückgreifen, sofern sie die Grundregeln von Konditionalität bereit sind zu respektieren. Ein europäischer Währungsfond würde nicht den Kapitalmarkt und mit ihm die sogenannten „Bond Vigilants“, also aktive und durch ihr Handeln die Risiken von Staatspapieren transparent machende Anleger, als neue Herren über das Finanzschicksal ihrer Mitglieder installieren. Er würde vielmehr eine Balance herstellen helfen, mit der politische Zentralinstitutionen innerhalb der europäischen Währungsunion vorerst überfordert sind.⁸

Die Reformenergie, die für einen solchen Weg erforderlich wäre, sollte schließlich noch drei weitere Schritte vorsehen, um das „lernende System“ Europäische Union für die nächsten Jahrzehnte im Sinne eines „Maastricht 3.0“ richtig aufzustellen: Erstens eine Stärkung dezentraler Governance im Rahmen der regionalen „Fiscal Boards“, die die Arbeit des Fiscal Compacts unterstützen, sowie die Vereinfachung der Haushaltsüberwachung mit Hilfe einer einfachen Schuldenregel.⁹ Zweitens eine Ausrichtung der EU-Finanzen auf originäre „öffentliche Güter“ wie Grenzschutz, Sicherheit und Verteidigung, Forschung und europäische Infrastruktur. Und drittens den Abschluss der Bankenunion.

Das deutsche Interesse

Aus deutscher Perspektive lässt sich vordergründig mit dem Status quo „fuzzy and fragile“ besser leben, als es gemeinhin wahrgenommen wird. Dass wir einen deutlich höheren Wechselkurs in Kauf nehmen müssten, wenn wir nicht den Euro

⁸ Für eine exzellente Analyse, die die Bedeutung von Institutionen als Einfluss-Faktor für Staatsanleihen-Spreads im Vergleich zur wirtschaftlichen Leistung und zu den Verschuldungsniveaus beleuchtet, siehe *Pamies, Stéphanie/Carnot, Nicolas/Pătăraș, Anda*, Do Fundamentals Explain Differences between Euro Area Sovereign Interest Rates?, Discussion Paper 141, Juni 2121.

⁹ *L. Feld/Chr. Schmidt/I. Schnabel/V. Wieland*, Refocusing the European fiscal framework, Center for economic policy research, VoxEU v. 12.9.2018.

hätten, ist inzwischen zu einem deshalb nicht falschen Allgemeinplatz geworden. Aber finanziell profitiert Deutschland ebenso davon, dass die deutsche 10-Jahresanleihe, der „Bund“, den Status eines „sicheren Hafens“ für den Währungsraum hat. Dank eines komplexen Zusammenspiels von diesem „safe haven“-Status mit Liquiditätspräferenzen des Marktes sind insbesondere seit Beginn der Finanzkrise 2008 nirgendwo in Europa die Finanzierungsbedingungen so attraktiv wie in Deutschland. Aber was den Status quo charakterisiert, akzentuiert sich noch, wenn es krisenhafte Zuspitzungen im Euroraum gibt. Als die Conte/Salvini-Regierung im Oktober 2018 bewusst die europäischen Haushaltsregeln verletzte und Matteo Salvini einmal mehr Europa den Kampf ansagte, verdreifachten sich die Risikoaufschläge für Renditen für italienische Staatsanleihen. Der Kapitalmarkt trug so das Seine dazu bei, dass die italienische Regierung schließlich einlenkte.

Internationale Anleger schauen in solchen Situationen nicht nur auf die italienische Anleihe selbst, sondern auch auf deren sogenannten „Spread“ zu den deutschen 10-Jahresanleihen, als relevanten Krisenindikator. Diesen könnte man auch als eine Art „Euro-Fieberthermometer“ beschreiben, dessen Stand sich rasant erhöhen kann. Denn was den wenigsten bewusst ist: In den meisten dieser Fälle von krisenhaften Zuspitzungen verhält sich der Bund gegenläufig zur Italien-Anleihe, so dass die Höhe des Thermometers nicht nur durch steigende italienische, sondern auch durch fallende deutsche Zinsen getrieben wird. Wären die Deutschen Finanzspekulanten, könnten sie an diesem fragilen Zustand der Währungsunion also durchaus Gefallen finden. Aber ratsam ist es nicht. Denn die Kosten eines Auseinanderbrechens der Währungsunion übersteigen sicherlich die Höhe der vielzitierten „Target-Salden“, die die Bundesbank als größten Gläubiger des Eurosystems ausweist.

Deutschlands wirtschaftliches Gewicht und seine politische Verantwortung sind die einer europäischen Führungsmacht – eine Aufgabe, die sich weder zurückweisen lässt, noch kostenlos wahrzunehmen ist. Der mit Frankreich ins Werk gesetzte europäische Wiederaufbaufonds ist Ausdruck davon. Leider wurde er ohne Verbindung mit einer weitreichenderen Vorstellung von einer tragfähigen institutionellen Reform der Europäischen Währungsunion ins Werk gesetzt. Dies ist vielleicht das verständliche Ergebnis besonderer Umstände. Nun aber ist es Zeit, nachzuarbeiten.

Ausgewählte Quellen

Markus K. Bunnermeier/Harold James/Jean Pierre Landau, *Euro: Der Kampf der Wirtschaftskulturen*, 2018.

Richard Baldwin/Francesco Giavazzi, *How to fix Europe's monetary union. Views of leading economists*, 2016.

Ashoka Mody, *Euro Tragedy, A drama in nine acts*, 2018.

Jonathan A. Rodden, *An evolutionary path for a European Monetary Fund? A comparative perspective*, Economic and Monetary Affairs Committee, European Parliament, 2017.

Autorenverzeichnis

Dr. Bence Bauer, LL.M.

Direktor des Deutsch-Ungarischen Instituts für Europäische Zusammenarbeit,
Mathias Corvinus Collegium, Budapest.

Prof. Dr. Gianni Bonvicini

ehemaliger Direktor und gegenwärtig wissenschaftlicher Berater am Institut für
internationale Angelegenheiten (IAI), Rom.

Erik Brattberg

Director and Fellow, Europe Program, Carnegie Endowment for International
Peace, Washington.

Matthias Diermeier

persönlicher Referent des Direktors des Instituts der deutschen Wirtschaft in
Köln.

Dr. Matthias Földeak

Rechtsanwalt in München und Bratislava.

Dr. Benedikt Franke

Chief Executive Officer, Münchner Sicherheitskonferenz.

Christopher Granville

ehemaliger britischer Diplomat in Moskau, Managing Director, EMEA & Global
Political Research, TS Lombard, London.

Stephen Green

Baron Green of Hurstpierpoint, u. a. Publizist, ordinierter Priester der anglika-
nischen Kirche, Bankmanager und ehem. britischer Handelsminister.

Prof. Dr. Daniel S. Hamilton

Johns Hopkins University, School of Advanced International Studies.

Benjamin Hartmann

Referent für Recht und Politik, I.D.E.A., Europäische Kommission, Brüssel.

Prof. Dr. Michael Hütter

Direktor und Mitglied des Präsidiums des Instituts der deutschen Wirtschaft in Köln.

Prof. Dr. Gregor Kirchhof, LL.M.

Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Finanzrecht und Steuerrecht, Direktor des Instituts für Wirtschafts- und Steuerrecht, Universität Augsburg.

Prof. Dr. Dr. Dr. Paolo Magagnotti

Präsident der „European Journalists Association“, Professor für europäische Kommunikation, Fakultät für Politikwissenschaft, West-Universität Temeswar.

Dr. Giorgio Maganza

ehemaliger Direktor des Juristischen Dienstes des Rates der Europäischen Union, Brüssel.

Prof. Dr. Hélène Miard-Delacroix

Lehrstuhl für Zeitgenössische Deutsche Geschichte, Sorbonne, Paris.

Dr. Peer-Robin Paulus

Mitglied der Geschäftsführung und Leiter der Abteilung Politik & Wirtschaft, Die Familienunternehmer e. V., Berlin.

Prof. Dr. Andreas Rödder

Lehrstuhl für Neueste Geschichte, Universität Mainz, derzeit: Helmut Schmidt Distinguished Visiting Professor, Henry A. Kissinger Center for Global Affairs, Johns Hopkins School of Advanced International Studies.

Martin Wiesmann

Senior Associate Fellow, Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik e.V., Berlin, ehem. Vice Chairman Investment Banking Europe, Middle East & Africa (EMEA), J. P. Morgan Securities.

