



Vision Europe | Mai 2020 | **Paper 2**

Neue Modelle für Europas Zukunft

Scoping der Aufgaben und Ansätze

Neue Modelle für Europas Zukunft

Scoping der Aufgaben und Ansätze

Michael Thöne and Helena Kreuter

Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln

Im Auftrag der und in Zusammenarbeit mit der Bertelsmann Stiftung

Mai 2020

Dr. Michael Thöne ist Geschäftsführender Vorstand des Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstituts; Helena Kreuter, PhD ist Researcherin am FiFo Köln, Kontakt: thoene@fifko-koeln.de und kreuter@fifko-koeln.de. Wir danken Thomas Wieser, Prof. Dr. Christan Kastrop, den Mitgliedern der internationalen Reflection Group des Vorhabens und zahlreichen Kolleginnen und Kollegen bei der Bertelsmann Stiftung und im FiFo Köln für Anregungen und Kritik. Alle verbleibenden Fehler gehen zu Lasten der Autor*innen.

Kontakt

Katarina Gnath
Senior Project Manager
Programm Europas Zukunft
Bertelsmann Stiftung
Werderscher Markt 6, D-10117 Berlin
Telefon +49 30 275788-128
katharina.gnath@bertelsmann-stiftung.de
www.bertelsmann-stiftung.de/europe

Inhalt

Neue Modelle für Europas Zukunft	2
Inhalt	3
A. Die Aufgabe dieses Scoping-Papiers	6
B. Europa wird gefordert	7
C. Das Europa, wie wir es kennen, ist zu schwach, zu langsam, zu ineffizient	10
 Infobox: Situative Aufgabenakquise, Funktionalismus und Vergemeinschaftung	13
D. Herausforderungen für das künftige Europa	18
E. Prüffragen für die europäische Weiterentwicklung	24
F. Lösungsraum	25
Quellennachweis	30

Zusammenfassung

„Das Europa, wie wir es kennen, ist zu schwach, zu langsam, zu ineffizient.“ Das knappe Urteil Emmanuel Macrons von 2017 trifft auch zu Beginn der Zwanziger Jahre unverändert zu – es trifft im Kontext einer schleppenden gemeinsamen Antwort der EU auf die aktuelle Corona-Krise besonders ins Mark. Dabei verdeutlicht die Corona-Krise die generellen Defizite in der Handlungsfähigkeit der Europäischen Union – sowohl nach innen, als auch nach außen. Außenpolitisch befindet sich die Europäische Union in einer Welt, in der sie stärker und souveräner sein muss, wenn sie in der internationalen Ordnung den Platz behaupten will, der ihrem wirtschaftlichen und kulturellen Selbstverständnis und ihrem ethischen Anspruch entspricht. Darüber hinaus ist Europa auch intern geschwächt. Die Formel von der „immer engeren Union der Völker Europas“ war immer schon idealistischer als die heterogene europäische Realität. Doch wo früher primär Widerstände gegen mehr Integration auftraten, kommt es heute zu echten Absetzbewegungen von der europäischen Gemeinsamkeit.

Europa muss sich wandeln, um in einer wandelbaren Welt zu bestehen. Europa muss nach innen stärker werden, um nach außen stark sein zu können. Dazu ist es notwendig, so der Ausgangspunkt dieses Papiers und des dahinterstehenden Vorhabens „Ein starkes Europa in einer globalisierten Welt“, eine breite und ehrliche Diskussion über Zukunftsmodelle für das gemeinsame Europa zu führen. Dabei ist die aktuelle globale Krise der öffentlichen Gesundheit einer von mehreren Politikbereichen, in denen die EU handlungsfähiger werden muss. Im Angesicht der Krise sollte man die weiteren Herausforderungen der EU jedoch nicht zurückstellen, sondern mit verstärkter Energie angehen: Auch wenn die akute Krisenbekämpfung viel Aufmerksamkeit bindet, sind die weiteren Probleme nicht geschrumpft. Vielmehr ist ein neues und großes Problem hinzugekommen. Es gilt nun, alle Zukunftsaufgaben für Europa – vorweg Corona – unverzüglich in Angriff zu nehmen. Das Scoping-Papier versteht sich als ein erster Schritt auf diesem Weg. Es veranschaulicht die inneren und äußeren Herausforderungen, Probleme und Krisenherde, denen sich das gemeinsame Europa stellen muss.

Die Europäische Union in ihrer heutigen Form ist diesem Aufgabenheft nicht gewachsen. In der Analyse des bisherigen Integrationsprozesses schält sich Europa gewissermaßen als föderale Idee ohne föderalen Plan heraus. Da das Ideal immer schon mehr Zuspruch erhalten hat als die konkreten Wege dorthin, verläuft die tatsächliche europäische Integration oft sehr pragmatisch, keinem „großen Plan“ folgend und aus der Situation heraus. Dieses situative Integrationsmodell ist an seine Grenzen gekommen. Ein neues Modell für Europas Zukunft muss gleichermaßen die Stärkung der Union nach innen und außen ermöglichen wie auch konstruktiver mit den Unterschieden zwischen den Mitgliedstaaten umgehen können. Wir formulieren eine Reihe von Prüffragen, um die Diskussion der Zukunftsmodelle von vornherein an den praktischen Anforderungen an das kommende Europa auszurichten und einen Lösungsraum umreißen. Auf dieser Grundlage geben wir dann einen kurzen Überblick über die wichtigsten Modelle in der Debatte.

Das Scoping-Papier ebnet den Weg für die kommende Diskussion. Es hat nicht den Anspruch, schon Antworten oder ein von Grund auf neues Modell zu präsentieren. Das wird zur Aufgabe des weiteren Prozesses. Dieser kann sich jedoch nicht auf strukturelle Fragen beschränken. Parallel gilt es, die Politikinhalt der Europäischen Union zu überprüfen. Die Betrachtung von „europäischen öffentlichen Gütern“ und von Zukunftsmodellen entspricht der Dualität von Funktion und Form. Im Lösungsraum für europäische Zukunftsmodelle müssen Form und Funktion immer zusammen gesehen werden.

Das Papier schließt mit einem Plädoyer, im Lösungsraum nicht nur „vollständige“ Zukunftsmodelle zu betrachten. Mindestens ebenso wichtig wird es sein, über einzelne Vorschläge nachzudenken (z.B. Eurozonen-Budget, EU-Armee, europäische Klimabank). Die Zukunftsdiskussion für Europa ist dann stärker und näher an der Reformrealität, wenn sie pragmatisch dort vorgeht, wo sich Gelegenheit bietet und die Notwendigkeit am größten ist. Ob große Würfe oder kleine Schritte – Hauptsache, es geht voran. Hauptsache, mehr und mehr Menschen kommen zusammen und gehen voran für das in seinen hergebrachten Stärken und für seine neuen Herausforderungen erneuerte Europa. Das ist der Weg des Vorhabens „Ein starkes Europa in einer globalisierten Welt.“

A. Die Aufgabe dieses Scoping-Papiers

Das vorliegende Papier versteht sich als einer der Anstöße zu einem Diskussionsprozess, den die Bertelsmann Stiftung unter dem Titel „Ein starkes Europa in einer globalisierten Welt“ zu neuen Modellen für Europas Zukunft führen will. Diese Diskussion ist, wenn auch unfreiwillig, durch die aktuelle Corona-Pandemie in den Vordergrund gerückt. Zum einen wird in dieser Krise deutlich, wie sehr unsere Gesellschaften und Volkswirtschaften miteinander und global vernetzt sind. Zum anderen zeigt sie, dass die Mitgliedstaaten der EU diese Krise nur gemeinsam gut werden meistern können.

Über die Art und Weise, wie dies geschehen soll, wird aktuell intensiv diskutiert. Neben den unmittelbar medizinischen und epidemiologischen Fragen stehen momentan für Europa finanzielle und damit bald auch fiskalische Aufgaben im Vordergrund. Unabhängig davon, welche Instrumente zur Finanzierung letztlich in welcher Kombination eingesetzt werden, eines ist klar: Die gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Kosten der Krise werden alle EU-Staaten treffen, und die Bekämpfung der kommenden Rezession wird jeden Mitgliedsstaat ökonomisch und fiskalisch stark belasten. Die besonders in den ersten Krisenwochen zögerlichen und teils auch spalterischen Antworten auf die Corona-Pandemie haben aber auch noch einmal drastisch einen grundlegenden Makel europäischer Politik aufgezeigt: Sie ist nicht souverän handlungsfähig, reagiert eben oft „zu langsam, zu schwach, zu ineffizient“.

Deswegen ist es wichtig, die nötigen gemeinsamen Antworten auf die gesundheitliche Krise und auf die kommende Rezession zu finden. Doch so groß diese Aufgaben auch sind, das ist nicht alles. Die Corona-Krise *relativiert* die anderen Probleme Europas zwar; nimmt ihnen aber nichts von ihrer *absoluten* Größe (Thöne, 2020). Es ist ein zusätzliches, sehr großes und akutes Problem *hinzugekommen*. Dadurch ist die Notwendigkeit sogar noch gestiegen, in der Diskussion über die künftige Form eines starken Europas weiterzukommen und die europäische Handlungsfähigkeit nach innen und global zu stärken.

Kurzgesagt: Europa muss sich wandeln, um in einer wandelbaren Welt zu bestehen. Es muss sich wandeln, um als Vorkämpfer ebenso europäischer wie universaler Werte einen kraftvollen Gegenpol zu setzen in einer Zeit, in der diese Werte von vielen Seiten angegriffen oder leichtfertig unterminiert werden. Dazu ist es notwendig, so die These dieses Papiers und des dahinterstehenden Vorhabens, eine breite und ehrliche Diskussion über Zukunftsmodelle für das gemeinsame Europa zu führen. Diese Diskussion muss auch weiterhin in Brüssel und Paris geführt werden. Vor allem aber muss die Diskussion in und mit Tallin, Stockholm, Athen, Lissabon, Dublin, Warschau, Wien, Bukarest und den anderen europäischen Städten und Regionen geführt werden. Und sie muss intensiv und engagiert in Berlin geführt werden. Das ist Deutschland nicht nur sich selbst schuldig. Das erwarten die europäischen Partner auch von Deutschland.

Diese Diskussion erwarten auch die Bürgerinnen und Bürger der europäischen Mitgliedstaaten von ihren Regierungen, vom Europaparlament und von der EU-Kommission. Die Europawahlen 2019 haben die bisherigen Mehrheitsverhältnisse erschüttert, zugleich konnten in zahlreichen Mitgliedstaaten – auch in Deutschland – ganz bemerkenswerte Zuwächse bei der Wählerbeteiligung verzeichnet werden. Beides ist ein Zeichen, Politik in und für Europa nicht mehr nur auf den hergebrachten Pfaden zu denken. Die große, aber gewiss nicht unkritische Identifikation der Menschen mit Europa ist ebenso

Corona-Krise legt den grundlegenden Mangel an EU-Handlungsfähigkeit offen

Damit erhöht die Krise den Druck zur umfassenden Europa-Debatte

Diskussion über Zukunftsmodelle für Europa ist notwendig – überall in Europa

EU-Wahlergebnis verpflichtet, Europa partizipativ weiterzuentwickeln

sehr Ermutigung wie Auftrag, die partizipativen und subsidiären Elemente eines Europas der Menschen auszubauen. Die Wahlergebnisse weisen damit – bei allen Hürden, traditionelle Mehrheiten im Parlament zu schaffen – den Weg zu offenen und lösungsorientierten Diskussionen von europäischen Zukunftsmodellen. Diesen Impuls aus der Europawahl hat auch die EU-Kommission unter der Leitung von Ursula von der Leyen aufgenommen, indem sie eine 2020 startende, auf breite bürgerschaftliche Beteiligung bauende „Konferenz zur Zukunft Europas“ ins Leben gerufen hat – und sie auch angesichts der Corona-Krise in Grundsatz beibehält.

Das Vorhaben „Ein starkes Europa in einer globalisierten Welt“ soll für diese Diskussion Impulse setzen und ein Forum schaffen. Das vorliegende Papier argumentiert, dass Europa sich ändern muss, um seinen freiheitlichen und multilateralen Werten treu bleiben zu können. Um seine Werte besser nach innen und außen vertreten zu können, muss Europa stärker werden. Dabei geht es nicht um eine Stärke durch Machtzuwachs, insbesondere keine Stärkung Europas zu Lasten seiner Mitgliedstaaten. Europäische Stärke kann auch gerade dort entstehen, wo dem Subsidiaritätsprinzip gefolgt wird und solche Aufgaben auf nationale und regionale Ebenen (zurück-)gegeben werden, die wenig europäischen Mehrwert aufweisen. Neue Stärke entsteht immer dort, wo Entscheidungsfähigkeit und Handlungsfähigkeit an die Stelle institutioneller Verkrustungen und wechselseitiger Blockaden treten. Um das zu erreichen muss Europa flexibler, durchlässiger und – angesichts der restlichen Welt – durchaus auch anpassungsfähiger werden. Auch lieb gewonnene europäische Glaubenssätze müssen mitunter durchgelüftet und auf das 21. Jahrhundert angepasst werden. Die Aufgabe dieses ersten Scoping-Papiers ist es dabei nicht, schon verschiedene vorstellbare Zukunftsmodelle auszuformulieren und auf ihre Stärken und Schwächen abzuklopfen. Hier wird zunächst der Boden bereitet, indem wir einen Überblick der verschiedenen äußeren wie inneren Herausforderungen schaffen und darlegen, wo das hergebrachte Modell europäischer Integration an seine Grenzen stößt. Die Anforderungen an ein künftiges Europa umreißen dabei einen Lösungsraum, den die weitere gesellschaftliche, wissenschaftliche und politische Diskussion in Europa wird ausloten müssen.

Europa muss sich wandeln, um seinen Werten treu zu bleiben

Stellt sich Europa nicht dem Anspruch sich zu wandeln, um seine vielen Herausforderungen sehr viel besser bewältigen zu können, ist das nicht das Ende der europäischen Idee und der Europäischen Union. Doch beide, Idee wie Union, werden verblasen in einer Welt, die nicht auf sie wartet, und gegenüber den europäischen Bürgerinnen und Bürgern, die mehr von ihr erwarten und es auch erhalten können. Diese Erkenntnis ist in der Corona-Pandemie schlagartig sehr virulent: Wenn am Ende aus dieser Krise neben dem vielen Leid überhaupt auch irgendetwas Gutes herauskommen könnte, dann vielleicht eine gestiegene Einsicht und Bereitschaft, dieses Europa weiterzuentwickeln zu stärken.

Ohne Zukunftsidee verblasst Europa in einer Welt, die nicht auf uns wartet

B. Europa wird gefordert

Europa ist gefordert, von außen und von innen. Die Welt in und um Europa hat sich stark geändert. Die multilateralen Jahrzehnte seit 1990 unter stabiler Dominanz des nordatlantischen Bündnisses münden in eine zunehmend multipolare Welt, in der das Trennende wieder deutlicher wahrgenommen wird als das Gemeinsame. Auch in Europa nimmt die Polarisierung zu.

Die Formel des EU-Vertrags von der „immer engeren Union der Völker Europas“ war immer schon idealistischer als die heterogene und nicht immer harmonische europäische Realität. Doch wo früher hauptsächlich Widerstände gegen die fortschreitende Integration auftraten, kommt es heute zu echten Absetzbewegungen. Der Brexit bietet hier die drastischste Illustration. Aber das kann nicht verdecken, dass sich die Erosion des gemeinsam Erreichten nicht auf das Vereinigte Königreich beschränkt. Das führen nicht nur die zunehmenden Probleme, Rechtsstaatlichkeit und Freizügigkeit aufrecht zu erhalten, vor Augen. Die Wahlerfolge von Populisten und Nationalisten in zahlreichen Mitgliedstaaten wie auch in den Wahlen zum Europaparlament sind klare Anzeichen, dass in Europa die Kräfte der Desintegration derzeit präsenter sind als die der Integration.

*Derzeit mehr
Desintegration als
Integration*

Zugleich findet sich diese Europäische Union in einer Welt wieder, in der sie stärker sein *will* – denn ihre Schwäche ist ein wichtiger Angriffspunkt der EU-Gegner – und in der sie stärker sein *muss*, wenn sie in der internationalen Ordnung den Platz behaupten will, der ihrem wirtschaftlichen und kulturellen Selbstverständnis und auch ihrem ethischen Anspruch entspricht.

Derzeit ändern sich die geopolitischen Bedingungen für Europas Rolle in der Welt. Die schon länger anhaltenden Verschiebungen wirtschaftlicher und politischer Macht auf dem Globus haben mit der Trump-Administration seit 2017 neue Deutlichkeit gewonnen. Seitdem versuchen die USA sehr viel offensiver, die Spielregeln zu ändern und auch außer Kraft zu setzen. Insbesondere aus europäischer Sicht wird die damit einhergehende Schwächung der regelbasierten Multilateralität beklagt. Sehr deutlich wird das beim Wiederaufkommen protektionistischer Handelspolitik zwischen den Vereinigten Staaten und China, zeitweilig zwischen den USA und seinen nordamerikanischen Nachbarstaaten sowie mehr und mehr auch zwischen der Europäischen Union und Amerika. Die Regeln des (relativ) freien Welthandels, dem sich diese WTO-Mitgliedstaaten verpflichtet hatten, scheinen nur noch dann Anerkennung zu finden, wenn sie der eigenen Argumentation dienen, aber nicht mehr aus sich heraus.

*Schwäche der
regelbasierten
Multilateralität*

Doch multilaterale Regelwerke sind inhärent schwach. Es gibt keine stärkere Autorität, sie durchzusetzen als den Respekt, den sie genießen, und die Einsicht, dass sie langfristig immer auch den eigenen Interessen dienen. Multilaterale Regeln sind nur stark, wenn sie von starken Akteuren getragen werden.

Hinter der Schwächung des Multilateralismus steht ein anderer, ein fundamentalerer geopolitischer Prozess. Nach dem Ende des Ost-West-Konflikts war die Welt für über zwei Jahrzehnte geprägt von der unilateralen – wenn auch nicht unangefochtenen – Hegemonie der einzigen verbliebenen Supermacht, den USA. Das transatlantische Bündnis zwischen den Vereinigten Staaten und Europa in wirtschaftlicher, in politischer und in kultureller Hinsicht bot die Grundlage für den Multilateralismus, dem sich die weiteren geopolitischen Akteure im vernünftigen Eigeninteresse zugeordnet haben. Diese Konstellation ist durch zwei Faktoren in Bewegung gekommen.

*Rolle der USA als
Weltmacht wird
heute in Frage
gestellt:*

*- China wächst als
geopolitischer
Akteur*

Der Aufstieg Chinas als ökonomische Macht ermöglicht es der Volksrepublik, auch zunehmend als geopolitischer Akteur Geltung anzustreben. Sehr deutlich wird das zurzeit bei der chinesischen Afrikapolitik und den zahlreichen weiteren Infrastrukturinvestitionen im Zuge der „Neuen Seidenstraße“. Der zweite Faktor ist demgegenüber rein politischer Natur. Die zunehmende Distanz zwischen den USA und ihren europäischen Partnern in

*- Streit US-EU in
der NATO und beim
Handel*

EU und NATO, die seit dem Amtsantritt der Trump-Administration von dieser aktiv vertieft wird, hat zweifelsohne Ursachen, die tiefer gründen als der knappe, nur im US-Wahlrecht mögliche Wahlsieg des republikanischen Präsidentschaftskandidaten erklären kann. Neben echten und wahrgenommenen Ungleichgewichten im EU-US-Handel von Waren und (digitalen) Dienstleistungen ist auch die zum 70-jährigen Gründungsjubiläum der NATO weiterhin sehr strittige Lastenverteilung der Verteidigungsausgaben eine Quelle des transatlantischen Dissenses. Beide Ursachen bestehen unabhängig von dem jeweiligen Amtsinhaber. Diese schwelenden Kontroversen haben im Lichte einer US-Außenpolitik, die zwischen isolationistischen Impulsen und einem oft bündnisvergessenen Spekulieren auf „Deals“ schwankt, derart an Gewicht gewonnen, dass die zentralen europäischen Akteure sich – bei aller Partnerschaft – nicht mehr wie früher auf die USA und deren hegemoniale Solidarität verlassen wollen.

In dieser wieder auftauchenden multipolaren Welt steht Europa vor der Aufgabe, zur Wahrung seiner Interessen und seiner Werte die globale Rolle der EU zu einem eigenständigen Pol der Weltpolitik weiterzuentwickeln. Diese anzustrebende „Weltpolitikfähigkeit“ (J.-C. Juncker, 2018) verlangt – so wird es aktuell vor allem in Brüssel und Paris gefordert – nach einer echten, eigenen *Souveränität* der europäischen Institutionen, die mehr ist als eine von diesen abgeleitete Souveränität der EU-Mitgliedstaaten. Was eine solche *europäische Souveränität* zu umfassen hätte, welche politischen, rechtlichen und dann instrumentellen – z.B. militärischen – Voraussetzungen dafür geschaffen werden müssten, ist Gegenstand der anhaltenden Debatte. Die europäische Souveränität, die der französische Präsident Emmanuel Macron 2017 in seiner gefeierten *Sorbonne*-Rede gefordert hat, entspricht nicht der europäischen Souveränität, wie sie der damalige EU-Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker 2018 in seiner *State of the Union*-Rede gefordert hat. Auch die Elemente einer gemeinsamen Souveränität Europas, die Bundeskanzlerin Merkel im November 2018 vor dem Europäischen Parlament als langfristig anzustreben dargestellt hat, überlappen sich mit den anderen Vorschlägen zum Teil. In anderen Teilen wie auch in den zugrundeliegenden Zeitvorstellungen gehen die Ideen merklich auseinander. Schließlich betont die neue Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen, eine der zentralen Aufgaben ihrer „geopolitischen Kommission“ (v.d. Leyen, 2019b) sei die Sicherung und der Ausbau europäischer Souveränität. Die Substanz, wie auch die Grenzen einer EU-Souveränität werden noch zu determinieren sein.

*Ruf nach
europäischer
Souveränität*

Die endgültig erforderlichen Kompetenzen und Instrumente eines nach außen souveränen Europas haben sich aus der laufenden Diskussion noch nicht herausgeschält. Als zentrale Elemente europäischer „Weltpolitikfähigkeit“ werden aber immer wieder genannt:

- Eigene militärische Entscheidungs- und Interventionsfähigkeiten in Ergänzung zur NATO.
- Eigenständige europäische Cybersicherheit im zivilen und militärischen Bereich (einschließlich Integration geheimdienstlicher Tätigkeiten).
- Stärkung des Euro als internationales Zahlungsmittel – auch um sanktionssicher zu werden – z.B. durch eine europäische Alternative zum internationalen SWIFT-System.
- Strategische Industriepolitik mit Blick auf die langfristige technologische Wettbewerbsfähigkeit (bis hin zur Überlegenheit) europäischer Schlüsselindustrien und

*Wie kann Europa
nach außen
souveräner
werden?*

mithilfe eines offensiver an strategischen Interessen angerichteten Screenings ausländischer, insbesondere chinesischer Direktinvestitionen.

- Zusammenführung und strategische Reflektion der europäischen Entwicklungszusammenarbeit, auch als Gegengewicht zur chinesischen Afrikapolitik.
- Europäischer Klima- und Ressourcenschutz.

Diese kurze Liste geopolitischer Themen, bei denen nach Ansicht vieler Akteure und Beobachter Europa in der multipolaren Welt stärker auftreten muss, um seine weltpolitische Rolle erfolgreich zu spielen, ist keine vollständige Aufzählung aller Herausforderungen, denen sich der Kontinent zu stellen hat. Dieser Katalog wird im Lichte der umfassenden Corona-Krise noch einmal reflektiert werden müssen. Doch die benannten strategischen Herausforderungen werden durch Corona nicht verdrängt, eher noch wird ihre Dringlichkeit in Teilen steigen. Wir werden uns im Folgenden noch ausführlicher mit einigen dieser Aufgaben und mit weiteren, stärker im europäischen Innenverhältnis zu bewältigenden Herausforderungen beschäftigen. Dabei ist es nicht immer möglich, eine klare Unterscheidung zu treffen, welche Herausforderung eine eher externe und welche eine eher interne ist. In der Flüchtlings- und Asylpolitik wird das offensichtlich. Hier gehören die intern wie extern zu bewältigenden Probleme gleichermaßen zu einer guten europäischen Lösung. In zentraler Hinsicht verlangen innere wie äußere Herausforderungen allerdings das Gleiche: Um sie zu bewältigen, muss Europa stark und handlungsfähig sein.

C. Das Europa, wie wir es kennen, ist zu schwach, zu langsam, zu ineffizient

Wenn Europa in der multipolaren Welt entschieden und eigenständig auftreten soll, bedarf es dazu (zwar nicht logisch oder rechtlich zwingend) der originär europäischen Souveränität. Theoretisch wäre das auch vorstellbar, wenn die europäischen Mitgliedstaaten entschieden an einem Strang zögen, einvernehmlich und einstimmig voranschreiten würden und so im hergebrachten zwischenstaatlichen Modell zum gemeinsam getragenen europäischen „Pol“ würden. Doch das bildet nicht die europäische Realität ab. Eine derart einvernehmliche „Bottom-up-Weltpolitikfähigkeit“ entspricht nicht dem Europa, wie wir es kennen und wie es Präsident Macron in der zitierten Sorbonne-Rede als schwach, langsam und ineffizient charakterisiert hat.

Schließt man sich diesem Befund an, ist die Forderung nach europäischer Souveränität folgerichtig. Ein Europa, das im hergebrachten konsensbasierten Modell zu wenig Entschlusskraft nach außen aufbringt, wird durch eine Übertragung originärer Souveränität auf die zentrale Ebene besser in die Lage versetzt, die globalen Herausforderungen aufzunehmen und im gemeinschaftlichen Sinne zu bewältigen. Das ist logisch und, wie Demertzis et al. (2018) feststellen, zugleich paradox: Die Forderung nach einer substanziellen Stärkung der Europäischen Union nach außen wird ausgerechnet in einer Zeit besonders laut, in der diese Union nach innen besonders schwach erscheint und mit dem Brexit echte Auflösungserscheinungen zeigt.

Souveränität nach außen fordert Souveränität nach innen

Doch beide Phänomene fließen dort zusammen, wo die Frage nach Zukunftsmodellen für ein stärkeres Europa gestellt wird. „Souveränität beginnt zu Hause, und dieselben isolationistischen Kräfte, die die globale multilaterale Ordnung untergraben, untergraben

die europäische multilaterale Ordnung.“¹ Europa steht damit nicht vor zwei unterschiedlichen Aufgaben, sondern vor einer großen Aufgabe. Die inneren und äußeren Herausforderungen müssen gleichermaßen und zugleich gelöst werden.

Ist diese große Aufgabe für die nach dem Brexit verbleibenden 27 Mitglieder der Union lösbar? Um diese Frage zu beantworten, müssen zwei Faktoren unterschieden werden. Sollte die gegenwärtige Handlungsschwäche der Europäischen Union auf tiefsitzenden *politischen* Differenzen und anhaltenden Spannungen beruhen, muss ein Zukunftsmodell anders aufgebaut werden, als wenn das primäre Problem eher in *strukturellen* Verkrustungen besteht.

*Politische
Differenzen oder
strukturelle
Rigiditäten?*

Die europäische Integration ist für die Mitgliedstaaten, wie auch für ihre Bürgerinnen, Bürger und Unternehmen immer sehr stark über die ökonomische Integration in einem gemeinsamen und dann einheitlichen Markt und die damit verbundenen Freiheiten vorangetrieben worden.² An einer solchen wirtschaftlichen Integration teilzuhaben, kann über weite Strecken für alle Beteiligten vorteilhaft gestaltet werden (Archick, 2018). Die Interessensharmonie in ökonomischen Fragen konnte jedoch auch schon früher nicht über Differenzen in anderen Gebieten hinwegtäuschen. Die Formel des EU-Vertrags von der „immer engeren Union der Völker Europas“ stand schon immer in einem Spannungsverhältnis zu der heterogenen, selten wirklich harmonischen europäischen Realität.

Die erste und wichtigste Kontroverse findet sich direkt hier: Sie liegt im Unterschied zwischen den Mitgliedstaaten, die dem Ziel einer immer engeren, in der Konsequenz irgendwann bundesstaatlichen EU folgen, und den Staaten, die den lockereren intergouvernementalen Charakter schätzen und nicht weitergehen wollen. Neben geografischen Schwerpunkten spielen auch historische Unterschiede eine wichtige Rolle. So wird die eher integrationskritische Haltung der meisten mitteleuropäischen Staaten der Visegrád-Gruppe beispielsweise auch deren gemeinsamen Erfahrungen zentralistischer Gängelung im Warschauer Pakt zugeschrieben.

*Bundestaat oder
Staatenbund*

Eine weitere Kontroverse entsteht entlang einer Scheidelinie, die sich in jedem föderalen Gebilde früher oder später herausbildet, am Gegensatz von Arm und Reich. Diese Unterscheidung wird in Europa häufig mit der Gegenüberstellung von Nettozahlern und Nettoempfängern der EU-Finanzierung gleichgesetzt. Dabei sind nicht allein die Interessensunterschiede der relativ armen und der relativ reichen Mitgliedstaaten im Blick zu halten. Auch das Saldo-Denken selbst beeinflusst die europäische Integration, da die Union dadurch in erster Linie als „gutes“ oder „schlechtes“ Geschäft für die Mitgliedstaaten wahrgenommen wird, abhängig davon, wie viel man jeweils an Brüssel zahlt und was man „dafür“ zurückbekommt. Aus Sicht der EU-Kommission und des Europäischen Parlaments ist dieses „Juste-retour“-Denken ein eigenes Integrationshemmnis (Büttner/Thöne, 2016). Viele sind der Überzeugung, dem könne durch schlechter zurechenbare Finanzierung über eigene EU-Steuern entgegengewirkt werden. Stärker noch an der Ursache des Problems setzt eine Agenda für mehr „europäische öffentliche Güter“ an. Denn die gute räumliche Zurechenbarkeit vieler der heutigen EU-Leistungen

*Nettozahler versus
Nettoempfänger*

*Europäische
öffentliche Güter*

¹ Demertzis et al. (2018, S. 2); im Original Englisch.

² Die ökonomische Dimension sollte auch heute nicht gering geschätzt werden. In einer aktuellen Untersuchung der Bertelsmannstiftung zeigen Mion und Ponattu (2019), dass der Mehrwert der Binnenmarktmitgliedschaft für jeden Einwohner der EU bei durchschnittlich 840 Euro im Jahr liegt.

folgt daraus, dass es sich bei den strukturpolitischen Maßnahmen und der Gemeinsamen Agrarpolitik um regionale oder lokale öffentliche Leistungen handelt, nicht um europäische (Heinemann, 2016). Wahrhaft europäische öffentliche Güter, die von der EU erbracht werden, sind ihrer Natur nach nicht den einzelnen Mitgliedstaaten als „empfangene Leistung“ zurechenbar. Beide Strategien, das „Juste-retour“-Denken zu erschweren, das einnahmenorientierte wie das direkt leistungsgebundene, sind in ihrer föderalen Logik nachvollziehbar und stimmig.³

Dennoch wäre die Hoffnung überzogen, die Vertreter der Mitgliedstaaten hätten in einem anderen System keine Vorstellung mehr, ob sie fiskalisch eher zu den „Zahlern“ oder den „Empfängern“ gehören. Entlang dieser Unterscheidung, wenn auch nicht deterministisch, werden sich auch in Zukunft die Befürworter von stärkerer Umverteilung und deren Kritiker sortieren lassen.

Unterschiedliche Grundhaltungen der Mitgliedstaaten zur Intensität und zur Geschwindigkeit der europäischen Integration haben naturgemäß Einfluss auf die konkreten Positionen, die sie in Fragen zur weiteren Integration der gegenwärtigen EU vertreten. Sie wirken sich aber auch auf andere Felder, insbesondere bei den zur künftigen Erweiterung der Union vertretenen Positionen. Dabei geht es in erster Linie um die sechs Beitrittskandidaten auf dem Balkan. (Während die EU und ihr Beitrittskandidat Türkei sich mittlerweile zwar nicht einvernehmlich, aber doch in einer Art beidseitiger Billigung mehr und mehr auseinander bewegen.) Auch wenn die offiziellen Bekenntnisse zur fortschreitenden EU-Erweiterung aus Brüssel und den meisten Mitgliedstaaten unverändert optimistisch klingen, nehmen die sechs Kandidaten diese zunehmend als Lippenbekenntnisse auf (Archick, 2018). Anschaulich wurde das beim Beschluss zur Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit Nordmazedonien und Albanien, die erst mit Verzögerung aufgenommen wurden, obwohl beide Länder schon beim Europäischen Rat im Oktober 2019 alle von der EU für diesen Schritt geforderten Kriterien erfüllt hatten.

Nicht zuletzt durch die Erfahrungen der vergangenen Erweiterungen geprägt, ist bei vielen der überdurchschnittlich integrationswilligen EU-Mitglieder heute eine eher erweiterungskritische Haltung zu beobachten. Auf der anderen Seite des postulierten Gegensatzes „Vertiefung oder Erweiterung“ werden eher die Mitgliedstaaten verortet, die ihre integrationskritische Position dadurch unterstützt sehen, dass mit neu hinzukommenden Mitgliedern die Heterogenität der Union insgesamt erhöht und damit auch die Vertiefungsgeschwindigkeit gesenkt wird. Sehr deutlich wird dies am Vereinigten Königreich, das auch vor der Brexit-Entscheidung immer große Skepsis gegenüber weiterer Vertiefung gezeigt hat und zugleich – viele sagen: *deswegen* – einer der prononciertesten Unterstützer der fortschreitenden EU-Erweiterung gewesen ist. Mit dem Abschied Großbritanniens aus der Union werden die Aussichten von beitriftswilligen Ländern auf schnelle Vollmitgliedschaft weiter sinken.

*Vertiefung versus
Erweiterung*

Die politische Heterogenität der Mitglieder prägt die Union, wie sie zuvor auch schon die Europäische Gemeinschaft geprägt hat. Dem steht mit dem *Acquis communautaire* aber

*Gleichschritt versus
selektive
Beteiligung*

³ Gerade für eine Agenda, die Europäische Union zu stärken und Schritt für Schritt souveräner zu machen, indem echte *europäische öffentliche Güter* in dem Mittelpunkt ihres Aufgabenspektrums gerückt werden, sprechen viele weitere gute Gründe. Sie steht im Mittelpunkt des Vorhabens der Bertelsmann Stiftung „Ein starkes Europa in einer globalisierten Welt“, in dessen Rahmen auch das vorliegende Papier entstanden ist. Vgl. dazu auch das parallele Papier „Europäische öffentliche Güter. Konzept für ein starkes Europa“ (Thöne/Kreuter, 2020).

ein Integrationsmodell gegenüber, das für Heterogenität nur wenig Raum lässt. Zu diesem „gemeinsamen Besitzstand“ gehören alle Rechte und Pflichten, die für die Mitgliedstaaten verbindlich sind. Das sind mit dem Primärrecht zunächst der EU- und der EG-Vertrag, zudem die sekundärrechtlichen Verordnungen, Richtlinien, Entscheidungen und Empfehlungen der Organe der EU (Kommission, Rat und Parlament) sowie die Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs. Anlässlich der Verhandlungen mit Kroatien (Beitritt 2013) und der Gespräche mit den aktuellen Beitrittskandidaten wurde der Acquis neu geordnet. Verkürzt fasst man ihn seitdem in 35 Kapiteln und vier Grundfreiheiten zusammen. Der erfolgreiche Beitritt und die dauerhafte EU-Mitgliedschaft setzen voraus, dass der Acquis communautaire vollständig und unwiderruflich anerkannt wird. Dieser Anspruch eines „Unteilbar und Unwiderruflich“ ist auf der einen Seite eine logische Voraussetzung dafür, dass alle EU-Staaten Mitglieder mit gleichen Rechten und Pflichten sind. Der Acquis soll in der EU-Erweiterung und auch bei den langjährigen Mitgliedern das „Rosinenpicken“ ebenso verhindern wie Zwei- oder Mehrklassen-Mitgliedschaften.

Dabei ist der Acquis communautaire nicht statisch. Er wandelt sich, indem er wächst. Überspitzt formuliert: Er wandelt sich *nur*, indem er wächst. Das in Wellen verlaufende Wachstum der gemeinsamen Rechte und Pflichten hat die europäische Integration weit vorangebracht, weil der Anspruch des „Unteilbar und Unwiderruflich“ einen Sperrklinkeffekt bewirkt: Dem Besitzstand kann Neues hinzugefügt werden, Altes ist aber faktisch nicht aufgebbar. Doch dieser zentripetale Mechanismus, der eigentlich die Integration stärken soll, ist allmählich zu einer Fessel geworden, die die vielfach beklagte Schwäche und Ineffizienz der Union mitverursacht. Handlungsfähigkeit nur in eine Richtung ist nicht die Art von Flexibilität, die zu den neuen Aufgaben und Herausforderungen für Europa und die europäischen Staaten passt.

Doch auch wenn der Sperrklinkeffekt den Eindruck erwecken mag – das Integrationsmodell des Acquis ist keineswegs Ausdruck eines kraftvollen Leviathans, der die Zentralisierung von Aufgaben auf der europäischen Ebene planvoll vorantreibt. Hinter der Genese der Europäischen Union steht vielleicht die föderale *Idee* eines Bundesstaates. Aber diese Idee ist nicht unterfüttert von einem föderalen *Plan*, wie ein solcher Mehrebenenstaat aufgebaut sein soll und welche Aufgaben die europäische Ebene erhalten soll. Das Fehlen eines solchen Planes und die an dessen Stelle praktizierte *situative Aufgabenakquise* lassen das Integrationsmodell des Acquis historisch als eine Methode erscheinen, mit der latenten Schwäche der europäischen Ebene gegenüber den Einzelstaaten umzugehen.

Föderale Idee ohne föderalen Plan – Föderalismus versus Funktionalismus

Infobox: Situative Aufgabenakquise, Funktionalismus und Vergemeinschaftung

Europa wächst und verändert sich über seine Aufgaben. Neue Herausforderungen müssen bewältigt werden; bestehende öffentliche Leistungen müssen effektiver oder in verträglicherer Weise erbracht werden. Aus situativen, aufgabenorientierten Handlungsbedürfnissen und Anpassungsnotwendigkeiten kann in der Rückschau ein erheblicher Teil der erlebten europäischen Integration erklärt werden. So sind zum Beispiel in jüngerer Vergangenheit der Euro-Plus-Pakt, das Europäische Semester oder die Regelungen des sogenannten „Six-Pack“ vereinbart worden, weil sie als situative Reaktionen auf die Wirtschafts- und Finanzkrise ab 2009 notwendig geworden waren. Für die EU und die Eurozone wurden damit über zwischenstaatliche Verträge neue Aufgabendimensionen erschlossen, ohne dass eine verfassungsrechtliche Umsetzung auf Ebene der EU-Verträge angegangen wurde. Die Konsolidierung in den EU-Verträgen kann später nachvollzogen werden, zum Beispiel

im Rahmen der vielfach geforderten, aber doch umstrittenen „Fiskalunion“. Der Schritt zur nachholenden Einbettung in das normative Verfassungsgerüst ist allerdings nicht zwingend.

Die situative Aufgabenakquise im Zuge der europäischen Integration bildet in ihrer Dynamik die Vergemeinschaftung von Aufgaben im Sinne Jean Monnets ab. Sie spiegelt sich im *Funktionalismus* David Mitransys (1943/1965) wider, der schon sehr früh explizit davon *abriet*, Integrationsprojekte nach normativen Zielen zu planen. Anstatt die europäische Integration von vornherein normativ und verfassungspolitisch zu überladen, sucht der Funktionalismus getreu dem Leitsatz „*Form follows function*“ technokratisch-pragmatische Lösungen für anstehenden Herausforderungen oder sich bietende Integrationsgelegenheiten – im Vertrauen darauf, dass die situativen Funktionserfordernisse schon zu den richtigen institutionellen und vertraglichen Lösungen führen werden.

In einer funktionalistisch entwickelten Gemeinschaft entstehen Institutionen entlang von Aufgabenpaketen. Darum wird der Funktionalismus oft als Gegenstück zum Föderalismus dargestellt. Im Föderalismus werden bestehenden staatlichen Ebenen öffentliche Aufgaben zugeordnet. Im Funktionalismus wird, umgekehrt, von der Aufgabe kommend die jeweils benötigte gemeinschaftliche Institution geschaffen. Im Prozess der schrittweisen Integration heißt das, funktionalistisch wird immer nur eine zusätzliche Institution geschaffen, während im föderalistischen Prozess für eine zusätzliche Aufgabe immer das gemeinschaftliche „Gesamtpaket“ neu geschnürt werden muss. Es liegt auf der Hand, warum der funktionalistische Weg zur europäischen Integration leichter gangbar erscheint. Auch die praktische Integration mit dem anfänglichen Nebeneinander von Montanunion (EGKS), Europäischer Atomgemeinschaft (Euratom), Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) und dem Militärbündnis der Westeuropäischen Union (WEU) illustriert die schnellen Erfolge des Funktionalismus.

Eine Integration allerdings, die rein nach funktionalistischem Pragmatismus durchgeführt wird, mündet im unverbundenen Nebeneinander zahlreicher „funktionaler Säulen“. In dem Maße, in dem diese nach unterschiedlichen, eben situativen Kriterien aufgebaut wurden, führt das zu einem zunehmend intransparenten und demokratisch schwer zu kontrollierenden Konglomerat. Das kann einen ordnenden Gegenimpuls auslösen. Historisch wurden in Europa die funktionalen Integrationserfolge, beginnend mit dem EG-Fusionsvertrag von 1967, dann mit der Einheitlichen Europäischen Akte sowie den Verträgen von Maastricht, Amsterdam, Nizza und Lissabon verfassungspolitisch konsolidiert und damit gewissermaßen „föderalisiert“. Signifikante *Erweiterungen* des europäischen Aufgabenspektrums wurden aber meist weiterhin zunächst funktional etabliert. Beispiele dafür bieten die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik GASP und deren Vorläufer, die Europäische Politische Zusammenarbeit (EPZ), sowie die verschiedenen Formen polizeilicher und justizieller Zusammenarbeit. Für diese brachte dann der Vertrag von Lissabon ab 2009 eine konstitutionelle Konsolidierung. Heute besteht im engeren EU-Kreis nach der 2011 erfolgten Auflösung der WEU neben der Europäischen Union nur noch Euratom als (auch nur noch formal) eigenständige Institution.⁴

Auch sollte man nicht unterschätzen, dass die europäische Integration Fortschritte häufig eher als Reaktion auf regionale und globale Krisen gemacht hat, nicht als Teil eines längerfristigen Plans:

- Die Währungskrise der 1970er Jahre ging Hand in Hand mit der Entstehung des Europäischen Währungssystems (1979).
- Die von den USA in der ersten Hälfte der 1980er Jahre geförderte Deregulierung und Liberalisierung der Märkte und die zeitgleiche Eskalation der Ost-West-Spannungen gingen der Einheitlichen Europäischen Akte (1987) voraus.

⁴ Das Vereinigte Königreich scheidet mit dem Brexit auch aus Euratom aus.

- Die Vereinigung Deutschlands beschleunigte die Unterzeichnung des Vertrags über die Europäische Union (1992).
- Die EU-Erweiterungen und die Ablehnung der Europäischen Verfassung im französischen und niederländischen Referendum ebneten den Weg für den Vertrag von Lissabon (2009).

Ob sich die aktuelle Corona-Krise auch als ein solch einschneidender Punkt in der Geschichte der europäischen Integration herauskristallisiert, wird sich zeigen. Es hängt maßgeblich davon ab, welche Antworten die EU auf die Krise findet und wie entschieden sie diese umzusetzen vermag. So ist Europa heute mehr denn je gefordert, eine substanzielle Handlungskrise zu bewältigen, die eng miteinander verbundene interne und externe Gründe hat. Seit langem mehren sich die Hinweise, dass die europäischen Strukturen der Aufgabenwahrnehmung und Entscheidungsfindung nicht mehr zu den kommenden Herausforderungen passen.

Alternative Formen der Mitgliedschaft:

Der Druck, die europäischen Strukturen an die modernen Herausforderungen anzupassen, hat sich über viele Jahre aufgebaut. Im Widerstreit integrationsfreundlicher und integrationskritischer Interessen haben sich verschiedene Modelle herausgebildet, die die europäischen Realitäten besser widerspiegeln als das Ziel einer immer enger werdenden Gemeinschaft.

An (zeitlich) erster Stelle steht das Modell eines „Europas der verschiedenen Geschwindigkeiten.“ Es wurde bereits 1974 von Willy Brandt vorgeschlagen und 1975 im Tindemans-Report ausgearbeitet. Im Kern versteht sich das Europa der verschiedenen Geschwindigkeiten als Reaktion auf die beschriebene Eigenschaft des *Acquis communautaire*. Dort bestimmt der langsamste das Integrationstempo. Will man nicht von Veto-Positionen oder von objektiven Integrationshindernissen bei einzelnen Mitgliedstaaten abhängig sein, bietet ein zeitlich gestuftes Verfahren einen ersten Ausweg. Mitgliedstaaten der Europäischen Union, die zu weitergehenden Integrationsschritten bereit und in der Lage sind, gehen voran. Die anderen folgen später. Das Konzept beruht darauf, dass weiterhin gemeinsame Ziele für alle Mitgliedstaaten festgelegt werden. Das größte Projekt eines Europas der verschiedenen Geschwindigkeiten ist die europäische Währungsunion. Sie ist zugleich ein deutliches Zeichen dafür, dass die Formel der verschiedenen Geschwindigkeiten durchaus auch als Lippenbekenntnis dienen kann. Einige Mitgliedstaaten, nicht nur das Vereinigte Königreich, sondern auch Dänemark und Schweden, zeigen heute kein erkennbares Interesse, jemals der Währungsunion beizutreten.

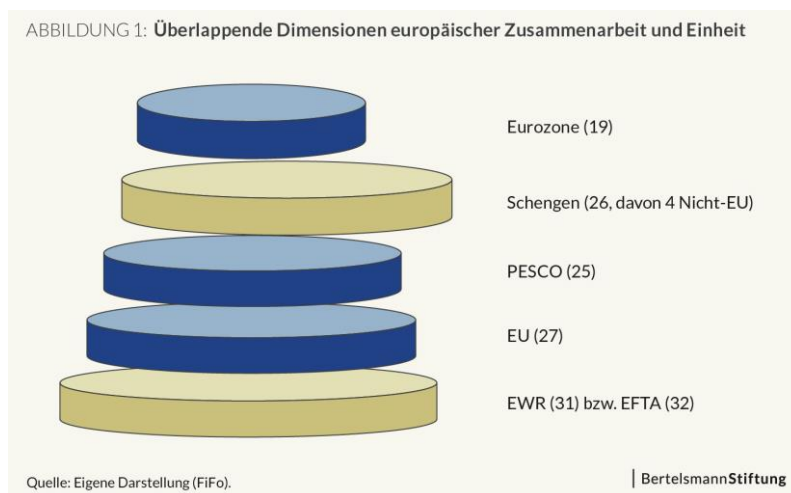
- Europa der verschiedenen Geschwindigkeiten

Da bei einem Zeithorizont „Niemals“ nicht mehr von verschiedenen Geschwindigkeiten gesprochen werden sollte, ist als logische Konsequenz das Modell eines „Europas der konzentrischen Kreise“ erwachsen. Konzeptionell kommt das dem Eingeständnis gleich, dass perspektivisch keine einheitliche Union mehr für alle Mitgliedstaaten erwartet wird. In dem Maße, in dem konzentrische Kreise so verstanden werden, dass einzelnen Mitgliedstaaten Ausnahmen bei bestimmten Gemeinschaftspolitiken zugestanden werden, um die Kooperation der anderen zu ermöglichen, trägt dieses Modell tendenziell zur Vertiefung der Integration bei. Das lässt sich beispielhaft an der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit (PESCO, *Permanent Structured Cooperation*) zeigen, zu der 25 der 27 Mitglieder in Rüstungsfragen und zur Streitkräftekoordination zusammenkommen. Neben dem Vereinigten Königreich beteiligen sich auch Dänemark und Malta nicht an der PESCO.

- Europa der konzentrischen Kreise ...

Als konzentrische Kreise lassen sich auch zentrale andere Konstellationen darstellen, in denen die EU-27 (nach Brexit) manchmal mit Ausnahmen, zuweilen aber auch mit Erweiterungen arbeitet. Abbildung 1 stellt hier noch einmal die 19 Mitglieder umfassende Eurozone heraus. Der Schengenraum ist insofern ein besonderer Kreis, als hier 22 EU-Mitglieder teilnehmen und zudem vier nicht der EU zugehörige Staaten eingebunden sind. Auch der Europäische Wirtschaftsraum (EWR) bzw. die nahezu deckungsgleiche Europäische Freihandelsassoziation (EFTA) erweitern das Verständnis des „Kreises“ über den einer reinen Teilmenge der Vertrags-EU aus. In der Offenheit, für bestimmte Aufgaben zum einen nur die „willigen“ EU-Mitglieder zusammenzuschließen, diese dann aber u.U. um beteiligungsbereite Nicht-Mitglieder zu erweitern, klingt in der Praxis schon etwas wie ein „Europa der Clubs“ an.

... oder Europa der Clubs



Europa heute kann ohne die Unterschiedlichkeit, mit der viele Aufgaben auf gemeinsamer Ebene wahrgenommen werden, nicht verstanden werden. Ob man dieses Operieren mit selektiven Ausnahmen als Stärke oder Schwäche der europäischen Integration betrachten will, hängt vom Alternativszenario ab. Wer nur eine vollständige Zusammenarbeit aller EU-Mitglieder als die anzustrebende europäische Integration gelten lässt, wird solche Partiallösungen als Schwäche des Gemeinschaftsprozesses charakterisieren. Wer hingegen diejenigen Mitglieder, die nicht an diesen engeren Kooperationen teilnehmen, in ihrer Rolle als Vetospieler betrachtet, erkennt es als Stärke der Kooperation, dass man mit Hilfe von Ausnahmen vertiefende Felder für die Integration erschließen kann.

Auswirkungen selektiver Beteiligung

Doch auch bei positiver Deutung der konzentrischen Kreise für die europäische Integration wird mit Blick auf den von Acquis gezogenen Rahmen deutlich, dass ein solches Modell enge Grenzen hat. Es funktioniert, solange zumindest die überwiegende Mehrheit der Mitgliedstaaten mitmacht. Vor allem müssen alle Schlüsselakteure dabei sein (zu denen das Vereinigte Königreich trotz seiner Größe durch seine Tradition ostentativer Distanzierung nie gehört hat). Selektive Kooperationen, an denen zum Beispiel Deutschland oder Frankreich nicht teilnehmen, sind hier praktisch nicht vorstellbar. Das Modell funktioniert im Rahmen der bestehenden europäischen Institutionen zudem nur dann, wenn diese Art der selektiven Integration *selbst* die Ausnahme bleibt gegenüber einem regulären Gemeinschaftsmodell unter Beteiligung aller Mitgliedstaaten. Diese beiden Grenzen werden zunehmend relevant.

Die europäische Integration ist wesentlich über wirtschaftliche Fragen im engeren und weiteren Sinne bis hin zu den damit verbundenen Grundfreiheiten vorangetrieben worden. Auch wenn die Strukturen der verschiedenen europäischen Volkswirtschaften und die damit verbundenen Interessen der jeweiligen Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich waren und sind, hat doch der ökonomische Mehrwert, in einem integrierten Binnenmarkt zu agieren, diese Divergenzen in der Regel dominiert. Dem entspricht ein Integrationsmodell, in dem regulär alle EU-Staaten – ggf. mit wenigen Ausnahmen – mitmachen und an dem sich auch weitere Nicht-Mitglieder sowie die Beitrittskandidaten beteiligen wollen.

Klarer Mehrwert der wirtschaftlichen Erstintegration

Dazu passt auch, wie Demertzis et al. (2018) darlegen, die Nutzung der qualifizierten Mehrheitsregel im EU-Rat: Solange *alle* Mitgliedstaaten längerfristig von Integrationsentscheidungen profitieren können, fällt es einzelnen Mitgliedstaaten leichter, sich in Brüssel gelegentlich überstimmen zu lassen. Viele der heute für die vertiefte europäische Kooperation drängenden Themen zeichnen sich dagegen nicht durch einen so klar erkennbaren Mehrwert aus, der es erleichtert, etwaige eigene Vorbehalte hintanzustellen. Die Haltungen der Mitgliedstaaten zum militärischen Auftreten nach außen sind sehr unterschiedlich. Auch in Fragen der Zuwanderung von außerhalb des EU-Raums gehen die Interessen in den europäischen Regionen zum Teil sehr weit auseinander. Zwar wird zuweilen der Verzicht auf die Einstimmigkeitsregel auch für Außenpolitik gefordert, zum Beispiel von Bundeskanzlerin Merkel in einer Grundsatzrede vor dem Europaparlament im November 2018. Doch diese Empfehlung gilt einerseits nur „langfristig“ und andererseits nur, „wo die Verträge dies möglich machen und wo immer es möglich ist“. Derart doppelt eingehegt, wirkt das visionäre Bekenntnis zur Mehrheitsregel zugleich wie eine ausdrückliche Bestätigung des Status quo für die absehbare Zukunft. Aber auch in wirtschaftlichen Fragen selbst sind zunehmend Kontroversen zu erwarten. Nachdem die allokativen Vorteile von Marktintegration und Risikopooling im Wesentlichen schon realisiert sind, treten distributive Fragen gemeinsamer Wirtschaft mehr und mehr in den Vordergrund. Die politischen und medialen Abwehrschlachten, die allein mithilfe des Reizwortes „Transferunion“ geschlagen werden, illustrieren plastisch, wie kontrovers auch ökonomische Fragen in Europa sein können.

Unterschiedliche Positionen zu Aspekten der weiteren Integration

Die Heterogenität der für die Union relevanten politischen Fragen ist deutlich gewachsen – auch weil andere, nicht-wirtschaftliche Fragen an Bedeutung gewonnen haben. Hier führt das Integrationsmodell, demzufolge die Mitgliedstaaten –allenfalls mit wenigen Ausnahmen – gemeinsam voranschreiten, vermehrt zu Blockaden und Attentismus, wo Handlung gefordert ist. Das wird verstärkt durch das zentripetale Integrationsmodell des Acquis communautaire, das bei zentrifugalen Tendenzen blockiert, selbst wenn diese eher Ausdruck des Subsidiaritätsgedankens und nicht Brexit-artige Unionsflucht sind.

„Das Europa, wie wir es kennen, ist zu schwach, zu langsam, zu ineffizient“

Die Mechanismen, die Europa zu dem Beispiel erfolgreicher Integration gemacht haben, als das man es heute bei aller Kritik in Einzelfragen klar anerkennen muss – diese Mechanismen werden zusehends zu Hürden für die flexible Vertiefung und souveräne Integration, die Europa für die Aufgaben auf dem eigenen Kontinent und in der multipolaren Welt des 21. Jahrhunderts benötigen wird.

Um es noch einmal mit Präsident Macrons Worte zu sagen: „Das Europa, wie wir es kennen, ist zu schwach, zu langsam, zu ineffizient.“ Der folgende Abschnitt wirft einen vertiefenden Blick auf wichtige Herausforderungen für das gemeinsame Europa. Er fragt gewissermaßen „Zu schwach wofür?“.

D. Herausforderungen für das künftige Europa

Die Reformnotwendigkeit für Europa ist groß, weil der Druck zu handeln groß ist. Äußere Herausforderungen der multipolaren Welt verlangen ein stärkeres, souveränes Europa. Zugleich unterminieren innere Herausforderungen diese Stärke. Beide Dimensionen verlangen, arbeitsfähige Zukunftsmodelle für Europa zu finden.

Interne und externe Herausforderungen

Ohne Anspruch auf Vollständigkeit betrachten wir im Folgenden einige der wichtigen inneren und äußeren Herausforderungen. Ihnen allen ist gemein, dass hier das hergebrachte Steuerungsmodell der Union, wie es oben beschrieben worden ist, mehr und mehr an seine Grenzen stößt.

Die aktuelle Corona-Pandemie zeigt deutlich, dass Komponenten der Gesundheitspolitik auf europäischer Ebene stärker koordiniert werden müssen. Elemente einer gemeinsamen Pandemiepolitik wären mindestens die substanzielle Stärkung des Europäischen Zentrums für die Prävention und die Kontrolle von Krankheiten (ECDC⁵), klar definierte notwendige Lieferketten von notwendigen medizinischen Materialien, eine Koordination von Testkapazitäten. Vor allem wird es auch eine schlagkräftigere und schnellere gemeinsame Reaktion auf die akute medizinische Krise geben müssen: Der europäische Gedanke stirbt, wenn – wie anfangs in Norditalien – in einer Region viele Covid-Erkrankte wegen überlasteter Kliniken sterben, während wenige hundert Kilometer entfernt noch ungenutzte Kapazitäten bereitstehen.

Pandemieprävention und -bekämpfung

Jenseits der unmittelbar gesundheitspolitischen Aufgaben beginnt aktuell der Kampf gegen die vom erzwungenen Stillstand verursachte wirtschaftliche Rezession. Im Gegensatz zur Weltwirtschaftskrise nach dem Lehman-Zusammenbruch 2008 geht Europa geld- und finanzpolitisch nicht völlig unerfahren in diese neue Krise. Doch der Kombination von global symmetrischen Angebotsschocks und einer daran anknüpfenden Nachfragedepression stellt die europäischen Volkswirtschaften und deren gemeinsame politische Governance gleichwohl vor eine neue Qualität noch nicht absehbarer Herausforderungen. Da bei Abschluss des vorliegenden Papiers die Tiefe der kommenden Rezession und die Pfade der wirtschaftlichen Erholung noch nicht absehbar sind, können die Rückwirkungen auf die öffentlichen Strukturen der Mitgliedstaaten und auch der Union selbst nicht abgeschätzt werden. Mit Gewissheit werden die öffentlichen Schulden sprunghaft in die Höhe schnellen. In den einigen noch aus der letzten Krise vorbelasteten, teils hochschuldeten Mitgliedstaaten können die noch hinzukommenden Kredite durchaus auch wieder Fragen der Schulden-Tragfähigkeit und der fiskalischen Solvenz aufwerfen. Neben der Abwendung kritischer Zuspitzungen aus diesen finanzwirtschaftlichen Entwicklungen und den makroökonomischen Schocks dahinter wird es eine der zentralen Herausforderungen Europas sein, seine ökonomische sowie die finanz- und währungspolitische Krisenresilienz weiter auszubauen.

Corona-Rezession und Schulden-Tragfähigkeit

Eine weitere und ebenso noch länger anhaltende Herausforderung ist die vernünftige und schadensminimierende Abwicklung des Brexit. Mit dem eindeutigen Mandat aus den Unterhauswahlen vom 12. Dezember 2019 hat die britische Regierung den formalen Brexit zum 31. Januar 2020 umgesetzt. Für London und Brüssel ist damit ein Ende

Brexit sorgt weiterhin für Unsicherheit

⁵ Das *European Centre for Disease Prevention and Control* (ECDC) ist seit 2005 im schwedischen Solna angesiedelt.

der langen Hängepartie und ein geordnetes Ende des ersten Akts erreicht. Die benötigten Zusatzabkommen können kaum in der aktuell auf das Jahr 2020 begrenzten Übergangsphase verhandelt und beschlossen werden. Die Verhandlungen bezüglich der Übergangszeit liegen aktuell allerdings wegen der Corona-Krise auf Eis, was die Unsicherheit über die Natur und Folgen des Brexit-Votums am 23. Juni 2016 aufrecht erhält. Für weiteres „Drama“ im nächsten Brexit-Akt ist vorgesorgt.

Auch wenn 2019 die Aufmerksamkeit im Wesentlichen auf den dysfunktionalen politischen Prozess in London gerichtet war, darf nicht vergessen werden, dass der sich langwierig hinziehende Brexit-Prozess (mit der damit verbundenen Unsicherheit) die EU vor enorme wirtschaftliche und politische Herausforderungen stellt und auch das bestehende Integrationsgerüst in Frage stellt. Da insbesondere bei den vielerorts aktiven „Populisten“ wenig Gewicht auf realistische Ursache-Wirkungs-Argumente gelegt wird, könnte der volkswirtschaftliche Schaden eines ungeordneten Brexits in der EU durchaus die EU-Kritiker weiter stärken und sie ermutigen, sich dem britischen Beispiel anzuschließen

*Schadens-
minimierender
Brexit*

In den letzten Jahren wurden mehrere EU-Mitgliedstaaten mit politischen Veränderungen konfrontiert, die zu einer Bedrohung der Rechtsstaatlichkeit und der liberalen Demokratie führten – Kernwerte, auf deren Grundlage die EU gegründet wurde (Artikel 2 des EU-Vertrags). Diese Entwicklung ist insbesondere in Polen und Ungarn zu beobachten und hat sich im Rahmen der Corona-Gesetzgebung in beiden Ländern nochmals verschärft. Insbesondere die ungarische Regierung steht wegen der Corona-Notstandsgesetze vom 11. März in der Kritik, mit diesen den demokratischen Prozess auszuhebeln. So erhärtet sich die Rechtsstaatlichkeitsproblematik durch die Corona-Krise.

*Bedrohung der
Rechtsstaatlichkeit
und der liberalen
Demokratie*

Gegen beide Länder wurde ein Suspendierungsverfahren nach Artikel 7 des EU-Vertrags wegen Gefährdung der richterlichen Unabhängigkeit eingeleitet. Die Wahrscheinlichkeit, dass eines der beiden Länder durch Suspendierung tatsächlich sein Stimmrecht verliert, ist jedoch sehr gering, da dies eine einstimmige Einigung zwischen allen anderen EU-Mitgliedstaaten erfordern würde (Archick, 2018). Zu beachten ist dabei auch, dass die polnische und ungarische Regierung die EU-Maßnahmen als Einmischung in ihre nationale Souveränität betrachten. Das kann ihre bereits offenkundige Skepsis gegenüber einer weiteren EU-Integration in einigen Politikbereichen weiter verstärken. Auch in diesem Zusammenhang ist die EU daher mit dem Konflikt zwischen Vertiefung oder Erweiterung konfrontiert.

Die zentralen geopolitischen Herausforderungen für das künftige Europa setzen unmittelbar an der oben skizzierten Schwäche regelbasierter Multilateralität und dem Aufkommen einer neuen Multipolarität an (vgl. Abschnitt B). Der Ruf nach originär europäischer Souveränität beziehungsweise „Weltpolitikfähigkeit“ stellt sich als die EU-Antwort auf zwei Trends dar: Auf der einen Seite nimmt Chinas globale Bedeutung in vielen machtpolitisch relevanten Feldern stetig zu – sei es technologisch und ökonomisch, sei es diplomatisch und militärisch. Auch die wachsende Selbstgewissheit, mit der universale Menschen- und individuelle Bürgerrechte als Konstrukte des „Westens“ dargestellt und im Vergleich zu einem vermeintlich konfuzianischen, de facto vor allem autoritären Gesellschaftsbild abgewertet werden, ist eine konstante ideologische Kampfansage an Europa und dessen Werte. Der Umstand, dass diese Auseinandersetzung vor dem Hintergrund enger wirtschaftlicher Verflechtungen, vieler geteilter

*Europäische
Souveränität
gegenüber einem
zunehmend
hegemonialen
China...*

Interessen – z.B. im Klimaschutz – und eines sehr respektvollen Umgangs miteinander stattfindet, nimmt der Herausforderung nichts von ihrer Grundsätzlichkeit.

Den anderen geopolitischen Bezugspunkt eines europäischen Strebens nach mehr Souveränität bilden die USA. Hier ist die Konstellation auf den ersten Blick umgekehrt. Die Vereinigten Staaten und Europa sind gemeinsam das Fundament eben dieses „Westens“. Die Verbundenheit reicht tief. Gemeinsame Geschichte und Werte, intensive Handelsverflechtung, eng verschränkte militärische Sicherheit und nicht zuletzt eine streckenweise quasi amalgamierte Populärkultur geben dem Verhältnis Europas zu den USA eine nahezu geschwisterliche Anmutung. Zu diesem Bild enger Familie würde der zeitweilig schrillere Ton im Umgang miteinander passen und eine gewisse Neigung beider Seiten, angesichts (zu) hoher Erwartungen leicht voneinander enttäuscht zu sein. Doch das europäisch-amerikanische Verhältnis hängt nicht von der kommunikativen Atmosphäre ab, sondern von der Stärke der gemeinsamen Interessen.

Hier sieht sich Europa mit zwei amerikanischen Trends konfrontiert, die beide eine Lockerung dieses geopolitischen Bündnisses mit sich bringen. Zum einen verliert die transatlantische Beziehung für die USA nahezu zwangsläufig dadurch an Bedeutung, dass die transpazifische Außenpolitik an Relevanz gewinnt. Hier spielt auch die gewachsene Dominanz vorrangig kalifornischer Hightech-Unternehmen im amerikanischen Außenhandel eine große Rolle. Dieser Bedeutungswandel Europas für die USA findet seinen Widerhall in der klar vorgetragenen – und seit langem berechtigten – Forderung, die Kosten der militärischen Sicherheit im Rahmen der NATO weniger ungleichmäßig aufzuteilen. In der Frage der Lastenverteilung tritt auch der zweite Trend zutage. Unterfüttert von einem über die Dekaden hinweg immer starken, heute aber auch sehr prominent positionierten Isolationismus lassen die Vereinigten Staaten eine gewisse Hegemonie-Müdigkeit erkennen. Dieser Trend wurzelt tief. Überspitzt formuliert scheint mit dem Verblässen des „amerikanischen Traums“ für die Mittelschichten in den USA (Case/Deaton, 2020) dessen außenpolitischer Reflex als Sendungsbewusstsein des ehemaligen „Weltpolizisten“ nachgelassen zu haben. Seit mehr als zwanzig Jahren ist amerikanische Außenpolitik häufig nurmehr reaktiv und folgt im Wesentlichen einem „no strategy approach“ (Walt, 2020). Dieser Trend wird durch die erratische, primär auf innenpolitische Show-Effekte angelegte Außenpolitik der Trump-Administration noch verstärkt, indem sie das amerikanische Ansehen in der Welt nun auch aktiv untergräbt.

*... und Hegemonie-
müden USA*

Zwischen den beiden Polen USA und China muss Europa sich bewegen. Es muss in dieser Konstellation auch seinen Platz (zurück-)erobern. Ob das mit und nach der Corona-Krise schwerer oder leichter fallen kann, ist noch nicht abzusehen. Leicht wird es so oder so nicht. Denn die auch im vorliegenden Papier vorgebrachte These, eine neue Multipolarität verdränge in der Geopolitik zunehmend die regelgebundene Multilateralität, ist in einer Hinsicht noch *optimistisch* und aus europäischer Sicht formuliert: Europäer sprechen von *Multipolarität*. In den USA und auch in China ist mit wachsender Selbstverständlichkeit von einer zunehmend *bipolaren* Welt die Rede. Europa wird – wie auch Russland und die Schwellenländer – als wichtiger Akteur wahrgenommen, aber nicht als ebenbürtiger Machtpol.

*Multilateralität
versus
Multipolarität...*

*...oder Multipolarität
versus Bipolarität?*

Insoweit diese – nicht unumstrittene – Sichtweise die geopolitischen Realitäten widerspiegelt, ist die Herausforderung für das künftige Europa auf dem Weg zu mehr eigener Souveränität eine doppelte: Die (Wieder-)Erlangung regelgebundener Multilateralität sollte weiterhin das *Ziel* europäischer Politik sein, denn sie bietet eine gerechtere, partizipative und in mancher Hinsicht auch effiziente globale Governance. Der *Weg* dahin

wird aber zunächst über eine Multipolarität führen müssen, in der Europa stark genug ist, um als ebenbürtiger Partner den die Forderung nach multilateralen Spielregeln zu formulieren und durchsetzen zu können. Auch eine Revitalisierung enger transatlantischer Verbundenheit mit den Vereinigten Staaten wird kaum gelingen, wenn Europa unverändert die Rolle des (nicht nur finanziellen) Juniorpartners anstrebt. Dabei ist jedoch klar, dass der Anspruch, erneuerte Multilateralität und bessere Partnerschaft aus einer Position wachsender Stärke zu erreichen, auch mit Substanz unterfüttert sein muss. Europa wird nicht dadurch stärker, dass es mehr Macht *fordert*. Geopolitisch gründet Macht auf realer Bedeutung, Handlungsfähigkeit und Handlungswillen. Fehlt es an Bedeutung, helfen die beiden anderen Faktoren nicht. Das beschreibt die Lage mancher Weltregion – nicht aber Europas. An wirtschaftlichem, kulturellem und auch normativem Gewicht fehlt es Europa nicht. In manchen Feldern ist Europa sogar die maßgebliche „Weltmacht“ – man denke als Beispiel nur an den so genannten *Brüssel-Effekt*.⁶ Dieses große Potenzial aber besser auszunutzen, indem die europäische Handlungsfähigkeit ausgebaut und dadurch der Handlungswille gekräftigt wird, ist das – erreichbare – Ziel europäischer Souveränität durch eine strukturelle Weiterentwicklung der Union. Damit wird deutlich, dass gerade im Verhältnis Europas zu den USA und zu China *neue Modelle für Europas Zukunft* nicht von den zentralen geopolitischen Zukunftsaufgaben der Union getrennt werden können.

Europa wird nicht dadurch stärker, dass es mehr Macht fordert

Zudem wächst Europas Stärke mit der Qualität, mit der es seine weiteren Herausforderungen bewältigt. Außenpolitisch spielt hier traditionell das Verhältnis zum großen östlichen Nachbarn eine zentrale Rolle. Die internationale Politik Russlands hat in den letzten Jahren einen zunehmend offensiven Ton angenommen. Nach der wiederholten Unterbrechung der Gaslieferungen an den Westen und dem russisch-georgischen Krieg im Sommer 2008 war die EU im März 2014 gezwungen, restriktive Sanktionen gegen Russland als Reaktion auf die illegale Annexion der Krim und die anhaltende Einmischung in die östliche Ukraine zu verhängen. Russische Desinformationsbemühungen, versuchte Wahlbeeinflussungen in Europa und den USA, russische Aktionen in Syrien, Cyberbedrohungen, Geldwäscheaktivitäten und vielfältige Menschenrechtsverletzungen haben das Verhältnis weiter beschädigt.

Offensive Außenpolitik Russlands

Zwischen den EU-Ländern herrschen unterschiedliche Auffassungen darüber, wie mit Russland langfristig umgegangen werden soll. Viele Mitgliedstaaten unterhalten intensive Handelsbeziehungen zu Russland (z.B. Deutschland und Italien) und verlassen sich auf Russland, um ihren Öl- und Gasbedarf zu decken. Diese Länder setzen darauf, die Beziehungen mit Russland zu pflegen, auch im Hinblick auf die europäische Sicherheit. Andere EU-Länder – Schweden und Dänemark sowie die baltischen Staaten – befürworten eine härtere Haltung gegenüber Russland, alarmiert durch den Anstieg der russischen Manöver, durch die wachsende Abhängigkeit vom russischen Gas („Nord Stream 2“) und durch die russische mediale Softpower. Entsprechend ist es bis heute nicht gelungen, eine Nachfolgeregelung für das 2007 ausgelaufene Partnerschafts- und Kooperationsabkommen zwischen EU und Russischer Föderation zu vereinbaren.

Nach der EU-Erweiterung in den Jahren 2004 und 2007 führten große Einkommens- und Lebensstandardunterschiede zwischen den neuen Mitgliedstaaten und den EU-15-Ländern zu einem beeindruckenden Anstieg der innereuropäischen Migration. Das betraf

Migrationsströme und Flüchtlingskrise

⁶ Der „Brüssel-Effekt“ bezeichnet die einseitige Übernahme von Rechtsnormen, Regulierungsmaßnahmen und Standards der EU in weiten Teilen der Welt, insbesondere – aber nicht ausschließlich – wo transnational gehandelte Güter und Dienstleistungen betroffen sind. Der Begriff wurde 2012 von Anu Bradford (Columbia Law School) formuliert; vgl. aktuell Bradford (2020).

insbesondere die Wanderung aus den 2004 beigetretenen „EU-8-Ländern“ nach Irland und Großbritannien, die zusammen mit Schweden ihre Grenzen ohne Übergangszeit unmittelbar geöffnet hatten. Aus den 2007 beigetretenen Neumitgliedern Bulgarien und Rumänien kam es zu umfangreicher Migration vor allem nach Italien und Spanien. Mit der Eurozone-Krise ab 2010 zogen schließlich viele Menschen von den südlichen Mitgliedstaaten Portugal, Spanien, Italien und Griechenland in die nördlichen Mitgliedstaaten um, insbesondere nach Belgien, Frankreich, Deutschland und Großbritannien.

Neben den inneren Wanderungen erlebt die EU auch große Migrationsdynamik im Zusammenhang mit den Konflikten im Nahen Osten und in Nordafrika sowie mit der Bevölkerungsexplosion in einigen Ländern Subsahara-Afrikas. Nach Angaben der Internationalen Organisation für Migration kamen 2015 mehr als eine Million Flüchtlinge und irreguläre Migranten nach Europa. Auch als Folge der Abkommen zwischen der EU und der Türkei sowie zwischen Italien und Libyen ging der Zustrom in den Folgejahren stark zurück. 2018 sank er auf 139.000 Geflüchtete und 2019 auf 120.000 Geflüchtete im Jahr.

Die Dublin-Verordnung sieht vor, dass Flüchtlinge und irreguläre Migranten in dem EU-Land, in das sie zuerst einreisen, Asyl beantragen müssen. Diese Regel steht im Kontrast zu Artikel 67 AEUV⁷ und stellt eine weit überproportionale Belastung für die Mitgliedstaaten dar, die vielfach bereits von der Eurokrise belastet wurden und die geografisch näher an den vom Krieg zerstörten Ländern oder an den nordafrikanischen Küsten liegen. Die EU hat Anstrengungen unternommen, um Flüchtlinge auf andere Mitgliedstaaten zu verteilen (2015 Emergency Relocation Scheme), aber sie erwiesen sich als unzureichend und trafen auf den offenen Widerstand einiger Länder (Österreich und der Visegrád-Gruppe) bzw. provozierten die Nichteinhaltung der Dublin-Verordnung durch weitere Mitgliedstaaten.

Obwohl die Migrationsströme zumindest quantitativ der Nachfrage nach Arbeitskräften in Westeuropa entgegenkommen und potenziell dazu beitragen, das Problem der alternden Bevölkerungen zu mildern, stellen sie bedeutende Herausforderungen für die Arbeitsmärkte und Sozialsysteme der Aufnahmeländer dar. Auch im Jahr 2019 ist keine Milderung der schwelenden Kontroversen zwischen den EU-Staaten zu Migrationsfragen zu erkennen. Nach der einseitigen Aufkündigung des EU-Türkei-Geflüchteten-Abkommens durch den Präsident Erdogan und dem brüchigen Waffenstillstand in Idlib können diese Kontroversen jederzeit wieder ausbrechen. Von den seit 2011 nach Angaben des UNHCR aus Syrien geflohenen 5,7 Millionen Menschen sind bis dato zwar rund eine Million nach Europa gekommen, doch noch rund 3,6 Mio. Syrer halten sich in der Türkei auf.

Seit den Anschlägen vom 11. September 2001 sind Amerika und Europa mit einem transnationalen islamistischen Terrorismus konfrontiert. Die Taktik der globalen Ausweitung wurde und wird von verschiedenen Gruppierungen (u.a. ISIS, Al-Qaida, Hamas, Hisbollah) als Revolte gegen die behauptete Hegemonie der säkularen Weltmächte angewandt. Kriege als Reaktion auf Terroranschläge, die zum Teil noch schwache

*Globaler
Terrorismus*

⁷ Artikel 67 AEUV: Die Union „stellt sicher, dass Personen an den Binnengrenzen nicht kontrolliert werden, und entwickelt eine gemeinsame Politik in den Bereichen Asyl, Einwanderung und Kontrollen an den Außengrenzen, die sich auf die Solidarität der Mitgliedstaaten gründet und gegenüber Drittstaatsangehörigen angemessen ist.“

Integration von Muslimen in europäische Gesellschaften und die Verbreitung von Kommunikationssystemen wie Twitter und Facebook haben die Gefahr von Terroranschlägen verschärft. Seit 2007 haben die EU-Länder verschiedene Informationsaustauschmechanismen zur Optimierung der Terrorismusbekämpfung und zur Verhinderung der Geldwäsche entwickelt. Eine effektive Reaktion erfordert jedoch ein tiefes Verständnis der Komplexität des Phänomens. Der Sieg über ISIS in Syrien im Jahr 2019 ist keine Gewähr für ein Abschwellen der Terrorismusgefahr für Europa; durch zurückströmende „Kämpfer“ entstehen im Zweifel wieder neue Risiken.

Der Klimawandel hat heute schon bewirkt, dass die durchschnittliche Oberflächentemperatur auf der Erde seit der industriellen Revolution um mehr als ein Grad Celsius gestiegen ist. Diese Entwicklung wird schwerwiegende Folgen für die menschliche Gesundheit, die biologische Vielfalt und Ressourcen, die Ökosysteme sowie für viele soziale und wirtschaftliche Bereiche einschließlich Landwirtschaft, Tourismus und Energieerzeugung haben.

Klimawandel

Die Europäische Union steht an vorderster Front der internationalen Bemühungen um die Verringerung der Treibhausgasemissionen und um den Schutz des Weltklimas. Die Klimapolitik der EU entwickelt sich seit 1990, als der Zwischenstaatliche Ausschuss der Vereinten Nationen für Klimaänderungen seinen ersten Bericht veröffentlichte. 1997 unterzeichnete die damalige Europäische Gemeinschaft das Kyoto-Protokoll und die EU trat anschließend dem Pariser Übereinkommen der Vereinten Nationen von 2015 bei.

Die Aufmerksamkeit, die die EU im Bereich des Klima- und Ressourcenschutzes der Festlegung und Aktualisierung ihrer Ziele sowie den mehrjährigen Aktionsprogrammen und Folgenabschätzungsverfahren widmet, wird jedoch durch externe und interne Beschränkungen für die Umsetzung relativiert. Nicht nur muss sich die EU mit dem Mangel an Engagement der großen Akteure auseinandersetzen. Zudem wird ihr Handlungsspielraum durch die Vertragsbestimmungen eingeschränkt, insbesondere das Erfordernis der Einstimmigkeit im Rat. Darüber hinaus besteht die Schwierigkeit, die Einhaltung der auf Gemeinschaftsebene festgelegten Regeln durch die Mitgliedstaaten zu gewährleisten, und die Notwendigkeit kontroverser politischer Maßnahmen – z.B. die Einführung bzw. Erhöhung von CO₂-Preisen –, wenn die im Pariser Abkommen festgelegten Ziele noch erreicht werden sollen.

Das sind bei weitem nicht alle Herausforderungen, denen sich die europäische Politik heute stellen muss. Als primär wirtschaftliche, keineswegs leichter zu bewältigende Themen stehen die Stärkung des Euro als internationales Zahlungsmittel und eine strategische Industriepolitik mit Blick auf die langfristige technologische Wettbewerbsfähigkeit europäischer Schlüsselindustrien (einschließlich Screening ausländischer Direktinvestitionen) ebenfalls hoch auf der Agenda. Dahinter stehen sehr grundsätzliche Herausforderungen wie die progressive Bewältigung und Gestaltung der vierten industriellen Revolution und die damit an Bedeutung noch weiter zunehmenden Cybersicherheit. Auch die weiterhin schwelenden Konflikte zum Thema „Eurozone und Staatsfinanzen“ sind nicht auf die leichte Schulter zu nehmen.

*Wirtschafts-
politische
Herausforderungen*

Die Dichte und Zahl der skizzierten Herausforderungen widerspiegelt eine Welt, in der wachsende geopolitische, ökonomische, ökologische und technologische Dynamik einer nicht automatisch mitgestiegenen Problemlösungskapazität von Politik und Gesellschaft gegenübersteht. Die Corona-Krise potenziert diese Disparität im Zweifel noch weiter. Damit wird überdeutlich, dass die Herausforderungen für Europa in ihrer

Summe und in ihrer Struktur mittlerweile zu groß sind, um sie noch im herkömmlichen EU-Abstimmungs- und Regierungsmodell bewältigen zu können. Das schließt nicht aus, dass sich das bisherige Modell in einzelnen Bereichen „gut schlägt“. So hat die EU-27 in den Brexit-Verhandlungen bislang eine durchaus gute Figur gemacht. Allerdings ist kaum zu erwarten, dass bei anderen Herausforderungen ein die EU so starkes einendes Moment entsteht, wie es das oft selbstbezogene und nicht selten kränkende Auftreten der britischen Regierung unwillentlich, aber sehr wirksam geschaffen hat. Um insgesamt handlungsfähig, flexibel und energisch auftreten zu können, braucht die EU ein neues, leistungsfähigeres Steuerungsmodell, das auf mehr europäischer Souveränität aufbaut.

E. Prüffragen für die europäische Weiterentwicklung

Wie muss ein künftiges europäisches Modell ausgestaltet werden, wenn es diese Herausforderungen bewältigen soll? Welche Kriterien muss ein Zukunftsmodell für Europa erfüllen? Diese Fragen wird das Vorhaben „Ein starkes Europa in einer globalisierten Welt“ ausloten und zu beantworten suchen.

Um die Möglichkeiten und Grenzen neuer Modelle für Europa plastisch auszuleuchten, formulieren wir hier zunächst praxisnahe Gedankenexperimente. Sie werden als Fragen ausgedrückt, die in diesem Papier noch keine Antworten erhalten sollen. Aufgabe der Gedankenexperimente ist es, einen Diskussionsprozess zu Zukunftsmodellen praktisch zu reflektieren und so zu „erden“. Mithilfe der Fragen soll besser beurteilt werden, ob in einem neuen Konzept das Gras nicht nur von der anderen Seite des Zaunes grüner wirkt. In einem tauglichen Zukunftsmodell muss das Gras tatsächlich auch grüner sein, wenn man darauf steht.

*Prüffragen als
Praxistest für
europäische
Zukunftsmodelle*

Die Fragen der Gedankenexperimente zielen jeweils auf eine freiwillige und nachhaltige Akzeptanz der angesprochenen Maßnahmen ab. Es geht nicht darum, mit welchem Modell man die Mitgliedstaaten am besten zu einer der Lösungen *zwingen* könnte:

- Wie können die Briten nach dem Brexit weiterhin als vollwertiges Mitglied an einer europäischen Sicherheits- und Verteidigungsstruktur teilnehmen?
- Wie kann die Währungsunion durch Elemente einer Fiskal- und Sozialunion so ergänzt werden, dass die makroökonomische Governance des Euroraums „auf beiden Beinen“ steht?
- Wie, und mit welchen Entscheidungsfindungsmechanismen wird die EU „weltpolitikfähiger“?
- Wie kann die EU externe Schocks besser auffangen, als es in der Flüchtlingskrise 2015 geschehen ist und jetzt auch den Beginn der Corona-Krise prägt? Wie kann sie ein besseres *burden-sharing* garantieren und effektiver umsetzen?
- Wie, und mit welcher Roadmap, kann die EU beitrittswilligen Staaten (insbesondere auf dem Westbalkan) eine realistische Integrationsperspektive bis hin zur Vollmitgliedschaft bieten?
- Wie kann die EU Mitgliedstaaten auch Möglichkeiten der partiellen Desintegration, als Alternative für einen kompletten Austritt, bieten? Mit welcher Anreizstruktur kann eine solche partielle Desintegration „teuer“ genug, aber nicht unmöglich gemacht werden?
- Wie gelingt der EU eine Balance der Interessen der aktuellen Positionen innerhalb der EU, beispielsweise zwischen Nettozahlern und Nettoempfängern, zwischen Süd und Nord sowie Ost und West?

- Wie können die Bedürfnisse der europäischen Bürger besser berücksichtigt werden? Durch welche Prozesse und mit welchen Mitteln kann der „Bürgerwille“ besser in europäische Entscheidungsfindungsprozesse einfließen?

Diese Fragen verstehen sich nicht als abschließende Liste. Auch geht es nicht darum, für das „beste“ Modell alle Fragen positiv zu beantworten. Hier sind Widersprüche und *Trade-offs* unvermeidlich. Ob sie positiv oder negativ beantwortet werden – so oder so helfen solche Gedankenexperimente, die Zukunftsmodelle für Europa nicht ausschließlich hinsichtlich ihrer verfassungspolitische Konsistenz oder anderer abstrakter Kriterien zu betrachten. Die Gedankenexperimente zwingen uns, Zukunftsmodelle von vornherein in ihrer Qualität als *Lösungen* für tatsächlich anstehende europapolitische Fragen zu betrachten.

*Konkrete statt
abstrakte
Lösungsansätze*

F. Lösungsraum

Europa muss sich reformieren, um sich weiterentwickeln zu können. Der Titel des Vorhabens „*Ein starkes Europa in einer globalisierten Welt*“ meint nicht allein die EU in ihrer gegenwärtigen Form; es geht um neue Zukunftsmodelle für Europa. Im Winter 2019/20 – die neue EU-Kommission gerade vereidigt, das EU-Parlament nach der Wahl seit wenigen Monaten arbeitsfähig und den Brexit ein weiteres Mal aufgeschoben – war eine solche Perspektive schon beinahe Gemeingut. In den Medien, in der Wissenschaft und in der Politik – nationale wie europäische – fiel es schwer, Stimmen zu vernehmen, die durchgehende Zufriedenheit mit dem Status quo des europäischen Modells formulieren. Die Corona-Krise rückt solche Fragen nicht in den Hintergrund, sondern zeigt die tieferreichenden Notwendigkeiten für zukunftsgerichtete Reformen eher noch deutlicher auf.

Die große Bereitschaft, über Reformen der Europäischen Union zu sprechen, bedeutet jedoch nicht, dass Einigkeit über eine Richtung oder gar über das Ziel einer Reform bestünde. Mit Blick auf die inneren und äußeren Herausforderungen bestehen in zentralen politischen Gestaltungsfragen zum Teil große Divergenzen zwischen den Mitgliedstaaten.

In gewisser Weise spiegeln diese Unterschiede auch die Spaltung in der europäischen Öffentlichkeit in zuversichtliche und verunsicherte EU-Bürger wider, wie sie in der *eu-pinions*-Befragung 2019/1 im Vorfeld der Europawahl zutage getreten ist: Wirtschaftlich und vor allem gesellschaftlich verunsicherte EU-Bürger sind mit dem Funktionieren der Demokratie auf EU-Ebene und der politischen Entwicklung der EU überwiegend unzufrieden (de Vries und Hoffmann, 2019). Die zuversichtlichen Befragten hingegen sind mit dem Funktionieren der Demokratie auf EU-Ebene und der politischen Ausrichtung der EU eher zufrieden. Auch hier, so scheint es, ist das einende Band vor allem das Unbehagen mit dem strukturellen Status quo: Von den Zuversichtlichen glauben laut Umfrage nur 36 Prozent, dass sich „die EU in die richtige Richtung entwickelt“. Von den gesellschaftlich verunsicherten EU-Bürgern äußern sogar nur 23 Prozent diese Ansicht. In diesem Sinn kann auch das Ergebnis der EP-Wahlen vom Mai 2019 verstanden werden: Sowohl die EU-Kritiker – „populistische“ oder herkömmliche – wie auch die sehr überzeugten EU-Anhänger haben stärkeren Wählerzuspruch erfahren. Vor allem aber ist vielfach die Wahlbeteiligung enorm und überraschend gestiegen: Europa bewegt (wieder) mehr Menschen. Europas Zukunft bewegt die Menschen. Insofern bestärken

*Unterschiedliche
Beurteilungen von
Zustand und
Entwicklung der EU*

die Wahlergebnisse – bei aller schwierigen Arithmetik stabiler Mehrheiten – gerade die Pflicht, offen und lösungsorientiert den Weg zu europäischen Zukunftsmodellen zu betreten.

Europa ist also zu reformieren, das äußern die EU-Skeptiker und EU-Befürworter gleichermaßen. Auf diese – vorerst leere – Formel können sich auch in der Politik Integrationsanhänger und –kritiker einigen. Natürlich streben die beiden Seiten kaum in dieselbe Richtung. Doch auch angesichts disparater und potenziell noch weiter auseinander strebender Reformwünsche ist, so eine Grundthese des Vorhabens „*Ein starkes Europa in einer globalisierten Welt*“, die Schnittmenge von möglichen Reformen, die *mehrheitlich* als Fortschritt anerkannt werden können, nicht leer. Europaskepsis entsteht nicht nur aus nationalistischer, dem Gemeinschaftsgedanken abgeneigter Haltung. Europaskepsis kann auch aus der Ernüchterung entstehen, die durch Schwäche, Langsamkeit und Ineffizienz der Union erwachsen ist. Je handlungsfähiger und erfolgreicher Europa durch Reformen wird, desto weniger Anlass gibt es zu Skepsis und Distanzierung.

EP-Wahlergebnis ist ein klares, wenn auch schwieriges Reformmandat

Diese Konstellation ist eine gute, keineswegs selbstverständliche Startsituation für die notwendige Reformdebatte zu den strukturellen Zukunftsmodellen für Europa. Aber sie muss auch zu einer gewissen Vorsicht mahnen. Strukturelle Reformen können helfen, wenn es gilt, strukturelle Probleme zu lösen. Davon zu trennen ist die zuweilen aufkommende Neigung, bei Unzufriedenheit mit den *Ergebnissen* des politischen Prozesses nicht die darin zum Ausdruck kommenden Meinungen und Mehrheiten zu kritisieren, sondern direkt die Grundsatzfrage nach der Leistungsfähigkeit des politischen Systems als solchem stellen. Gerade europäische Politik kann für derartige Unzufriedenheit Anlass liefern, wenn Uneinigkeit zwischen den Mitgliedstaaten bewirkt, dass drängende Fragen nicht oder nur sehr unzureichend beantwortet werden.

Doch nicht jedes unbefriedigende Politikergebnis ist ein Systemversagen. Das wäre erst dann der Fall, wenn *dieselben* Akteure in einem anderen europäischen Modell *nicht* zu dem gleichen unbefriedigenden Ergebnis kämen. Bei nüchterner Betrachtung wird man aber oft genug erwarten müssen, dass dieselben Akteure auch in alternativen Strukturen zu ähnlichen Ergebnissen kommen würden, solange ihre politischen Standpunkte bzw. Interessen unverändert bleiben. In solchen Fällen muss die Suche nach alternativen Modellen zu Enttäuschungen führen. Denn auch sie können keine Erlösung von subjektiv unbefriedigenden Ergebnissen des politischen Prozesses bieten. Diese Unterscheidung wollen wir uns im Vorhaben „*Ein starkes Europa in einer globalisierten Welt*“ zunutze machen. Neue Zukunftsmodelle für Europa sollen nicht nur der *Wahrnehmung* dienen, dass das sprichwörtliche Gras auf der anderen Seite des Zaunes grüner ist. Das Gras soll tatsächlich grüner sein. Dieselben politischen Akteure sollen in einem neuen Modell zu anderen, besseren Ergebnissen kommen können.

In neuen Zukunftsmodellen soll das Gras tatsächlich grüner sein

Im weiteren Vorhaben gilt es, einen Lösungsraum für Zukunftsmodelle zu kartieren und bestehende Modellvorschläge darin ebenso zu verorten wie Weiterentwicklungen und komplett neue Vorschläge zu platzieren. Schon aus heutiger Sicht ist dieser Lösungsraum recht gut gefüllt, wenn man alle prinzipiell zur Verfügung stehenden und schon einmal angeregten Modelle mit hereinnimmt. Zum Beispiel hat die Europäische Kommission 2017 mit ihrem Weißbuch zur Zukunft Europas fünf Szenarien vorgestellt, von

Bestehende Modellvorschläge als Startpunkt der Diskussion

denen vier – d.h. nach Abzug des Szenarios 1 „Weiter wie bisher“ – als Reformmodelle gelten können. Den Lösungsraum bevölkern damit mindestens schon (ohne Rangfolge dargestellt):

- „Schwerpunkt Binnenmarkt“: Die EU richtet sich schrittweise wieder auf den Binnenmarkt aus (Szenario 2 des Weißbuchs).
- „Wer mehr will, tut mehr“, d.h. Europa der konzentrischen Kreise: Die Maxime der homogenen Integration im *Acquis communautaire* werden aufgegeben, um Mitgliedstaaten mit unterschiedlicher Integrationsfähigkeit zu ermöglichen, die Integration in einzelnen Politikfeldern zu vertiefen (Szenario 3 des Weißbuchs).
- „Weniger, aber effizienter“: Die EU fokussiert sich auf ausgewählte Politikbereiche, um rasch Ergebnisse zu erzielen, aber reduziert ihre Rolle in anderen Politikbereichen (Szenario 4 des Weißbuchs).
- „Viel mehr gemeinsames Handeln“: Die Mitgliedstaaten beschließen, auf allen Politikfeldern viel mehr gemeinsam zu machen (Szenario 5 des Weißbuchs).
- Europa der verschiedenen Geschwindigkeiten: Lediglich die zeitliche Einheit des *Acquis communautaire* wird aufgehoben. Gruppen von Mitgliedstaaten können die Integration vertiefen, die weiteren Mitgliedstaaten verpflichten sich dazu, diese Integrationsschritte zu einem späteren Zeitpunkt mitzugehen.
- Die Vereinigten Staaten von Europa: Die EU wird eigenständige und souveräne Gebietskörperschaft, die Staaten werden zu föderal verbundenen Ländern innerhalb der EU.
- Europa der Clubs: Es gibt keine „höchste Form der europäischen Integration“, stattdessen schließen sich verschiedene Mitgliedstaaten zu politikfeldbasierten „Clubs“ zusammen, deren Grundlage ein reduzierter, allgemein verpflichtender *Acquis communautaire* bildet.
- Funktionalistisch erweitertes Europa der Clubs: Das Modell greift den Flexibilitätsgedanken eines Clubmodells auf und ergänzt es um die Mechanismen der oben diskutierten funktionalistischen Perspektive, die für die erlebte europäische Integration eine große Rolle gespielt hat. Hier würden z.B. in „funktionalen Säulen“ solche Aufgaben organisiert, die Mitgliedstaaten der Europäischen Union zusammen mit Nichtmitgliedern als gleichberechtigte Partner umsetzen wollen.

Diese Modellvorschläge unterscheiden sich im Kern in zwei Dimensionen, zum einen zwischen „mehr Europa“ und „weniger Europa“, zum anderen danach, ob und wie sich die Zukunftsmodelle auf alle oder auf bestimmte Mitgliedstaaten beziehen. Bringt man derartige Modellvorschläge mit den aktuellen und kommenden Herausforderungen für Europa zusammen, wird schnell deutlich, dass das die Definition der *richtigen* EU-Kompetenzen den Dreh- und Angelpunkt dieser Betrachtung bildet. In diese Richtung bewegt sich die aufkommende Diskussion über „Europäische öffentliche Güter“ (vgl. z.B. Fuest und Pisani-Ferry, 2019). Diese Perspektive – auch des Vorhabens „*Ein starkes Europa in einer globalisierten Welt*“ – zielt darauf ab, heutige und zukünftige EU-Kompetenzen zunächst anhand der ökonomischen Analyse des Fiskalföderalismus zu sortieren und

Zukunftsmodelle für die EU und europäische öffentliche Güter sind „Form und Funktion“ in der anstehenden Gestaltungsfrage.

von dort aus inklusive Reformperspektiven zu identifizieren, die politische und rechtliche wie auch wirtschaftliche und soziale Aspekte zusammenbringen.⁸

Die Betrachtung von europäischen öffentlichen Gütern und von Zukunftsmodellen für die EU entspricht der Dualität von Funktion und Form. Beides muss zueinander passen. Das vorliegende Papier hat u.a. exemplarisch gezeigt, dass die Genese der europäischen Verfassung keineswegs durchgehend dem einfachen Motto „form follows function“ entsprochen hat. Wo über Zukunftsmodelle europäische Kompetenz geformt, Souveränität gestaltet und nicht zuletzt Macht begrenzt und kontrolliert wird, darf die Form nicht schlicht der Funktion *folgen*. Gleichwohl lebt die Form – das Zukunftsmodell – nur dadurch, dass sie die Erfüllung der Funktion – sei es eine etablierte EU-Aufgabe, sei es ein europäisches öffentliches Gut – optimal ermöglicht. Im Lösungsraum für europäische Zukunftsmodelle müssen letztlich immer Form und Funktion zusammen gesehen werden.

Zugleich sollte der konzeptionelle Anspruch im Zaum gehalten werden. Grundsätzlich soll der Lösungsraum als ein Ort formuliert werden, wo nicht nur „vollständige“ Zukunftsmodelle abgebildet, gestaltet und diskutiert werden. Mindestens ebenso wichtig wird hier die Betrachtung einzelner Vorschläge und Institutionen sein, wie zum Beispiel das Eurozonen-Budget, Bundeskanzlerin Merkels langfristiger Wunsch einer Europäischen Armee oder Präsident Macrons Vorschlag einer Europäischen Klimabank. Hier reiht sich, wenn auch in größeren Format, der Macron-Merkel-Vorschlag vom Mai 2020 zu einem verschuldungsbasierten und transferorientierten europäischen Aufbaufonds ein.

Ganz in diesem Sinne sucht auch die von der Kommission und dem Europäischen Parlament initiierte und vom Rat unterstützte „Konferenz zur Zukunft Europas“ ab 2020, zahlreiche zivilgesellschaftliche Debatten zur Erneuerung der Union anzustoßen. Diese Konferenz sollte von der Corona-Krise nicht an den Rand gedrängt werden – wenn auch in der ersten Zeit digitalere Formate des Zusammenkommens gefunden werden dürften. Mit dem Klimawandel, sozialer Gerechtigkeit, dem digitalen Wandel, der Stärkung der demokratischen Strukturen der Union und ähnlichem werden hier zentrale, die Menschen betreffende Fragen in den Mittelpunkt gestellt. Lösungen werden für bestimmte Probleme gesucht, nicht gleich zwingend für das Gesamtmodell.

Das Augenmerk auch für Bausteine, die nicht von vornherein in ein bestimmtes Zukunftsmodell eingepasst sind, greift die Mechanismen der situativen Aufgabenakquise auf. Da erfahrungsgemäß Reformen eher gelingen, wenn sie nicht gleichzeitig Inhalt und Form reformieren wollen, darf sich auch die Diskussion von Zukunftsmodellen nicht darauf beschränken, den ganz „großen Wurf“ ins Auge zu fassen.

Das ist kein Plädoyer dafür, von vornherein bescheiden zu sein und nur „kleine Brötchen zu backen“. Aber die Zukunftsdiskussion für Europa ist dann stärker und näher an der

*Nicht nur große
Zukunftsmodelle,
sondern auch
einzelne Bausteine
betrachten.*

⁸ Einen Einstieg in die inhaltliche Diskussion für das Vorhaben „Ein starkes Europa in einer globalisierten Welt“ bietet das parallele Papier „Europäische öffentliche Güter. Konzept für ein starkes Europa“ (Thöne/Kreuter, 2020).

Reformrealität, wenn sie pragmatisch dort vorgeht, wo sich Gelegenheit bietet und die Notwendigkeit am größten ist.

Ob große Würfe oder kleine Schritte – Hauptsache, es geht voran. Hauptsache, mehr und mehr Menschen kommen zusammen und gehen voran für das kommende, das in seinen hergebrachten Stärken und für seine neuen Herausforderungen erneuerte Europa. Diesen Weg geht auch das Vorhaben „Ein starkes Europa in einer globalisierten Welt.“

*Große Würfe oder
kleine Schritte –
Hauptsache, es
geht voran.*

Quellennachweis

- Archick, K., (2018), "European Union: Ongoing challenges and future prospects", Congressional Research Service Report, R44249.
- Bradford, A. (2020), "The Brussels Effect. How the European Union Rules the World", Oxford University Press.
- Büttner, T. und M. Thöne (2016), "The Future of EU finances - Synopsis", in T. Büttner und M. Thöne (Hrsg.), The Future of EU Finances, Mohr Siebeck, Tübingen, 95-112. Tübingen: Mohr Siebeck; 1-14.
- Case, A. und A. Deaton (2020), "Deaths of Despair and the Future of Capitalism", Princeton University Press.
- Demertzis, M., J. Pisany-Ferry, A. Sapir, T. Wieser und G. Wolff (2018), "One size does not fit all: European integration by differentiation", Bruegel Policy Brief 3-2018, Brussels.
- de Vries, C. E., und I. Hoffmann (2019), "Die Zuversichtlichen, die Ängstlichen und die Wütenden: Folgen der Polarisierung für die Wahlen zum Europäischen Parlament 2019", Bertelsmann Stiftung (Hg.), Eupinions 2019/1.
- European Commission (2017), "White paper on the future of Europe: Reflections and scenarios for the EU27 by 2025", Brussels.
- Fuest, C. und J. Pisani-Ferry (2019), "A primer on developing European Public Goods. A report to Ministers Bruno Le Maire and Olaf Scholz", Bruegel External Publication, Brussels (08.11.2019).
- Geuss, R. (28. Juni 2016), „Woher kommt die Wut der Briten?“, Süddeutsche Zeitung, <http://www.sueddeutsche.de/kultur/die-gruende-fuer-den-brexite-woher-kommt-die-wut-der-briten-1.3054118>.
- Heinemann, F. (2016), "Strategies for a European EU budget", in T. Büttner und M. Thöne (Hg.), The Future of EU Finances, Tübingen: Mohr Siebeck; 95-112.
- Juncker, J.-C., (12 September 2018), „State of the Union 2018: The hour of European sovereignty“, Speech to the European Parliament available at https://ec.europa.eu/commission/news/state-union-2018-hour-european-sovereignty-2018-sep-12_en.
- Macron, E., (2017), „Initiative pour l'Europe: Une Europe souveraine, unie, démocratique“, Speech at the Sorbonne University, 26 September 2017.
- Merkel, A., (13 November 2018), Speech to the European Parliament available at <https://www.bundeskanzlerin.de/bkin-en/news/speech-by-federal-chancellor-angela-merkel-to-the-european-parliament-strasbourg-13-november-2018-1550688>.
- Mion, G. und D. Ponattu (2019), "Estimating economic benefits of the Single Market for European countries and regions", Bertelsmann Stiftung, Policy Paper, Gütersloh.
- Mitrany, D. (1943), "A working peace system", London: Royal Institute of International Affairs.
- Mitrany, D. (1965), "The prospect of integration: federal or functional", Journal of Common Market Studies, 4, 119-149.
- Thöne, M. (2020): "Von der Schwierigkeit, tragfähig in die Zukunft zu investieren. Und wie es doch zu schaffen ist. Plus Nachbemerkung: Zukunftsinvestitionen in Zeiten der Corona-Pandemie", FiFo Discussion Paper 20-2, Köln.
- Thöne, M. und H. Kreuter (2020), "European public goods. Concept for a strong Europe". Bertelsmann Stiftung Gütersloh. [Auch auf Deutsch: „Europäische öffentliche Güter. Konzept für ein starkes Europa“].
- von der Leyen, U. (2019a), "A Union that strives for more. Political Guidelines for the Next European Commission 2019-2024", 16 July 2019, Brussels.
- von der Leyen, U. (2019b), "Speech in the European Parliament Plenary Session", 27 November 2019.
- Walt, Stephen M. (2020), "Why Is the United States So Bad at Foreign Policy?", Foreign Policy, 13 Jan 2020.

Adresse | Kontakt

Bertelsmann Stiftung
Carl-Bertelsmann-Straße 256
33311 Gütersloh
Telefon +49 5241 81-0

Katarina Gnath
Senior Project Manager
Programm Europas Zukunft
Telefon 030 275788-128
katharina.gnath@bertelsmann-stiftung.de

www.bertelsmann-stiftung.de