

1. Die Bilanz

Die Bilanz der Europäischen Integration 2020

Werner Weidenfeld

Europa steht unter großem Druck. Zu den seit geraumer Zeit bekannten Problemstellungen vom Brexit über Migration bis hin zu Haushaltsperspektiven trat die globale existenzielle Herausforderung der durch die Covid-19-Pandemie bedingten Krise.¹ In einer solchen Lage hat man in der EU allerdings auch große Worte:

„In der Corona-Krise geht es um Leben und Tod – auch für Europa! Europa steht vor seiner größten Bewährungsprobe seit seiner Nachkriegsgründung, denn es geht um den praktischen Zusammenhalt auf unserem Kontinent. Wer soll noch an die viel zitierte ‚Werteunion‘ Europa glauben, wenn sich dieses Europa in der größten Krise seit ihrem Bestehen im wahrsten Sinne des Wortes als wertlos herausstellt!“²

Anderswo heißt es auch: „EU vor größter Bewährungsprobe?“³; „Europa. Neu denken“;⁴ „Europa sollte die Führungsrolle in der Welt übernehmen!“⁵; die EU ist die „Sinnggebung des Sinnlosen“.⁶

Und schließlich gab es Anlässe, in besonderer Weise die Erinnerungskultur Europas zu pflegen: Den 8. Mai 2020 – 75. Jahre nach Kriegsende; den 9. Mai 2020 – Jahrestag des Schuman-Plans zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl.

Das SARS-CoV-2-Virus kostete tausenden Menschen das Leben, hinterlässt bei vielen gesundheitliche Schäden, beschädigt die elementare soziale Kommunikation und stürzt die Weltwirtschaft in eine schwere Rezession.⁷ Das Virus macht es einmal mehr deutlich: Der nationale Reflex wird darauf keine Antwort sein können – es bedarf auch der Antwort Europas.⁸ Diese Antwort wurde erschwert, weil die EU über keine originäre Kompetenz in der Gesundheitspolitik verfügt. Sie kann begleitend Finanzhilfe bieten, Forschungsprogramme auflegen oder die Mobilität einschränken, aber die Kernantworten auf die durch die Covid-19-Pandemie bedingte Krise sind von den Mitgliedstaaten zu liefern. So bot Europa kein dominant strahlendes Bild der Antworten auf die Krise. Dies wurde als mangelnde Solidarität der Europäer bewertet. Erst nach etlichen Monaten kam es unter Führung Deutschlands und Frankreichs zum Beschluss über das Wiederaufbauprogramm von mehr als 500 Mrd. Euro.⁹ Die Überschrift lautete mit Recht: „Koste es, was es wolle!“¹⁰

-
- 1 Michael Volkmer/Karin Werner (Hrsg.): Die Corona-Gesellschaft. Analysen zur Lage und Perspektive für die Zukunft, Bielefeld 2020.
 - 2 Sigmar Gabriel/Joschka Fischer: In der Corona-Krise geht es um Leben und Tod – auch für Europa!, in: Tagesspiegel, 5.4.2020.
 - 3 Constanze von Bullion/Cerstin Gammelin/Kristiana Ludwig: EU vor „größter Bewährungsprobe“, in: Süddeutsche Zeitung, 7.4.2020.
 - 4 Peter Graf Kielmannsegg: Europa neu denken, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung Essay Podcast, 20.4.2020.
 - 5 Ursula von der Leyen: Europas Führungsrolle in einer sich rasant verändernden Welt, in: Die Welt, 7.3.2020.
 - 6 Heribert Prantl: Viel Krach im Haus Europa, in: Süddeutsche Zeitung, 18.3.2018.
 - 7 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Die Auswirkungen der Covid-19-Pandemie“ in diesem Jahrbuch.
 - 8 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Europa in den Medien“ in diesem Jahrbuch.
 - 9 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Bundesrepublik Deutschland“ und „Frankreich“ in diesem Jahrbuch.
 - 10 Cerstin Gammelin: Koste es, was es wollen, in: Süddeutsche Zeitung, 13.10.2020.

Dies alles übertünchte das zweite Krisenphänomen: Den Brexit. Die Verhandlungen über den bis Ende des Jahres 2020 zu vereinbarenden Vertrag des Vereinigten Königreichs mit der EU über die Ausgestaltung der künftigen Beziehungen dümpelten das Jahr über weiter. Und die Krisenlage schlug sich sofort nieder in den aktuellen Verhandlungen zum nächsten mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) für 2021 bis 2027.¹¹ Mit Blick auf die deutsche Ratspräsidentschaft und auf die zeitgleich beginnende große Reformkonferenz über die Zukunft Europas¹² wurden vor diesem Hintergrund entsprechend hohe Erwartungen entwickelt.

EU-Finanzierungsperspektive

Die durch die Covid-19-Pandemie bedingte Krise wurde zum Auslöser eines ökonomischen Niedergangs dramatischen Ausmaßes. Hohe Arbeitslosigkeit, Zusammenbruch von bisher erfolgreichen Unternehmen, Vernichtung von Zukunftschancen.¹³ Es ist die größte ökonomische Krise seit Kriegsende. Daher konzentrierte sich die Europapolitik bald auf die Wiederaufbauperspektive, für die mehr als 1.000 Mrd. Euro für Europas Zukunft eingesetzt werden. Um diesen Wiederaufbau bildeten sich in der EU mehrere Lager: Die Südeuropäer, zu denen hier auch Frankreich gehörte, die direkte Zuschüsse aus Brüssel anstreben, die Nordeuropäer ohne Deutschland, die eher Kredite vergeben wollen und die Osteuropäer, die sicherstellen wollen, dass sie nicht zugunsten des Südens auf Agrar- und Strukturhilfen verzichten müssen und dass die Vergabe nicht an Bedingungen zur Rechtsstaatlichkeit geknüpft wird. Der Haushalt 2021 und der mehrjährige Finanzrahmen 2021–2027 sind inhaltlich in diesen Kontext eingebettet. Die Europäische Kommission beschrieb dazu 3 Säulen:¹⁴ Erstens sollen Investitionen für wirtschaftliche Erholung und Reform durch Aufstockung der Strukturfonds ermöglicht werden, zweitens sollen strategische Investitionen, zum Beispiel die Herstellung von Arzneimittel, gefördert werden, drittens soll die Stärkung bewährter Forschungsprogramme und die Einführung eines spezifischen Gesundheitsprogrammes ermöglicht werden.

Dann legten Bundeskanzlerin Angela Merkel und Staatspräsident Emmanuel Macron einen Plan vor, nach dem 500 Mrd. Euro zum ökonomischen Wiederaufbau eingesetzt werden sollen. Das Geld soll von der EU am Kapitalmarkt aufgenommen werden und über den EU-Haushalt als Zuwendung verteilt werden. Krisenstaaten wie Italien und Spanien, aber auch in Not befindliche Branchen, sind Adressaten dieser Zuwendungen.

Vier kleinere Mitgliedstaaten, die sogenannten „Sparsamen Vier“ – Österreich, Schweden, Dänemark, Niederlande – legten einen Gegenentwurf vor. Sie nannten ihn „Kredite für Kredite“. Die Hilfe sollte ausschließlich in Form von Krediten erfolgen.

Anschließend legte die Europäische Kommission ein Konzept vor, das Elemente beider Pläne aufnahm. Die Europäische Kommission verband in ihren Vorstellungen dann – politisch geschickt – die Kernelemente beider Konzepte: Das Wiederaufbauprogramm sollte 750 Mrd. Euro einbringen, 500 Mrd. Euro sollten als nicht zurückzahlbare Zuwendungen und 250 Mrd. Euro als zurückzuzahlende Kredite an die Länder gehen, die von der Pandemie besonders betroffen sind. Dieses Programm sollte eng mit dem MFR verbunden werden. Dazu schlug die Europäische Kommission eine Erhöhung der Eigenmittel-Obergrenze vor.

11 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Haushaltspolitik“ in diesem Jahrbuch.

12 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Konferenz zur Zukunft Europas“ in diesem Jahrbuch.

13 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Wirtschaftspolitik“ in diesem Jahrbuch.

14 Vgl. Björn Finke: So soll das Corona-Hilfspaket funktionieren, in: Süddeutsche Zeitung, 15.5.2020, S. 20.

Diese Finanzperspektive bedurfte der Zustimmung des Rats, des Europäischen Parlaments und der Mitgliedstaaten. Für die Ausgabenstrategie sollten bei diesen Mitteln die Empfehlungen der Europäischen Kommission in diesen Empfängerländern verbindlich sein. Zutreffend bedeutet das mediale Resümee: „Europa geht aufs Ganze“.¹⁵ Und dann: „Quantensprung für Europa“¹⁶.

Strukturfragen

Brexit

Das Vereinigte Königreich trat Ende Januar 2020 aus der EU aus.¹⁷ Damit begann gleichzeitig eine Übergangsphase bis Ende 2020, in der das Land noch zum Binnenmarkt und zur Zollunion gehört. Die Verhandlungen über ein Abkommen zur Regelung der künftigen Beziehungen bestimmten die Lage. Die größten Hürden bestanden in den Themen Fischfang, Regeln zur Durchsetzung des künftigen Abkommens und gleiche Wettbewerbsbedingungen.¹⁸

Nach der grundsätzlichen Entscheidung des Vereinigten Königreichs, aus der EU auszutreten, wurde zum Thema „Brexit“ die Zielsetzung ausgegeben, bis zum Jahresende 2020 eine vertragliche Vereinbarung über die Gestaltung der Folgebeziehungen zu verabschieden. Dabei ging es um den Zugang des Vereinigten Königreichs zum EU-Binnenmarkt wie auch im Interesse der EU um ein Freihandelsabkommen ohne Zölle und Quoten. Neben den Wettbewerbsbedingungen ging es auch um die Fischereirechte in britischen Gewässern und die konkrete Umsetzung der im Austrittsvertrag geregelten Vorschriften für Nordirland.¹⁹

Und so lautete das Resümee immer wieder: „Brexit-Anschlussabkommen: In der Sackgasse!“²⁰ Der Brexit verändert die Balance auf dem Kontinent. Die Tektonik des Kontinents wird korrigiert.²¹ Erstmals wächst die EU nicht, sie schrumpft.

Westbalkan

Seit Jahren wird die Beitrittsperspektive in der EU höchst zurückhaltend bedacht.²² Kroatien war im Jahr 2013 der letzte Beitrittsvollzug. Daneben gibt es formell einige Verhandlungen, die aber real kaum zu Fortschritten führen. Druck ist mit Blick auf den Westbalkan vorhanden. Die EU stimmte Ende März 2020 dem Beginn der Beitrittsgespräche mit

15 Vgl. Stefan Kornelius: Europa geht aufs Ganze, in: Süddeutsche Zeitung, 29.5.2020, S. 4.

16 Werner Mussler: Quantensprung für Europa, in: Das Parlament, 2.6.2020, S. 3.

17 Vgl. Martin Große Hüttmann: Den Brexit erklären: Neuland für die EU-Forschung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 23-25/2020, S. 39-46; Barbara Lippert/Nicolai von Ondarza: Der Brexit als Neuland, SWP-Aktuell, 42/2016; Rudolf Adam: Brexit: Eine Bilanz, Wiesbaden 2019.

18 Vgl. Nicolai von Ondarza: Die „Methode Barnier“ – Lehren aus der Verhandlungsführung der EU beim Brexit, in: *integration* 2/2020, S. 85-100. Vgl. hierzu auch den Beitrag „Brexit“ in diesem Jahrbuch.

19 Vgl. hierzu auch die Beiträge „Agrar- und Fischereipolitik“, „Das Vereinigte Königreich und die Europäische Union“ und „Nordirland“ in diesem Jahrbuch.

20 Philipp Kuntschner: Brexit-Abkommen: In der Sackgasse, in: Bayerischer Rundfunk, 5.6.2020.

21 Stefan Kornelius: Nicht einmal Großbritannien ist eine Insel, in: Süddeutsche Zeitung, 31.1.2020.

22 Vgl. unter anderem: Ermir Hajdini et al.: Western Balkans and the European Union, ZEI Discussion Paper, 2020, abrufbar unter: <https://www.zei.uni-bonn.de/dateien/discussion-paper/DP-258-2020.pdf> (letzter Zugriff: 17.8.2020).

Albanien und Nordmazedonien zu.²³ Dann kam es im Mai 2020 in der Ratspräsidentschaft Kroatiens zum Westbalkan-Gipfel, an dem Albanien, Bosnien, das Kosovo, Nordmazedonien, Montenegro und Serbien teilnahmen.²⁴ Dass diese Länder eine „europäische Perspektive“ haben, liegt auf der Hand: Sie sind in alle Himmelsrichtungen von EU-Mitgliedern umgeben – Italien, Kroatien, Ungarn, Rumänien, Bulgarien, Griechenland. Der Gipfel sagte den Westbalkan-Staaten insgesamt 3,3 Mrd. Euro an Hilfe zu, aber er vermied den Begriff der „Mitgliedschaft“ und beließ es bei der „europäischen Perspektive“.

Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Aufgabe der Europäischen Zentralbank (EZB)

Ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 5. Mai 2020 erregte große Aufmerksamkeit und löste kontroverse Debatten aus.²⁵ Das Bundesverfassungsgericht stufte die Anleihenkäufe der Europäischen Zentralbank als teilweise Verfassungswidrig ein und forderte, dass die EZB innerhalb von drei Monaten nachvollziehbare Begründungen veröffentlichte.

Das Bundesverfassungsgericht hatte die milliardenschweren Staatsanleihekäufe der EZB beanstandet und sich damit erstmals gegen ein Urteil des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) gestellt. Anders als der EuGH entschieden die Karlsruher Richter, die Notenbank habe ihr Mandat überspannt. Das EuGH-Urteil nannten sie „objektiv willkürlich“ und methodisch nicht mehr vertretbar.²⁶ Die Präsidentin der Europäischen Kommission Ursula von der Leyen kündigte daraufhin an, ein Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland zu prüfen²⁷, denn das Urteil könne den Kern der europäischen Souveränität berühren.

Das Urteil hat die Kontroverse aktualisiert, welcher Ebene denn rechtlich die Priorität gebührt – der europäischen oder der nationalen. Die Realität aber weist eine Differenzierung auf: Die EU ist eine supranationale Organisation mit eigener Rechtsordnung, die die verschiedenen Ebenen verzahnt. Aber ihre Grundlage sind völkerrechtliche Verträge, die die Mitgliedstaaten im Rahmen ihrer verfassungsrechtlichen Vorgaben abschließen.²⁸ Die mediale Zusammenfassung des Vorgangs lautete: „Kampf um das letzte Wort“.²⁹

Auf der Grundlage rechtswissenschaftlicher Sachkunde wurde der Vorgang allerdings auch als „Chance für Europa“ gewertet: EuGH und Bundesverfassungsgericht wirken in einem Rechtsverhältnis der Gewaltenteilung zusammen, wie es aus der Zusammenarbeit von Parlament, Regierung und Gerichtsbarkeit geläufig ist. Keiner beherrscht den anderen. Das Geltungsprinzip ist nicht Unterordnung, sondern Kooperation.³⁰

23 Vgl. hierzu auch die Beiträge „Albanien“ und „Nordmazedonien“ in diesem Jahrbuch.

24 Vgl. hierzu auch die Beiträge „Südosteuropapolitik“ und „Kosovo“ in diesem Jahrbuch.

25 Bundesverfassungsgericht: Urteil des Zweiten Senats vom 5. Mai 2020 - 2 BvR 859/15, Anleihenkaufprogramm. Vgl. hierzu auch die Beiträge „Europäische Zentralbank“ und „Gerichtshof“ in diesem Jahrbuch.

26 Bundesverfassungsgericht: Urteil, Mai 2020, Anleihenkaufprogramm.

27 Tagesschau.de: EU prüft Verfahren gegen Deutschland, 10.5.2020.

28 Siehe dazu Wolfgang Janisch/Stefan Kornelius: „Wir haben von der falschen Seite Applaus bekommen“, in: Süddeutsche Zeitung, 13.5.2020, S. 5.

29 Thomas Gutschker: Kampf um das letzte Wort, in: Das Parlament, 18.5.2020, S. 9.

30 Paul Kirchhof: Chance für Europa, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 20.5.2020, S. 6.

Rechtsstaatsverfahren nach Art. 7 EUV

Rechtliche Überprüfungen erfolgten nicht nur durch die Rechtsprechung durch das Bundesverfassungsgericht, sondern erheblich früher und erheblich umfassender insbesondere bezüglich Ungarn³¹ und Polen: Nach Art. 7 EUV kann die EU Verfahren wegen Verletzungen des Rechtsstaatlichkeitsprinzips gegen einzelne Mitgliedstaaten eröffnen, wenn schwerwiegende Verletzungen der in Art. 2 EUV genannten Werte (unter anderem Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie) festzustellen sind.³²

Solche Verfahren laufen gegen Polen und Ungarn. Rumänien wurde gewarnt. Das Verfahren nach Art. 7 EUV kann zum Entzug des Stimmrechts des Mitgliedstaates führen. Eine ganze Reihe einzelner Vorgänge waren hierbei relevant. Gegen Polen leitete die Europäische Kommission am 29. April 2020 ein weiteres Vertragsverletzungsverfahren ein, weil dort ein neues Gesetz die Unabhängigkeit polnischer Richter untergräbt.³³

Der EuGH hielt in einem Urteil fest, dass Polen, Ungarn und Tschechien einen Rechtsbruch begangen haben, indem sie sich weigerten, Italien und Griechenland Asylbewerber abzunehmen.

Grenzen schließen – Grenzen öffnen

Im März 2020 ist es zu symbolträchtigen Verstößen gegen den „Geist von Schengen“ durch Grenzschließungen gekommen: deutsche Übergänge zu Frankreich, Schweiz, Österreich, Dänemark und Luxemburg wurden geschlossen. Die Freizügigkeit, das Leben auf beiden Seiten der Grenzen, gehören für viele Europäer zu ihrer Identität. Mitte Mai 2020 begann ein gestaffelter und koordinierter Ansatz zur Aufhebung der Grenzkontrollen und zur Wiederherstellung der Bewegungsfreiheit.

Eine der markanten Antworten auf die durch die Covid-19-Pandemie bedingte Krise war die Schließung von Grenzen innerhalb der EU.³⁴ Die Ansteckungsgefahr sollte grundlegend reduziert werden. Damit wurde eine Verletzung von Geist und der Realität der „Schengen-Regelung“ hingenommen, wogegen Proteste und Widerstand lauter wurden. Im Mai 2020 kam es daher bereits zu Lockerungen der Beschränkungen im grenzüberschreitenden Verkehr zwischen Deutschland, Österreich und der Schweiz. Es wurde beschlossen, ab 15. Juni 2020 die Grenzen insgesamt wieder zu öffnen.

Die deutsche Ratspräsidentschaft

Angesicht der großen Krisenintensität ausgelöst durch die Pandemie begann die deutsche Ratspräsidentschaft in einer Zeit höchster Erwartungen an ein effizientes Krisenmanagement. Europäische Solidarität wurde durch Grenzschließungen und Grenzöffnungen sowie die Verhandlungen über den mehrjährigen Finanzrahmen hart auf die Probe gestellt. Daneben galt es die bereits vorher bekannten Herausforderungen zu meistern – von der Digitalisierung bis zum Klimaschutz. In den Meldungen gab man dieser Zeit die Überschrift: „Zeit der Entscheidung“.³⁵

31 Tibor Valuch: Die ungarische Gesellschaft im Wandel. Soziale Veränderungen in Ungarn 1989–2019, Regensburg 2020.

32 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Rechtsstaatlichkeit“ in diesem Jahrbuch.

33 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Polen“ in diesem Jahrbuch.

34 Vgl. vertiefend Domenica Dreyer-Plum: Die Grenz- und Asylpolitik der Europäischen Union, Tübingen 2020.

35 Thomas Kirchner: Zeit der Entscheidung, in: Süddeutsche Zeitung, 15.5.2020, S. 4.

Die deutsche Ratspräsidentschaft wird von der dramatischen Notwendigkeit zur Krisenbewältigung dominiert.³⁶ Dazu galt es die Grundlagen einer wirtschaftlichen Erholung zu legen, mit gigantischen finanzpolitischen Kraftanstrengungen.

Außerdem muss eine globale Strategie auf der Grundlage der europäischen Außen- und Sicherheitspolitik entwickelt werden. Bisher stehen eher Einzelstrategien zu den weltpolitischen Herausforderungen auf der Tagesordnung. Nun wurde der Blick auf mehrere Regionen gelenkt³⁷: China, Afrika und Russland.³⁸ Zudem bleibt die transatlantische Partnerschaft kompliziert.³⁹

Das Agenda-Profil der deutschen Ratspräsidentschaft schließt sich an die skizzierten Herausforderungen an: Zum einen galt es, einen Umgang mit der Pandemie und ihrer langfristigen Folgen zu finden. Dazu musste auch eine Einigung auf die großen Finanzpakete erarbeitet werden, wozu auch der mehrjährige Finanzrahmen 2021 bis 2027 gehörte. Zum anderen standen Themen wie Klima und Migration im Vordergrund. Und dann auch die wirkliche vertragliche Folgefizierung des Brexit. Die Wissenschaft resümierte die wesentlichen strategischen Perspektiven des Erwartungshorizonts an die Ratspräsidentschaft wie folgt:⁴⁰ Erstens solle der Fokus auf europäischen statt auf nationalstaatlichen Lösungen liegen, zweitens solle das Vertrauen in europäische Lösungen gestärkt werden, drittens solle das Krisenmanagement in der Covid-19-Pandemie nicht zulasten von notwendigen Reformen in anderen Bereichen gehen.

Das Milliarden-Phänomen: die unerfüllte Sehnsucht nach strategischen Antworten

Unter dramatischem Krisendruck entwickelt die EU das größte Finanzprojekt ihrer Geschichte. Das Milliarden-Phänomen der Gipfelkonferenz im Juli 2020 stellte den Eintrag in die Geschichtsbücher sicher. Aber garantiert dieses Phänomen auch die Rettung Europas? Dies muss mit einem klaren „Nein“ beantwortet werden. Unübersehbar bleiben komplexe Konflikte, divergierende Interessenlagen, furioses Personalgeschacher, drastische Machtkämpfe.

Wieso gelingt es – trotz aller Anstrengungen – nicht, die Krise zu beenden, so wie es bisher schon oftmals gelang? Als beispielsweise 1954 mit dem Scheitern der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft (EVG) und der Europäischen Politischen Gemeinschaft (EPG) eine große Krise ausbrach, wurde recht bald mit der Konferenz von Messina und dann mit den Römischen Verträgen eine eindrucksvolle historische Antwort geliefert. Als Anfang der 1960er Jahre die Fouchet-Pläne scheiterten, lieferten Konrad Adenauer und Charles de Gaulle eine andere Lösung, den Deutsch-Französischen-Freundschaftsvertrag. Als Anfang der 1980er Jahre Europa als unheilbar erkrankt erschien – man nannte es „Eurosclerose“ – wollten François Mitterand und Helmut Kohl unbedingt den Kontinent retten. Sie erkannten, dass sie dafür eine große Strategie brauchten. Diese Strategie sollte

36 Funda Tekin/Jana Schubert: Deutschlands „Corona-Präsidentschaft“. Weichenstellung für die Zukunft Europas, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 23–25/2020, S. 11–17.

37 Vgl. Christan Hacke: China und die USA verhakt wie zwei Boxer, in: *Welt am Sonntag*, 26.4.2020, S. 11.

38 Vgl. hierzu auch die Beiträge „Die Europäische Union und China“, „Die Europäische Union und Russland“ und „Afrikapolitik“ in diesem Jahrbuch.

39 Vgl. unter anderem Barbara Lippert/Volker Perhes (Hrsg.): *Strategische Rivalität zwischen USA und China*. Worum geht es, was es für Europa (und andere) bedeutet, SWP-Studie 01, Berlin, Februar 2020; Barbara Lippert et al. (Hrsg.): *Strategische Autonomie Europas*, SWP-Studie 02, Berlin, Februar 2019; Peter Rudolf: *Der amerikanisch-chinesische Weltkonflikt*, SWP-Studie 23, Berlin 2019. Vgl. hierzu auch den Beitrag „Die Europäische Union und die USA“ in diesem Jahrbuch.

40 Vgl. Tekin/Schubert: Deutschlands „Corona-Präsidentschaft“, 2020, hier S. 15 f.

Jacques Delors liefern. Er tat es – und mit der Vollendung des Binnenmarktes und der Kreierung der gemeinsamen Währung „Euro“ galt die „Eurosklерose“ als geheilt.

Die Frage drängt sich auf, warum es nun nicht gelingt. Alle anderen bisherigen Krisen verliefen in jeweils ähnlichen Verlaufskurven: Krise, Problemdruck, Lernprozess, Lösung. Und warum gelingt es nun nicht, diese Routine ein weiteres Mal umzusetzen? Es handelt sich um eine existenzielle Herausforderung neuen Typs. Die alten Antworten greifen nicht. Denn es sind gleichzeitig drei drastische Tiefenschichten von Politik, Ökonomie und Gesellschaft attackiert: Erstens fordert die durch die Covid-19-Pandemie bedingte Krise alle möglichen Antworten des Gesundheitswesens heraus; es geht um Leben und Tod. Zweitens lässt die tiefe Störung der realen Kommunikation die kommunikative Vielschichtigkeit in ihren Verständigungsmöglichkeiten weitgehend zusammenbrechen. Drittens sind die ökonomischen Zusammenbrüche vieler Unternehmen die logische Konsequenz des Herunterfahrens des öffentlichen Lebens. Die gesellschaftlichen Verhaltensformen haben sich so weitreichend verändert, dass viele ökonomische Routinevorgänge verstellt sind.

Dennoch liegt es auf der Hand, dass Europa eine Art Überlebenstraining praktiziert. Die Sondertagung des Europäischen Rates vom 17. bis 21. Juli 2020 ist Ausdruck davon. Dabei verlief der Gipfel nach einem Drehbuch, das jeder Routine-Autor schon Monate vorher hätte liefern können. Deutschland und Frankreich besannen sich auf ihren historisch gewachsenen Führungsauftrag. Sie legten den Vorschlag für ein 500 Mrd. Euro umfassendes Hilfsprogramm vor. Dies provozierte sofort den Protest der „Sparsamen Vier“, die nur Kredite gewähren wollten. Als Kompromiss schlug die Europäische Kommission eine Kombination beider Elemente mit der Gesamtsumme von 750 Mrd. Euro vor. Die Kombination beider Elemente innerhalb dieser Summe brachte die Verhandlungen wieder zum Laufen. Und die Unterfütterung durch die routinemäßig anstehende Aufgabe der Verhandlungen zum mehrjährigen Finanzrahmens (2021 bis 2027) konnte mit herangezogen werden. Das Milliarden-Phänomen, das mit der Finanzplanung zu einem Billionen-Phänomen angewachsen war, konnte aber dennoch nicht einfach zu den Geschichtsakten abgelegt werden.

Was ist der Grund für dieses Steckenbleiben im „Problemhaushalt“? Vier Gründe sind anzuführen:

Erstens bleibt die strategische Implementierung der Milliardenprogramme noch ungeklärt. Darüber werden das Europäische Parlament und auch die nationalen Parlamente streiten. Damit die Mittel sinnvoll, effizient und vernünftig eingesetzt werden, bedarf es umfassender und neuer Kontrollmechanismen. Dies betrifft besonders Vorschläge wie eine Digital- oder Plastiksteuer, deren Einnahmen von der Europäischen Kommission zur Tilgung von Krediten zur Krisenbewältigung der Covid-19-Pandemie genutzt werden sollen. Details über Zuständigkeiten, Entscheidungsmodi und Mitspracherechte bleiben bisher ebenso ungeklärt wie Verknüpfung mit dem Rechtsstaatsprinzip und finanziellen Konsequenzen seiner Verletzung.

Zweitens muss das Kerndefizit der europäischen Integration nun behoben werden. Die Währungsunion ist auf europäische Ebene gehoben – die Wirtschaftspolitik ist weitgehend auf nationaler Ebene verblieben. Diese Diskrepanz hatte bereits Helmut Kohl im Deutschen Bundestag unter großem Beifall als „abwegig“ erklärt. Die Abschaffung dieser Abwegigkeit ist dringlich.

Nachdem die weltpolitische Machtarchitektur aus den Fugen geraten ist, muss die EU drittens ein neues Format der Außen- und Sicherheitspolitik erhalten. Europa muss ein Schlüssel-Gestalter der globalen Zivilisation werden.

Wer Europas Handlungsfähigkeit in dieser markanten Weise ökonomisch und politisch ausbauen will, der muss viertens auch weitere Formen der Legitimation aufbauen. Es müssen weitere Orte der Selbstwahrnehmung Europas ermöglicht werden, zum Beispiel in einem drastischen Ausbau der Europäischen Bürgerinitiative⁴¹, im veränderten machtpolitischen Einbau von Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA)⁴² sowie Ausschuss der Regionen (AdR) in den Entscheidungsprozess.⁴³

Diese Fortschritte strategischer Art nach vielen Jahren der strategischen Sprachlosigkeit können jedoch nur gelingen, wenn dynamische Formen der „Differenzierten Integration“ praktiziert werden. Wenn bei jedem weiteren Schritt immer auf alle 27 Mitgliedstaaten gewartet werden muss, dann ist nur ein unerträglich langsames Tempo möglich. Also sollten immer nur jene Staaten zugreifen, die wild entschlossen sind. Die anderen können sich später anschließen.

In den kommenden Jahren wird es einen Ort geben, wo dies alles konsequent beraten werden kann. Die auf zwei Jahre angesetzte „Konferenz zur Zukunft Europas“, zu der alle Institutionen ihre Vertreter entsenden, sodass daraus eine Art Verfassungskonvent werden könnte.

Wie wichtig es ist, die jahrelange strategische Sprachlosigkeit zu überwinden, zeigt der Harvard-Professor Joseph Nye, der bei seiner Untersuchung des Phänomens Macht zwei Kategorien unterschieden hat: Der Besitz von Waffen und ökonomischem Potenzial bedeute „Hard Power“. Die Ausstrahlung einer ökonomischen, politischen, kulturellen Ordnung bedeute „Soft Power“. In seinem neuen Buch über „Macht im 21. Jahrhundert“ beschreibt Nye eine dritte, nun entscheidende Kategorie der Macht. In der gegenwärtigen Epoche, in der sich das „Zeitalter der Komplexität“ mit dem „Zeitalter der Konfusion“ verbindet, weil immer weniger Menschen die Komplexität wirklich begreifen können, erreicht derjenige die führende Machtposition, der die Wirklichkeit umfassend deuten und erklären kann. Joseph Nye nennt dies „Smart Power“. Wer nun das „Milliarden-Phänomen“ der EU in die Realität präziser strategischer Antworten übersetzen kann, der verfügt über „Smart Power“. Dem gehört die Zukunft.

Konferenz über die Zukunft Europas

Das Europäische Parlament hat sehr frühzeitig seinen Standpunkt zur Initiative zur Konferenz über die Zukunft Europas, die das Profil der Zukunftsperspektive der Europäischen Union definieren wird, fixiert.⁴⁴ Das Parlament betonte dabei, die auf zwei Jahre Beratungszeit angelegte Konferenz solle Maßnahmen aufzeigen, mit denen die Handlungsfähigkeit und die demokratische Struktur der EU verbessert werde. Dazu sei ein „Bottom-up“-Ansatz zu verfolgen, mit dem es einen direkten Dialog mit den BürgerInnen geben werde, womit auch die Mitwirkung junger Menschen sicherzustellen sei.⁴⁵ Als politische Prioritäten nannte das Europäische Parlament: Erstens europäische Werte, Grundrechte und Grundfreiheiten, zweitens die demokratischen und institutionellen Aspekte der EU, drittens ökologische Herausforderungen und die Klimakrise, viertens soziale Gerechtigkeit und Gleichstellung, fünftens wirtschaftliche und beschäftigungspolitische Fragen

41 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Europäische Bürgerinitiative“ in diesem Jahrbuch.

42 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss“ in diesem Jahrbuch.

43 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Ausschuss der Regionen“ in diesem Jahrbuch.

44 Vgl. Europäisches Parlament: Entschließung des Europäischen Parlaments vom 15.1.2020 zum Standpunkt des Europäischen Parlaments zur Konferenz über die Zukunft Europas (2019/2990(RSP)).

45 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Jugendpolitik“ in diesem Jahrbuch.

einschließlich Besteuerung und digitalen Wandel und sechstens Sicherheit und die Rolle der EU in der Welt.

Die Zusammensetzung der Konferenz (aus Mitgliedern des Europäischen Parlaments, des Rates, der nationalen Parlamente, der Europäischen Kommission, dem EWSA, dem AdR und der europäischen Sozialpartner) soll in repräsentativer Form eine intensive Handlungsfähigkeit sicherstellen. Zuarbeit soll erfolgen durch BürgerInnenforen, Jugendforen, Sachverständigengremien, Forschungszentren und Denkfabriken.

So hat das Europäische Parlament den hohen Erwartungshorizont umrissen, den man mit dem Zukunftsprojekt verbindet. Es geht also nicht um Traumtänzerie in eine neue historische Epoche, sondern um die Gestaltung von Interdependenz. Die Dichte der Verwebung von politischen, ökonomischen, kulturellen und digitalen Sachverhalten hat sich längst jenseits traditioneller Grenzen des Nationalen wie des Regionalen realisiert. Ein immenser Machttransfer ist bereits vollzogen. Entweder man wird davon überrollt, oder man schafft adäquate Gestaltungsräume wie eine handlungsfähige und führungsstarke EU.⁴⁶ Dieser Gestaltungsraum bedarf der normativen Grundierung und Identität, der plausiblen Legitimation und der effektiven, klugen Führung. Daher greift auch die traditionelle Terminologie vom Bundesstaat, vom Föderalismus, vom Staatenbund nicht mehr. Es geht vielmehr um das neue Europa, für dessen Realisierung es einer Strategie und Führungspersönlichkeiten bedarf.

Strategische Reflexion

Die Megathemen, die in den nächsten fünf bis zehn Jahren zu erledigen sind, liegen auf der Hand.⁴⁷ Der politische Rahmen der Wirtschafts- und Währungsunion verlangt nach stärkerer Handlungsfähigkeit. Dazu ist das sogenannte „Europäische Semester“ mit seinen haushaltspolitischen Meldepflichten nun mit Interventionsmöglichkeiten auszustatten. Steuer- und sozialpolitische Kompetenzen gehören dann zu diesem Instrumentarium. Der Vorschlag eines Europäischen Währungsfonds passt systematisch in dieses Bild.⁴⁸

Zudem ist die Sicherheit Europas neu und effektiv zu organisieren. Von der Europäischen Armee, über die Kommandostruktur eines Hauptquartiers, die gemeinsame militärische Beschaffungspolitik, die effektive europäische Organisation der Außengrenzen bis hin zur europäischen Cyber-Sicherheit und der transnationalen Organisation der Inneren Sicherheit Europas.⁴⁹

Solche strategischen Grundsatzreformen sind zu unterfüttern mit neuen Verfahren der Legitimation und einer transparenten Führungsstruktur. Europa wird nur vital bleiben, wenn es als öffentlicher Raum der Selbstwahrnehmung fassbar ist.

Alles das kann nur in einer „Differenzierten Integration“ realisiert werden. Statt bei jedem neuen strategischen Aufbruch auf ein „Europa der 27“ zu warten, ist auf die jewei-

46 Vgl. dazu weiterführende Anregungen: Christian Callies: Zukunftsszenarien und Reformoptionen für die Europäische Union, in: *integration*, 2/2019, S. 97-117; Lippert et al.: *Strategische Autonomie Europas*, 2019; Nicolai von Ondarza: *Richtungswahl für das politische System der EU*, SWP-Studie 9, Berlin 2019; Carina Böttcher: *Handlungsfähig werden*, in: *Internationale Politik*, Juli/August 2019, S. 93-97.

47 Vgl. ergänzend und vertiefend: Ludger Kühnhardt: *Weltfähig werden. Die Europäische Union nach dem Biedermeier*, ZEI Discussion Paper, Bonn 2017; Julia Klein/Julian Plottka/Amelie Tittel: *Der Neustart der europäischen Integration durch eine inklusive Avantgarde?*, in: *integration* 1/2018, S. 141-160.

48 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Währungspolitik“ in diesem Jahrbuch.

49 Vgl. hierzu auch die Beiträge „Digitale Agenda und Cybersicherheit“, „Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik“ und „Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik“ in diesem Jahrbuch.

ligen kooperationsfähigen Kreise zu vertrauen. Alles das ist konzeptionell von einem Europa-Strategierat zu steuern.

Im Kern dreht es sich nicht um irgendwelche Details der institutionellen Kompetenzverteilung, sondern um die öffentliche Selbstwahrnehmung Europas und um den pluralen, kontroversen Diskurs, den jede Demokratie benötigt.

Der Kontinent muss also Zukunftsstrategien entwickeln, die Elemente der Erfahrungsgemeinschaft in stabile Formen der Identität übertragen lassen. Es geht dabei nicht um irgendeine Klein-Klein-Lösung im Routine-Tagesgeschäft, es geht um große kulturelle Kraftanstrengungen.

In Sachen „Europa“ handelt es sich also um eine intellektuelle Herausforderung besonderer Art. So wie die EU ein „Gebilde sui generis“ ist, so ist auch die Notwendigkeit einer tragfähigen und überzeugenden Zukunftsstrategie für Europa eine „Herausforderung sui generis“. Das herkömmliche Begründungspathos hilft dabei nicht weiter. Es geht um die geistige Ordnung auf der Baustelle Europa.

Dazu bedarf es der neuen Begründungs-Konstellationen und der präzisen Strategien. Nur so kann Europa eine zukunftsfähige Form finden. Die Alternativen lassen sich beobachten: In fast jedem Mitgliedstaat gibt es Fluchtbewegungen aus der Komplexität der Lage in die einfache Formel des populistischen Extremismus. Das zu lösende Kernproblem ist klar: die Diskrepanz zwischen internationalisierter Problemstruktur, teilweise nationaler, teilweise europäischer Entscheidungsstruktur und nationaler Legitimation. Diese Diskrepanz ist nur zu überwinden, wenn der Machttransfer auf die europäische Ebene eine klare Deutung und eine transparente Erklärung erhält.

Ebenso wichtig aber ist das Konzept, ein Europa nah an seinen BürgerInnen zu schaffen. Europa verständlich zu machen, Europa als Ort der Partizipation zu kreieren – das wäre die Lösung. Partizipation kann sich nicht erschöpfen in Wahlen zum Europäischen Parlament. Nein, auch die thematischen Details, die strategischen Antworten, die Problemlösungen müssen in einer Partizipationskultur erarbeitet werden. Diese Aufgabe rechtfertigt jeden Aufwand an Phantasie und Kreativität. Europas Politik muss also mit dem Konzept eines „Europa der BürgerInnen“ das Erklärungsdefizit eliminieren. Es ist viel Zeit und Kraft auf die Erläuterung zu richten. Wer die Deutungshoheit gewinnt, der gewinnt an Macht, und der gewinnt so auch die Zukunft.

Die Europäischen Akademie der Wissenschaften und Künste hat dazu eine umfangreiche präzise Erklärung abgegeben, wie Europa neu zu gestalten ist:

„Eine Fortsetzung des Status quo mit nur kosmetischen Retuschen genügt nicht. Europa muss handlungsfähiger, effizienter, transparenter und innovativer werden. Es ist deshalb höchste Zeit, eine breite gesellschaftliche Debatte über die zukünftigen Herausforderungen zu führen und die Weichen dafür zu stellen“.⁵⁰

Weiterführende Literatur

Rudolf G. Adam: *Brexit: Eine Bilanz*, Heidelberg 2019.

Monika Albrecht (Hrsg.): *Europas südliche Ränder. Interdisziplinäre Perspektiven auf Asymmetrien, Hierarchien und Postkolonialismus* Verlierer, Bielefeld 2020.

Michael Bachmann/Asta Vonderau (Hrsg.): *Europa – Spiel ohne Grenzen? Zur künstlerischen und kulturellen Praxis eines politischen Projekts*, Bielefeld 2020.

50 Europäische Akademie der Wissenschaften und Künste: „Redesign and Redirection.“ Europa neu gestalten und justieren. Empfehlungen der Europäischen Akademie der Wissenschaften und Künste, 2019, abrufbar unter: <https://members.euro-acad.eu/CMS/tinymce/js/tinymce/plugins/filemanager/source/Redesign%20and%20Redirection.pdf> (letzter Zugriff: 19.8.2020).

- Hans-Peter Bartels: Deutschland und das Europa der Verteidigung. Globale Mitverantwortung erfordert das Ende militärischer Kleinstaaterei, Bonn 2019.
- Peter Becker/Barbara Lippert (Hrsg.): Handbuch Europäische Union, Wiesbaden 2020.
- Stephan Bierling: America First. Donald Trump im Weißen Haus, München 2020.
- Winfried Böttcher: Europas vergessene Visionäre. Rückbesinnung in Zeiten akuter Krisen, Baden-Baden 2019.
- Winfried Böttcher: Klassiker des europäischen Denkens. Friedens- und Europavorstellungen aus 700 Jahren europäischer Kulturgeschichte, Baden-Baden 2014.
- Domenica Dreyer-Plum: Die Grenz- und Asylpolitik der Europäischen Union, Tübingen 2020.
- Joschka Fischer: Willkommen im 21. Jahrhundert. Europas Aufbruch und die deutsche Verantwortung, Köln 2020.
- Clemens Fuest et al.: Die Zukunft Europas gestalten, in: Ifo Institut (Hrsg.): ifo-Schnelldienst 10/2019, S. 3-60.
- Sigmar Gabriel: Mehr Mut! Aufbruch in ein neues Jahrzehnt, Freiburg im Breisgau 2020.
- Michael Gehler: From Saint-Germain to Lisbon. Austrias Long Road from Disintegrated to United Europe 1919-2009, Wien 2020.
- Michael Gehler: Europa, Ideen – Institutionen – Vereinigungen – Zusammenhalt, Reinbeck 2018.
- Martin Große Hüttmann: Den Brexit erklären: Neuland für die EU-Forschung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 23-25/2020, S. 39-46.
- Lukas D. Herr et al.: Weltmacht im Abseits. Amerikanische Außenpolitik in der Ära Donald Trump, Baden-Baden 2019.
- Otfried Höffe: Für ein Europa der Bürger, Tübingen 2020.
- Daniel Keil/Jens Wissel: Staatsprojekt Europa. Eine staatstheoretische Perspektive auf die Europäische Union, Baden-Baden 2019.
- Thomas Kleine-Brockhoff: Die Welt braucht den Westen. Neustart für eine liberale Ordnung, Hamburg 2019.
- Johannes Kohl/Funda Tekin: Transformationsprozesse in den europäischen Parteiensystemen und ihre Folgen für die Zukunft der Europäischen Union, in: integration 1/2020, S. 19-32.
- Dan Krause (Hrsg.): Europäische Sicherheit. Auf dem Weg zu strategischer Autonomie und Europäischer Verteidigungsunion?, Leverkusen 2020.
- Michael Krüger: Mein Europa. Gedichte aus dem Tagebuch, Innsbruck 2019.
- Jill Lepore: Dieses Amerika. Manifest für eine bessere Nation, München 2020.
- Winfried Loth: Europas Einigung. Eine unvollendete Geschichte, Frankfurt/New York 2014.
- Torben Lütjen: Amerika im Kalten Bürgerkrieg. Wie ein Land seine Mitte verliert, Darmstadt 2020.
- Carlo Masala: Weltunordnung. Die globalen Krisen und das Versagen des Westens, München 2018.
- Andreas Maurer/Doris Dialer: Das Europäischen Parlament. Handbuch für Wissenschaft und Praxis, Baden-Baden 2020.
- Hélène Miard-Delacroix/Andreas Wirsching: Von Erbfeinden zu guten Nachbarn. Ein deutsch-französischer Dialog, Ditzingen 2019.
- Peter-Christian Müller-Graff (Hrsg.): Kernelemente der europäischen Integration, Baden-Baden 2020.
- Veronika Ohliger: Nationale Parlamentarier im Europarat. Warum tun sie sich das an?, Baden-Baden 2019.
- Patricia Oster/Christoph Vatter (Hrsg.): Fluchtraum Europa. Interdisziplinäre Perspektiven, Baden-Baden 2020.
- Markus Pausch (Hrsg.): Perspectives for Europe. Historical Concepts and Future Challenges, Baden-Baden 2020.
- Maximilian Terhalle: Im Westen nichts Neues? Eine strategische Vision transatlantischer Macht, in: Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik 12/2019, S. 133-150.
- Tibor Valuch: Die ungarische Gesellschaft im Wandel. Soziale Veränderungen in Ungarn 1989–2019, Regensburg 2020.
- Thomas Walli: Die Strategie der Vernetzung, Baden-Baden 2020.
- Klaus Weber/Henning Ottmann: Neugestaltung der Europäischen Union, Baden-Baden 2019.
- Roger de Weck: Die Kraft der Demokratie. Eine Antwort auf die autoritären Reaktionäre, Berlin 2020.
- Werner Weidenfeld: Die Europäische Union, Paderborn 2020.
- Werner Weidenfeld, Europas Seele suchen. Eine Bilanz der europäischen Integration, Baden-Baden 2017.
- Werner Weidenfeld: Europa – eine Strategie, München 2014.
- Werner Weidenfeld: Govern Europe: Ways Out of Strategic Speechlessness, in: Markus Pausch (Hrsg.): Perspectives for Europe, Historical Concepts and Future Challenges, Baden-Baden 2020, S. 61-68.
- Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels/Funda Tekin (Hrsg.): Europa von A-Z, Wiesbaden 2020.

Die Bilanz

Edgard Wolfrum: Der Aufsteiger. Eine Geschichte Deutschlands von 1990 bis heute, Stuttgart 2020.

Eckhard Wurzel: Europäische Integration wohin?: Zu Wirtschafts-, Finanz- und Geldpolitik sowie Reformen der EU, Stuttgart 2019.

Jan Ziegler: Die Schande Europas. Von Flüchtlingen und Menschenrechten, München 2020.