

Werner Weidenfeld | Wolfgang Wessels [Hrsg.]

Jahrbuch der Europäischen Integration 2021



Nomos

Werner Weidenfeld | Wolfgang Wessels [Hrsg.]

Jahrbuch der Europäischen Integration

2021

Petra Ahrens · Constanze Aka · Aljoscha Albrecht · Franco Algieri · Franz-Lothar Altmann · Katrin Auel · Heinz-Jürgen Axt · Julia Bachtröglger-Unger · Michael L. Bauer · Peter Becker · Matthias Belafi · Annegret Bendiek · Julian Bergmann · Sarah-Lena Böning · Katrin Böttger · Klaus Brummer · Birgit Bujard · Karlis Bukovskis · Hrvoje Butković · Thomas Christiansen · Agnieszka K. Cianciara · Anthony Costello · Alexandru Damian · Franziska Decker · Johanna Deimel · Doris Dialer · Thomas Diez · Roland Döhrn · Hans-Wilhelm Dünn · Tobias Etzold · Alina Felder · Eva Feldmann-Wojtachnia · Sabine Fischer · Tobias Flessenkemper · Christian Franck · Carsten Gerards · Gabriel Glöckler · Daniel Göler · Alexander Grasse · Anna Gussarova · Christoph Gusy · Björn Hacker · Simon Hartmann · Niklas Helwig · Andreas Hofmann · Bernd Hüttemann · Tuomas Iso-Markku · Klaus Jacob · Michael Kaeding · Niels Keijzer · Mariam Khotenashvili · Anna-Lena Kirch · Henning Klodt · Wim Kösters · Valentin Kreiling · Tobias Kunstein · Jan Labitzke · Guido Lessing · Barbara Lippert · Christian Lippert · Marko Lovec · Siegfried Magiera · Remi Maier-Rigaud · Jean-Marie Majerus · Andreas Marchetti · Daniel Martínek · Dominic Maugeais · Andreas Maurer · Vittoria Meißner · Laia Mestres · Jürgen Mittag · Lucia Mokrá · Jan-Peter Möhle · Manuel Müller · Matthias Niedobitek · Thomas Petersen · Anne Pintz · Julian Plottka · Johannes Pollak · António Raimundo · Christian Raphael · Iris Rehklaue · Florence Reiter · Darius Ribbe · Daniel Schade · Sebastian Schäffer · Joachim Schild · Ulrich Schlie · Otto Schmuck · Lucas Schramm · Tobias Schumacher · Oliver Schwarz · Martin Selmayr · Otto W. Singer · Eduard Soler i Lecha · Martin Stein · Burkard Steppacher · Tamás Szigetvári · Funda Tekin · Gabriel N. Toggenburg · Hans-Jörg Trenz · Jürgen Turek · Günther Unser · Mendeltje van Keulen · Nicolai von Ondarza · Thomas Walli · Volker Weichsel · Werner Weidenfeld · Michael Weigl · Wolfgang Weiß · Charlotte Wenner · Wolfgang Wessels · Moritz Wiesenthal · Sabine Willenberg · Laura Worsch · Wolfgang Zellner



Nomos

Das *Jahrbuch der Europäischen Integration* wird freundlicherweise vom Auswärtigen Amt gefördert.

Das *Institut für Europäische Politik (IEP)* ist ein strategischer Partner der Europäischen Kommission und wird von ihr finanziell unterstützt. Für die Inhalte zeichnet alleine das IEP verantwortlich.

Redaktion: David Nonhoff

Die Redaktion dankt York Albrecht und Julia Bartscher für die vielfältige Unterstützung. Für die Unterstützung bei Grafikdesign und Layout dankt die Redaktion Anna Schoida.



Onlineversion
Nomos eLibrary

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-8487-7252-0 (Print)

ISBN 978-3-7489-1266-8 (ePDF)

ISSN 0721-5436

1. Auflage 2021

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2021. Gesamtverantwortung für Druck und Herstellung bei der Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Inhaltsverzeichnis

Vorwort der Herausgeber	11
<i>Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels</i>	
1. Die Bilanz	
Die Bilanz der Europäischen Integration 2021	15
<i>Werner Weidenfeld</i>	
Die Europapolitik in der wissenschaftlichen Debatte	27
<i>Christian Raphael/Darius Ribbe/Wolfgang Wessels</i>	
Brexit.....	45
<i>Daniel Schade</i>	
Die Auswirkungen der Covid-19-Pandemie.....	55
<i>Manuel Müller</i>	
2. Die Institutionen der Europäischen Union	
Die institutionelle Architektur der Europäischen Union	67
<i>Carsten Gerards/Wolfgang Wessels</i>	
Europäisches Parlament	75
<i>Andreas Maurer</i>	
Europäischer Rat	83
<i>Lucas Schramm/Wolfgang Wessels</i>	
Rat der Europäischen Union	91
<i>Nicolai von Ondarza</i>	
Europäische Kommission	99
<i>Andreas Hofmann</i>	
Gerichtshof	107
<i>Siegfried Magiera/Matthias Niedobitek</i>	
Europäische Zentralbank	117
<i>Martin Selmayr</i>	
Rechnungshof	131
<i>Siegfried Magiera/Matthias Niedobitek</i>	
Ausschuss der Regionen	135
<i>Otto Schmuck</i>	
Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss	139
<i>Doris Dialer/Thomas Walli</i>	
Europäische Agenturen	143
<i>Michael Kaeding</i>	
Europäische Investitionsbank.....	149
<i>Tobias Kunstein</i>	

3. Die politische Infrastruktur

Nationale Parlamente	155
<i>Valentin Kreilinger</i>	
Europäische Parteien	159
<i>Michael Weigl</i>	
Europa der Kommunen	163
<i>Andreas Marchetti</i>	
Europäische Bürgerinitiative	165
<i>Julian Plottka</i>	
Europa in den Medien.....	169
<i>Hans-Jörg Trenz</i>	
Interessenvertretung.....	173
<i>Bernd Hüttemann</i>	
Die öffentliche Meinung	177
<i>Thomas Petersen</i>	
Kirchen und Religionsgemeinschaften	185
<i>Matthias Belaßi</i>	
Konferenz zur Zukunft Europas	189
<i>Manuel Müller</i>	

4. Die Innenpolitik der Europäischen Union

Agrar- und Fischereipolitik	195
<i>Christian Lippert</i>	
Asyl-, Einwanderungs- und Visapolitik	201
<i>Vittoria Meißner</i>	
Beschäftigungs- und Sozialpolitik	207
<i>Björn Hacker</i>	
Bildungspolitik	213
<i>Alina Felder</i>	
Binnenmarkt	217
<i>Iris Rehklaß/Sebastian Schäffer</i>	
Digitale Agenda und Cybersicherheit	221
<i>Hans-Wilhelm Dünn</i>	
Energiepolitik	227
<i>Johannes Pollak</i>	
Forschungs-, Technologie- und Telekommunikationspolitik	231
<i>Jürgen Turek</i>	
Gesundheits- und Verbraucherpolitik	235
<i>Sarah-Lena Böning/Remi Maier-Rigaud</i>	
Gleichstellungspolitik	241
<i>Petra Ahrens</i>	
Haushaltspolitik	245
<i>Peter Becker</i>	

Der Wiederaufbauplan der Europäischen Union.....	251
<i>Peter Becker</i>	
Industriepolitik	255
<i>Jürgen Turek</i>	
Jugendpolitik	259
<i>Eva Feldmann-Wojtachnia</i>	
Kulturpolitik	263
<i>Otto W. Singer</i>	
Menschenrechtspolitik	267
<i>Gabriel N. Toggenburg</i>	
Rechtsstaatlichkeit	273
<i>Gabriel N. Toggenburg</i>	
Polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit	277
<i>Christoph Gusy/Jan-Peter Möhle</i>	
Regional- und Kohäsionspolitik	283
<i>Julia Bachtrögler-Unger</i>	
Sportpolitik	289
<i>Jürgen Mittag</i>	
Tourismuspolitik	293
<i>Franziska Decker/Anna-Lena Kirch</i>	
Umwelt- und Klimapolitik	295
<i>Klaus Jacob</i>	
Verkehrspolitik	301
<i>Daniel Martínek/Sebastian Schäffer</i>	
Währungspolitik	305
<i>Gabriel Glöckler</i>	
Weltraumpolitik	311
<i>Jürgen Turek</i>	
Wettbewerbspolitik	313
<i>Henning Klodt</i>	
Wirtschaftspolitik	317
<i>Roland Döhrn/Wim Kösters</i>	
5. Die Außenpolitik der Europäischen Union	
Außenwirtschaftsbeziehungen	325
<i>Wolfgang Weiß</i>	
Entwicklungszusammenarbeit und Humanitäre Hilfe	331
<i>Julian Bergmann/Niels Keijzer</i>	
Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik	337
<i>Annegret Bendiek/Moritz Wiesenthal</i>	
Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik	343
<i>Daniel Göler/Florence Reiter</i>	
Afrikapolitik	349
<i>Aljoscha Albrecht</i>	

Asienpolitik	353
<i>Thomas Christiansen</i>	
Die Europäische Union und China	357
<i>Franco Algeri</i>	
Lateinamerikapolitik	361
<i>Daniel Schade</i>	
Nahostpolitik	365
<i>Michael L. Bauer/Simon Hartmann</i>	
Die Europäische Union und die USA	369
<i>Niklas Helwig</i>	
Zentralasienpolitik	375
<i>Anna Gussarova</i>	
6. Die Europäische Union und ihre Nachbarn	
Europäische Nachbarschaftspolitik	379
<i>Barbara Lippert</i>	
Östliche Partnerschaft	389
<i>Katrin Böttger/Laura Worsch</i>	
Ukraine	393
<i>Constanze Aka/Martin Stein</i>	
Moldau	395
<i>Dominic Maugeais</i>	
Georgien	397
<i>Mariam Khotenashvili</i>	
Mittelmeerpoltik	399
<i>Tobias Schumacher</i>	
Die EFTA-Staaten, der EWR und die Schweiz	403
<i>Burkard Steppacher</i>	
Die Europäische Union und Russland	409
<i>Sabine Fischer</i>	
Die Europäische Union und das Vereinigte Königreich.....	413
<i>Birgit Bujard</i>	
7. Die Erweiterung der Europäischen Union	
Die Erweiterungspolitik der Europäischen Union	423
<i>Barbara Lippert</i>	
Albanien	433
<i>Tobias Flessenkemper</i>	
Bosnien und Herzegowina	435
<i>Tobias Flessenkemper</i>	
Kosovo	437
<i>Franz-Lothar Altmann</i>	
Nordmazedonien	439
<i>Oliver Schwarz</i>	

Montenegro	441
<i>Sebastian Schäffer</i>	
Serbien	443
<i>Sabine Willenberg</i>	
Türkei	445
<i>Funda Tekin</i>	
8. Die Europäische Union und andere Organisationen	
Die Europäische Union und der Europarat	451
<i>Klaus Brummer</i>	
Die Europäische Union und die NATO	457
<i>Ulrich Schlie</i>	
Die Europäische Union und die OSZE	463
<i>Wolfgang Zellner</i>	
Die Europäische Union und die Vereinten Nationen	469
<i>Günther Unser</i>	
9. Die Europapolitik in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union	
Belgien	477
<i>Christian Franck</i>	
Bulgarien	481
<i>Johanna Deimel</i>	
Bundesrepublik Deutschland	485
<i>Katrin Böttger/Funda Tekin</i>	
Dänemark	495
<i>Anne Pintz</i>	
Estland	499
<i>Tobias Etzold</i>	
Finnland	501
<i>Tuomas Iso-Markku</i>	
Frankreich	505
<i>Joachim Schild</i>	
Griechenland	511
<i>Heinz-Jürgen Axt</i>	
Irland	517
<i>Anthony Costello</i>	
Italien	521
<i>Alexander Grasse/Jan Labitzke</i>	
Kroatien	527
<i>Hrvoje Butković</i>	
Lettland	529
<i>Karlis Bukovskis</i>	
Litauen	531
<i>Tobias Etzold</i>	

Luxemburg	533
<i>Guido Lessing/Jean-Marie Majerus</i>	
Malta	535
<i>Heinz-Jürgen Axt</i>	
Die Niederlande	537
<i>Mendeltje van Keulen</i>	
Österreich	541
<i>Katrin Auel/Johannes Pollak</i>	
Polen	545
<i>Agnieszka K. Cianciara</i>	
Portugal	549
<i>António Raimundo</i>	
Rumänien	553
<i>Alexandru Damian</i>	
Schweden	557
<i>Tobias Etzold/Charlotte Wenner</i>	
Slowakei	561
<i>Lucia Mokrá</i>	
Slowenien	565
<i>Marko Lovec</i>	
Spanien	569
<i>Laia Mestres/Eduard Soler i Lecha</i>	
Tschechische Republik	573
<i>Volker Weichsel</i>	
Ungarn	577
<i>Tamás Szigetvári</i>	
Zypern	581
<i>Thomas Diez</i>	
10. Anhang	
Abkürzungen	585
Die Autorinnen und Autoren	586

Vorwort der Herausgeber

Auch 40 Jahre nach Erscheinen der ersten Auflage stellt sich den JahrbuchautorInnen – wahrscheinlich intensiver als in vielen Jahren zuvor – die Frage, wie die EU auf die vielfältigen und tiefgehenden Krisen des vergangenen Jahres reagiert hat. Besonders die Covid-19-Pandemie hat sie vor immense Herausforderungen gestellt, aber dabei auch neue Integrationsschritte angestoßen. Neben den Auswirkungen der Pandemie und der Debatte zum Wiederaufbaufonds liegen weitere Schwerpunkte des Jahrbuchs 2021 auf dem Brexit, der Konferenz zur Zukunft Europas und der deutschen Ratspräsidentschaft. Die diesjährige 41. Ausgabe deckt dazu den Zeitraum Mitte 2020 bis Mitte 2021 ab.

Den wohl größten integrationspolitischen Schritt dieses Jahres stellt das im Juli 2020 vom Europäischen Rat beschlossene Aufbauinstrument NextGenerationEU (NGEU) und sein Kernstück, die Aufbau- und Resilienzfazilität (ARF), dar. Mit diesen Instrumenten hat die Europäische Union trotz großer Interessendivergenzen der Mitgliedstaaten eindrucksvoll ihre Handlungsfähigkeit bewiesen. Zum ersten Mal in ihrer Geschichte hat die Europäische Kommission gemeinschaftliche Schulden an den Finanzmärkten aufgenommen, ein Ereignis, das VertreterInnen der französischen Regierung als wichtigsten Integrationsschritt seit Einführung des Euro ansahen, wie Joachim Schild im Beitrag zu *Frankreich* herausstellt. Die dem zugrundeliegenden komplizierten Verhandlungen, zeichnet Peter Becker in seinem Beitrag zur *Haushaltspolitik* nach, die genaue Umsetzung der neuen Instrumente wird in *Der Wiederaufbauplan der Europäischen Union* beschrieben.

Einige ExpertInnen sprechen angesichts dieses wichtigen Integrationsschritts mittlerweile auch von einem neuen Integrationsansatz: statt nur „vorwärts zu scheitern“ (failing forward) erweitert die EU ihre Kompetenzen durch „erfolgreiches Vorangehen“ (succeeding forward), wie Christian Raphael, Darius Ribbe und Wolfgang Wessels in ihrem Beitrag über die *wissenschaftliche Debatte* herausstellen.

Die Art und Weise, wie die Pandemie die *institutionelle Architektur der Europäischen Union* beeinflusst hat, zeigen Carsten Gerards und Wolfgang Wessels. Anstatt von der EU als intergouvernementales Konstrukt oder supranationales System zu sprechen, ist ihre Arbeitsweise in der Pandemie eher durch ein Konkurrenz- oder Kooperationsmodell charakterisiert („Unionsmethode“), in dem oft integrationsfördernde Verschränkungen intergouvernementaler und supranationaler Dynamiken hervortreten.

Auch in der *Klima- und Umweltpolitik* blieb die EU 2020/2021 eine wichtige Treiberin, sowohl international als auch für ihre Mitgliedstaaten. Klaus Jacob erklärt in seinem Beitrag, wie besonders die Umsetzung der im Europäischen Green Deal angekündigten Maßnahmen dabei zentrale Instrumente waren.

Neben diesen Integrationserfolgen war das vergangene Jahr von teils bekannten, teils neuen Herausforderungen für die Union geprägt. Buchstäblich fast in letzter Minute einigten sich die EU und das Vereinigte Königreich auf ein Abkommen zur Regelung der künftigen Beziehungen. Allerdings bleibt auch 2021 das Verhältnis zwischen beiden Akteuren angespannt. Daniel Schade zeichnet das nervenaufreibende Finale des langen und schmerzhaften *Brexit*-Prozesses nach, während Birgit Bujard die neue „Normalität“ zwischen der *Europäischen Union und dem Vereinigten Königreich* beschreibt.

Der Verlauf und die *Auswirkungen der Covid-19-Pandemie* mit ihren verschiedenen Wellen und hohen Opferzahlen haben die EU tief erschüttert, wie Manuel Müller detail-

liert nachzeichnet. Die Beiträge zur *Europapolitik in den Mitgliedstaaten* zeigen, wie unterschiedlich diese von der Pandemie und ihren wirtschaftlichen Folgen getroffen wurden. Wie die *Bundesrepublik Deutschland* es schaffte, ihre wirtschafts- und handelspolitischen Interessen im Rahmen der Ratspräsidentschaft durchzusetzen, beschreiben Katrin Böttger und Funda Tekin. Sie erläutern, wie die deutsche Ratspräsidentschaft bei den Verhandlungen zum Mehrjährigen Finanzrahmen und dem Aufbauprogramm NGEU eine wichtige Vermittlerrolle einnahm und schließlich das ungarische und polnische Veto aufheben konnte.

Mit der neuen Konditionalitätsregelung kann die Europäische Kommission im Fall von Rechtsstaatlichkeitsverletzungen, die den Haushalt der Union bedrohen, Maßnahmen, wie zum Beispiel die Aussetzung von EU-Geldern, vorschlagen, denen der Rat mit qualifizierter Mehrheit zustimmen muss. Trotz einiger Abschwächungen dieses Mechanismus, die auf Drängen Polens und Ungarns zustande gekommen sind, hat die EU hiermit ein starkes neues Instrument zum Schutz der *Rechtsstaatlichkeit* auf den Weg gebracht, meint Gabriel N. Toggenburg. Die dem Widerstand gegen die Konditionalität zugrunde liegenden innenpolitischen Entwicklungen in *Polen* erläutert Agnieszka K. Cianciara.

Für die Außenbeziehungen der Union wird wichtig werden, wie sich das Verhältnis zwischen Brüssel und Washington nach der Amtsübernahme Joe Bidens gestaltet. Niklas Helwig zeigt in seinem Beitrag über die *Europäische Union und die USA* die Gleichzeitigkeit von Annäherung und andauernden Interessenskonflikten auf.

Ob dieser zahlreichen Herausforderungen zieht Werner Weidenfeld *Bilanz* und beschreibt die komplexe Problemlage der EU. Es bedürfe strategischen Denkens, politischer Erkenntnis und politischen Willens, um gestärkt aus der multiplen Krise hervorzugehen. Daran ansetzen soll die *Konferenz zur Zukunft Europas*, die eine Brücke zwischen den EU-BürgerInnen und den EU-Institutionen schlagen und neue Reformimpulse geben soll. Laut Manuel Müller ist ein erfolgreicher demokratischer Impuls der Konferenz jedoch fraglich angesichts der Konflikte über die Ausgestaltung der Konferenz zwischen Mitgliedstaaten und EU-Institutionen sowie der bisher verhaltenen medialen Resonanz.

In diesem Jahr erscheint das Jahrbuch in seiner 41. Ausgabe in Folge. Das 40-jährige Jubiläum feierten wir im Rahmen einer – leider noch digitalen – festlichen Veranstaltung im Mai 2021 im Beisein zahlreicher ehemaliger und aktueller Autorinnen und Autoren.

Bereits seit 1980 begleitet das Jahrbuch den europäischen Integrationsprozess hautnah, stets aktuell und dabei immer wissenschaftlich fundiert. In den 111 Beiträgen von 117 (Ko-)AutorInnen ist auch die vorliegende Ausgabe wieder ein wichtiges Stück europäischer Zeitgeschichte, das die europapolitischen Entwicklungen in allen wichtigen Politikfeldern, Institutionen und den Mitgliedstaaten für interessierte LeserInnen der Gegenwart wie der Zukunft aufbereitet. Den Autorinnen und Autoren sei daher an dieser Stelle ein besonderer Dank ausgesprochen. Auch ohne die gründliche Arbeit der Redaktion des Jahrbuchs wäre seine Realisierung in diesem Jahr nicht möglich gewesen. Ein großer Dank gilt daher David Nonhoff, York Albrecht und Julia Bartscher vom Institut für Europäische Politik (IEP) für ihr sachkundiges und geduldiges Lektorat.

Das Jahrbuch ist ein Projekt des Instituts für Europäische Politik, das in Kooperation mit dem Centrum für angewandte Politikforschung der Universität München (C.A.P) und dem Centrum für Türkei und EU Studien (CETEUS) der Universität zu Köln verwirklicht wird. Ohne die großzügige Förderung durch das Auswärtige Amt war und ist das Jahrbuch nicht realisierbar.

Werner Weidenfeld

Wolfgang Wessels

1. Die Bilanz

Die Bilanz der Europäischen Integration 2021

Werner Weidenfeld

Europa erfährt ein historisches Unikat. Die EU muss multiple Krisen bewältigen und gleichzeitig strategische Perspektiven erarbeiten.¹ Die dramatischen Schlagzeilen dieser Zeit liefern alarmierende Signale: „Getrieben von Krisen“,² „Diskreditierte Idee“,³ „Europa als Achterbahnfahrt“,⁴ „Alles nur geborgt“,⁵ „Warum wir schrecklich genau hinhören müssen, wenn wir dem schwächer gewordenen Herzschlag Europas lauschen wollen“,⁶ „Pst, da klopft doch was? „Faustrecht. Die liberale Weltordnung ist in ernster Gefahr“,⁷ „Die Sorge vor dem Krieg reicht nicht als Begründung für die EU“,⁸ „Echte Führung ist gefragt“,⁹ „Stunde Europas“,¹⁰ „Nach Corona: Die Fesseln sprengen!“,¹¹ „Gedemütigtes Parlament“,¹² „Wir müssen aktiver sein“,¹³ „Europa verrät die Idee der Aufklärung“,¹⁴ „Sturm des Wandels“,¹⁵ „Risse im Netz“,¹⁶ „Das Ende der Heuchelei“,¹⁷ „Für den Moment: Zusammengerauft“.¹⁸

Zugleich erlebt Europa schwankende Krisenstimmungen. Einerseits wuchs mit dem Brexit die Zustimmung zur Integration, andererseits beförderte die Covid-19-Pandemie die Europa-Skepsis. So zeigen Umfragedaten, dass insbesondere die Erwartungen von Deutschen an das EU-Krisenmanagement mit 14 Prozent sehr niedrig sind. Demgegenüber glauben 59 Prozent, sich in der Krise nur auf das eigene Land verlassen zu können.¹⁹

-
- 1 Winfried Böttcher: Europa 2020, Von der Krise zur Utopie, Baden-Baden 2020; Ludger Kühnhardt: Identität und Weltfähigkeit, Sichtweisen aus einem unruhigen Europa, Baden-Baden 2020; Andreas Grimm (Hrsg.): Die neue Europäische Union, Zwischen Integration und Desintegration, Baden-Baden 2020.
 - 2 Ulrich Ladurner: Getrieben von Krisen, in: Das Parlament, 4.1.2021.
 - 3 Stephan Baier: Identität entdecken, nicht konstruieren, in: Die Tagespost, 14.2.2020.
 - 4 Die Tagespost, 6.6.2019.
 - 5 Süddeutsche Zeitung, 9.11.2019, S. 4.
 - 6 Krisztina Tóth: Pst! Da klopft doch was?, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 31.08.2020, S. 12.
 - 7 Stefan Kornelius: Das Faustrecht der Illiberalen, in: Süddeutsche Zeitung, 13.2.2020.
 - 8 Anna Sauerbrey: Die Sorge vor Krieg reicht nicht als Begründung für die EU, in: Der Tagesspiegel, 28.1.2019.
 - 9 Internationale Politik: „Echte Führung ist gefragt“, 4.7.2019.
 - 10 Frankfurter Allgemeine Zeitung, 1.12.2017.
 - 11 Roland Koch: Jetzt müssen wir unsere Fesseln sprengen, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 4.5.2020, S. 8.
 - 12 Süddeutsche Zeitung, 19.12.2020, S.4.
 - 13 Thomas Gutschker: „Wir müssen aktiver sein“, in: Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung 27.12.2020, S. 8.
 - 14 Raquel Erdtmann: Europa verrät die Idee der Aufklärung, in: Die Welt, 14.11.2020, S. 30.
 - 15 Klaus-Dieter Frankenberger: Sturm des Wandels, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 30.9.2020.
 - 16 Süddeutsche Zeitung, 1.10.2020, S. 4.
 - 17 Matthias Krupa/Jörg Lau: Das Ende der Heuchelei, in: Die Zeit, 10.6.2020, S. 4.
 - 18 Welt am Sonntag, 22.3.2020, S. 7.
 - 19 Susi Dennison/Jana Puglierin: Crisis of Confidence: How Europeans see their place in the world, European Council on Foreign Relations Policy Brief, 9.6.2021, abrufbar unter: <https://ecfr.eu/wp-content/uploads/Crisis-of-confidence-How-Europeans-see-their-place-in-the-world.pdf> (letzter Zugriff: 17.8.2021).

Auch der ehemalige US-Außenminister Henry Kissinger klagte, dass es keine europäische Vision gebe.²⁰

Der Kontinent erscheint ratlos und auf der Suche nach Orientierung.²¹ Von der existentiellen Herausforderung der Covid-19-Pandemie, über die Anhäufung von Schuldenbergen und die Sorge um Arbeitslosigkeit bis hin zur weltpolitischen Mitverantwortung in einer unfriedlichen Epoche. Zugleich erlebt Europa Machtkämpfe um die künftige Verfasstheit des institutionellen Gefüges und um die künftigen Abläufe der Entscheidungsprozesse.

Wo steht Europa? Was macht seine Identität aus? Wo befindet sich der Raum öffentlicher Selbstwahrnehmung der EuropäerInnen? Auf solche Fragen findet man seit geraumer Zeit nur große Ratlosigkeit. So kann es nicht überraschen, dass die existentielle Grund-satzfrage unvermeidlich wird: Was hält Europa eigentlich zusammen? Die Antwort auf diese Frage ist schwer zu finden. Die Politik erschöpft sich weitgehend in situativem Krisenmanagement. Gesellschaftlich bindende Orientierungen? Fehlanzeige. Die Forderung nach begreifbarer Identität ist aber keine Banalität.²² Jedes politische System bedarf zur Gewährleistung seiner Handlungsfähigkeit eines Rahmens, auf den sich die Begründungen für Prioritäten und Positionen beziehen. Es bedarf der Filter zum Ordnen aller eingehenden Informationen.

Halten wir uns vor Augen, wie Europa die diversen Schichten der Identität abgelagert hat: Europa war immer zugleich ein geographischer Begriff und eine normative Herausforderung. Es war von Anfang an eine Kombination aus territorialer Expansion und kulturellen Werten.²³ Mit jeder neuen Entdeckung, Kolonisierung und Eroberung erweiterten sich Europas Grenzen über die kleine griechische Halbinsel mit ihrer fortgeschrittenen Kultur hinaus. EuropäerInnen haben die politischen Grenzen des Kontinents stets hinterfragt. Europa ist durch natürliche Grenzen im Norden, im Westen und im Süden begrenzt, nicht aber im Osten. Auch heute noch, angesichts der Erweiterung der EU, ist der Kontinent mit dem elementaren Problem seiner unbestimmten Grenzen konfrontiert. Darüber hinaus wurde Europa viele Jahrhunderte lang durch seine religiösen Fundamente getragen, die noch heute nachwirken. Das Eurobarometer 2015 ergab für die EU-28 einen Anteil von fast 72 Prozent ChristInnen (davon unter anderem 45,3 Prozent römisch-katholisch und 11,1 Prozent protestantisch), 1,8 Prozent MuslimInnen und zusammengerechnet 25 Prozent Nichtgläubige, AgnostikerInnen oder AtheistInnen.²⁴

Europas religiöse Fundierung brachte in der Vergangenheit zahlreiche Konflikte mit sich. Territoriale Grenzen veränderten sich in Folge religiöser Machtpolitik und führten zu Verfolgung und Migration. Dennoch verblieben Minderheiten in vielen Ländern und wurden als Quelle von Spannungen betrachtet. Nur drei moderne Nationen erlebten in ihrer jeweiligen Geschichte eine Art Überlappung von religiösen und territorialen Grenzbeziehungen. Dies waren England und die Kerngebiete Frankreichs und Spaniens. In allen anderen Regionen Europas haben sich die Grenzen mehr oder weniger häufig verändert. Vor diesem Hintergrund haben stets Minderheitskonflikte die politische Landkarte Euro-

20 Mathias Döpfner: Es gibt keine einzigartig europäische Vision, in: *Die Welt*, 25.4.2021.

21 Kai Hirschmann: *Europa zwischen Abbruch und Aufbruch, Die Europäische Union vor existentiellen Herausforderungen*, Bonn 2020; Christoph Möllers/Linda Schneider: *Demokratisierung in der Europäischen Union, Studie zu einem Dilemma*, Bonn 2020.

22 Julian Nida-Rümelin/Werner Weidenfeld (Hrsg.): *Europäische Identität: Voraussetzungen und Strategien*, Baden-Baden 2007.

23 Werner Weidenfeld: *Europas Seele suchen*, Baden-Baden 2017.

24 Special Eurobarometer 437: *Discrimination in the EU 2015*, 2.10.2015, abrufbar unter: https://data.europa.eu/data/datasets/s2077_83_4_437_eng?locale=en (letzter Zugriff: 17.8.2021).

pas bestimmt. Dennoch entwickelten sich diese Länder vom 17. bis zum 19. Jahrhundert zu modernen Nationalstaaten, die damit zur regulären politischen Ordnung wurden.

Europa hat eine mehr als 2000 Jahre alte, von Kriegen geprägte Geschichte. Gleichzeitig gab es jedoch auch europaweite Epochen der Kunst, Dichtung, Architektur, des Theaters, der Musik, der Philosophie und der politischen Ideen. Die gemeinsame Idee der Aufklärung und des Verstandes als Grundlage des Menschseins ging daraus hervor und wurde seit Ende des 18. Jahrhunderts ein Schlüsselerlebnis für Europa. Religiöser Glaube wurde als individuelle Beziehung zu Gott gesehen und definierte nicht länger die Ordnung des politischen Lebens, sodass durch die Aufklärung die Trennung von Staat und Kirche zur Regel wurde. Alle Menschen haben das gleiche Recht auf Würde, unabhängig von der individuellen Zugehörigkeit zu einer bestimmten Religion oder Ethnie.

Keine dieser Entwicklungen ist vollständig aus unserem europäischen Selbstverständnis verschwunden: die Kombination aus territorialer Expansion und kulturellen Werten, die Frage der Grenzen, das Erbe der Religion in einer säkularen Welt, Migration und Minderheitenkonflikte sowie Europas Geschichte als eine Geschichte der Kriege auch zwischen säkularen Staaten. All diese divergierenden, facettenreichen Faktoren sind wesentliche Teile unseres kollektiven Verständnisses von Europa.

Nach dem Zweiten Weltkrieg gelang es den EuropäerInnen, ihre scheinbar schicksalhaften kriegerischen Auseinandersetzungen aufzugeben. Sie änderten ihr gesamtes System der politischen Zusammenarbeit und der politischen Kultur, dessen neuer Schlüsselbegriff „Integration“ wurde. Die aktuellen Erschütterungen des Kontinents vermitteln uns mehr als die traditionelle Reihung europäischer Krisen und die darauf jeweils folgenden Fragmente eines Krisenmanagements. Nunmehr werden erstmals in der Integrationsgeschichte der Nachkriegszeit mit Nachdruck die Sinnfragen des Gesamtprojekts der Einigung Europas aufgeworfen. Was ist der Grund für dieses höchst ungewöhnliche Phänomen? Zunächst erkennt man den Verfall früherer normativer Grundlagen. Zusätzlich fehlt als Kompensation ein Zukunftsnarrativ. Europa befindet sich in einer Ära strategischer Sprachlosigkeit und muss eine strategische Kultur aufbauen: neue Vitalität wird Europa nicht aus herkömmlichen Machtspielen erwachsen. Europa kann heute durchaus als die rettende, elementare Antwort auf die Globalisierung und die damit verbundenen vielen Gewaltarenen der internationalen Konfliktlandschaft ein neues Ethos entfalten. Die Tür zu dieser neuen Sinnbegründung wäre geöffnet, wenn Europa ein strategisches Konzept der Differenzierung nach innen und nach außen böte.²⁵

Dazu bedarf es eines weiteren Beitrags: Eine komplizierte politische Wahrheit, die ihre Identität sucht, braucht den Ort repräsentativer Selbstwahrnehmung. In der klassischen Lehre der repräsentativen Demokratie ist dieser Ort das Parlament. Das Europäische Parlament ist heute jedoch deutlich davon entfernt, der öffentliche Ort der Selbstwahrnehmung der EuropäerInnen mit ihren Zukunftsbildern und Hoffnungen, mit ihren Ängsten und Konflikten zu sein. Europa muss sich also aktuell als Strategie-Gemeinschaft begreifen, die einen gemeinsamen normativen Horizont realisiert. Es geht hierbei um die normativ fundierte Gestaltung von Interdependenz. Das alles zusammen ist eine wirklich große, historische Aufgabe. Es geht um das neue Europa.²⁶

25 Daniela Schwarzer: Europas geopolitischer Moment, in: *Europäische Politik* 1/2021, S. 18–25.

26 Michael Gehler: *Europas Weg, Von der Utopie zur Zukunft der EU*, Wien 2020; Andreas Grimm (Hrsg.): *Die neue Europäische Union*, 2020.

Auf der Grundlage dieser elementaren Anfragen hat die EU aktuell mehrere operative Herausforderungen zu bewältigen, die im Folgenden beschrieben werden:²⁷ die Covid-19-Pandemie²⁸ und die Nachwirkungen des Brexit²⁹. Die deutsche Ratspräsidentschaft lieferte wichtige Impulse hierzu und die Konferenz zur Zukunft Europas³⁰ könnte einen Scheideweg für die Zukunft des Kontinents darstellen.

Covid-19-Pandemie

Der bisherige Verlauf der Pandemie hat gezeigt, wie sehr Europa gebraucht wird, um Überlebenschancen zu organisieren. Die fehlende Gesundheitsvorsorge muss korrigiert werden. Die EU muss den jeweils relevanten internationalen Rahmen organisieren: Testen, Kontaktnachverfolgung, Isolierung, Quarantäne, Schutzmasken, Kontaktbeschränkungen. Investitionen in die Gesundheitsämter, Hochrisikostrategien, Digitalisierung, Koordinierung und Kommunikation erscheinen dringend notwendig. Es ist intensiv zu erfahren, dass EU-Kompetenzen für die Pandemiebekämpfung unverzichtbar sind. Die Erkenntnis wächst, dass es einer Gesundheitsunion bedarf. Zügig werden in diesem Kontext die Fragen der Ethik aufgeworfen.³¹

Das Resümee der Zukunftsforschung lautet, dass die Covid-19-Krise die systematische Zukunftszintelligenz erhöhen und Innovationen in digitale Infrastrukturen, kollaborative Plattformen, Ökosysteme und demokratische Institutionen beschleunigen kann, die die Gesellschaft robuster machen. Eine Zukunftsstrategie sei das beste Immunsystem.³²

Wie ernst die Zukunftsfragen zur Covid-19-Pandemie genommen werden, zeigt auch der Beschluss des Europäischen Parlaments, einen Sonderausschuss zu dieser Thematik einzusetzen.³³ Das Gremium soll untersuchen, was die EU bei der Reaktion auf die Krise richtig und falsch gemacht hat und welche Lehren sie ziehen muss. Dabei werden Fragen der Vergabe der Mittel des Wiederaufbaufonds zeigen, ob dessen komplexer Prozess überhaupt im Rahmen der bestehenden EU-Institutionen zu bewerkstelligen ist.³⁴ Wie weitreichend die historischen Antworten auf die Covid-19-Krise sein können, zeigt auch die Ankündigung von Ratspräsident Charles Michel, sozialpolitische Themen zukünftig regelmäßig auf Ebene der Staats- und Regierungschefs im Europäischen Rat zu erörtern.³⁵ Angestrebt ist, die Sozialpolitik als EU-Kompetenz zu verankern, wo sie doch bisher vor allem zur Kompetenz der Mitgliedstaaten gehörte.

27 Werner Weidenfeld: Die Bilanz der Europäischen Integration 2020, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2020, Baden-Baden 2020, S. 19–30; Daniel Schade: Brexit, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2020, Baden-Baden 2020, S. 49–58; Manuel Müller: Die Auswirkungen der Covid-19-Pandemie, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2020, Baden-Baden 2020, S. 59–68.

28 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Die Auswirkungen der Covid-19-Pandemie“ in diesem Jahrbuch.

29 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Brexit“ in diesem Jahrbuch.

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

31 Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.): Medizin und Ethik in der Pandemie, Aus Politik und Zeitgeschichte 24–25/2021.

32 Daniel Dettling: Nach Corona: Szenarien und Strategie für die Zukunft, in: Internationale Politik 2/2021, S. 22–27, hier S. 27; Hartmut Kaelble: Mehr als ein neues Krankheitsbild: Warum die Corona-Krise für die Europäische Union historisch neuartig ist, in: integration 4/2020, S. 325–332.

33 Süddeutsche Zeitung, 18.6.2021.

34 Manfred Rauchensteiner/Micheal Gehler (Hrsg.): Corona und die Welt von gestern, Wien 2021, S. 94.

35 Europäischer Rat: Erklärungen und Bemerkungen, Ausführungen von Präsident Charles Michel im Anschluss an die informelle Tagung der Mitglieder des Europäischen Rates und das Treffen der Führungsspitzen der EU und Indiens in Porto, 8.5.2021, 345/21.

Brexit

Der Brexit sorgt weiterhin für große Unsicherheit.³⁶ Konfliktreich blieben nach vielen Monaten schwieriger Vertragsverhandlungen³⁷ auch die Monate nach der Einigung.³⁸ In den ersten drei Monaten des Jahres 2021 erfuhr das Handelsvolumen zwischen beiden Seiten einen Rückgang von 22 Prozent.³⁹ Handelsrechtliche Streitigkeiten wurden Alltag.⁴⁰ Der Brexit ist inzwischen Wirklichkeit: Am 31. Dezember 2020 endete die Übergangsfrist. Bei BefürworterInnen und GegnerInnen ist eine gewisse Ermüdung feststellbar. Und dennoch gibt es auch positive Ergebnisausblicke.⁴¹ EU-Chefunterhändler Michel Barnier formulierte sogar, dass eine beispiellose Partnerschaft nach dem Brexit möglich sei.⁴²

Die deutsche Ratspräsidentschaft

Das Motto der deutschen Ratspräsidentschaft⁴³ lautete: „Gemeinsam. Europa wieder stark machen.“⁴⁴ Ein großer Katalog notwendiger Maßnahmen bestimmte das Bild: mehrjähriger Finanzrahmen und Wiederaufbaufonds; Rechtsstaatlichkeit; Koordinierung der Gesundheitspolitik; Beziehungen zu Großbritannien nach dem Brexit; das östliche Mittelmeer; die EU-Russland-Beziehungen; die transatlantischen Beziehungen.

Der Ratspräsidentschaft wurden trotz einer gemischten Bilanz einige Erfolge zugeschrieben. Bei den Verhandlungen über den mehrjährigen Finanzrahmen einschließlich des NextGenerationEU-Fonds, dem Brexit und dem EU-China-Abkommen habe sie die Erwartungen sogar übertroffen.⁴⁵

Die Konferenz zur Zukunft Europas

Die Konferenz zur Zukunft Europas hat mit einer mühsamen Vorbereitung die Arbeit aufgenommen, allein die Einigung auf die Organisation ihres Vorsitzes benötigte ein Jahr.⁴⁶ Es wurde ein Kompromiss erzielt: Die drei PräsidentInnen von Europäischem Parlament, Europäischer Kommission und Europäischem Rat übernahmen gemeinsam die Leitung der Konferenz. Sie soll etwa zwei Jahre tagen. Das Plenum, dem 433 Mitglieder angehören, setzt sich aus 108 VertreterInnen des Europäischen Parlaments, 54 des Rats,

36 Hugh Mercer/Friedrich Graf von Westphalen: Die große Brexit-Unsicherheit, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 16.6.2021.

37 Michel Barnier: La grande illusion, Journal secret du Brexit (2016–2020), Paris 2021.

38 Stefan Kadelbach (Hrsg.): Brexit – And what it means, Baden-Baden 2019; Rolf J. Langhammer et al.: Brexit-Finale: Das letzte Ringen um einen Deal, in: ifo Schnelldienst 12/2020, S. 3–27.

39 Hugh Mercer/Friedrich Graf von Westphalen: Die große Brexit-Unsicherheit, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 15.6.2021.

40 David Allengreen: Brexit: What everyone needs to know, Oxford 2021.

41 Nicolai von Ondarza: Der Brexit-Vertrag: Ein stabiles Fundament für eine neue Partnerschaft, in: SWP Kurz gesagt, 8.1.2021.

42 Michel Barnier: Beispiellose Partnerschaft nach dem Brexit möglich, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 2.8.2018.

43 Vgl. hierzu auch die Beiträge „Rat der Europäischen Union“ und „Deutschland“ in diesem Jahrbuch.

44 Katrin Böttger/Mathias Jopp: Die deutsche Ratspräsidentschaft 2020: selektive Föderalisierung des Integrationsprozesses, in: integration 1/2021, S. 3–22, hier S. 3; Daniel Göler/Mathias Jopp: Kann Europa gelingen? Vorhaben und Chancen der deutschen Ratspräsidentschaft, Wiederabdruck, in: integration 3/2020, S. 206–230.

45 Funda Tekin/Jana Schubert: Deutschlands „Corona-Präsidentschaft“, Weichenstellung für die Zukunft Europas, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 23–25/2020, S. 10–16; Böttger/Jopp: Deutsche Ratspräsidentschaft, 2020, S. 20.

46 Julian Plottka: Die Konferenz zur Zukunft Europas zwischen „Konvent 2.0“ und „Intergovernmentalismus 3.0“, Warum Europa diese Chance zur Reform nutzen muss, in: integration 3/2020, S. 231–244.

drei der Kommission und 108 aller nationalen Parlamente sowie europa-aktiven BürgerInnen zusammen. Außerdem wurden Bürgereigeninitiativen zur Diskussion eingeladen und eine digitale Plattform für die Ideenanhängung freigeschaltet, auf der bereits tausende Ideen eingingen.⁴⁷ Als wichtigste Themenkomplexe wurden Klimawandel, Terrorismus, Gesundheit, Digitales und Migration genannt.

Die Zukunftswerkstatt wird einer Demokratiewerkstatt gleichkommen.⁴⁸ Es wird sich zeigen, ob der Reformimpuls über das Krisenmanagement hinausreicht. Die operativen Umsetzungen der dazu aktuell anstehenden Megathemen liegen auf der Hand. Erstens verlangt der politische Rahmen der Wirtschafts- und Währungsunion nach stärkerer Handlungsfähigkeit. Zweitens ist die Sicherheit Europas neu und effektiv zu organisieren. Drittens sind solche strategischen Grundsatzfragen zu unterfüttern mit neuen Verfahren der Legitimation und einer transparenten Führungsstruktur. Viertens ist dies alles konzeptionell von einem Europa-Strategierat zu steuern.

Ein Blick in die Geschichte zeigt: Krisen haben zunächst Problemdruck ausgelöst, dann zu Lernprozessen geführt und schließlich zu Problemlösungen. Fehlende Antworten auf die Sinnfrage haben zu Katastrophen geführt. Die Orientierung des neuen Europas ist also der geistige Beitrag zur Vermeidung einer Katastrophe.

Zu diesem Katalog fallen schnell wichtige Reformschritte ein: Ausbau der Mehrheitsentscheidungen auch für Außen- und Sicherheitspolitik; Schaffung eines EU-Sicherheitsrats; Einrichtung des Amtes eines europäischen Verteidigungsministers und einer europäischen Finanzministerin; Kreation eines Kompetenzgerichtshofs; Schaffung einer europäischen Gesundheitsunion; Steigerung der Legitimation durch Direktwahl des Präsidenten des Europäischen Rats; Kompetenzerweiterung des Wirtschafts- und Sozialausschusses und des Ausschusses der Regionen.

Wenn man sich diesen Katalog vor Augen hält, dann wird bald der schmerzhafteste Problembefund klar: Das Defizit an strategischem Denken erweist sich als die eigentliche Achillesferse Europas. Es existiert bisher keine Agenda, die Europa in Krisen und Konflikten Orientierung bieten könnte. Erst wenn es Europa gelingt, eine Kultur des strategischen Denkens zu entwickeln, wird es eine markante gestalterische Relevanz nach innen und außen erhalten und damit auch für die BürgerInnen ein selbstverständlicher Fixpunkt der Argumentation und der Identitätsarchitektur werden. Diese intellektuelle Leistung gilt es unter den europäischen Eliten zu organisieren, um operativ und strategisch die angestrebte Stabilisierung und den Aufbruch Europas umsetzen zu können.

Europa bewegt sich in einer weltpolitischen Architektur, die neue Aggregatzustände aufweist: Die Weltpolitik ist nun wirklich multipolar geworden. Zur Lösung von Problemen reicht nicht mehr nur der Hinweis auf eine dominante Weltmacht, die weder die USA⁴⁹ noch China⁵⁰ darstellen können. Die Liste ist länger geworden und umfasst unter anderem Indien, Japan, Brasilien, Russland⁵¹ und Europa. Zudem hat die Digitalisierung die Globalisierung zur Erfahrung eines jeden Details in Jetztzeit gemacht.

47 Vgl. zur Übersicht Konferenz zur Zukunft Europas: Aktuelle Diskussionsthemen, abrufbar unter: <https://futureu.europa.eu/processes> (letzter Zugriff: 17.8.2021).

48 Nicolai von Ondarza/Minna Ålander: Die Konferenz zur Zukunft Europas, in: SWP-Aktuell 20/2021.

49 Daniel Hamilton: Scheitern oder neu erfinden? Die Zukunft der transatlantischen Beziehungen, in: Internationale Politik 5/2020, S. 20–24; Francis Fukuyama: Epizentrum der Ohnmacht, in: Internationale Politik 5/2020, S. 31–35.

50 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Die Europäische Union und China“ in diesem Jahrbuch.

51 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Die Europäische Union und Russland“ in diesem Jahrbuch.

Diese digitalisierte und globalisierte multipolare Welt bietet für Europa zwei alternative Handlungsperspektiven: Entweder man wird von Ereignissen, Problemen und Schwierigkeiten überrollt und zum hilflosen Opfer der Gegebenheiten – oder man wird zum mitverantwortlichen Mitgestalter. Dem wird sich Europa nicht entziehen können und wollen. Dazu braucht es allerdings mehr analytische, konzeptionelle und strategische Kraft, um eine gewisse Deutungshoheit zu erringen.

Der durch die neue Weltordnung herausgeforderte Kontinent kann nicht einfach fortschreiben, was einst für die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft mit sechs Mitgliedern galt. Die erheblich gewachsene EU mit ihren heute 27 Mitgliedstaaten muss differenzierter organisiert werden. Bereits seit mehr als zwanzig Jahren erfolgen unsystematisch einzelne Integrationssschritte, an denen sich nicht alle Mitgliedstaaten beteiligen und bei denen man auch nicht auf den letzten Zögerer warten will. Der Schengen-Raum, die Euro-Zone und weitere Projekte zeigen, dass ansatzweise die differenzierte Integration bereits seit geraumer Zeit ein fester Bestandteil des Integrationsprozesses ist.

Differenzierte Integration kann als Laboratorium für das Innovationspotenzial der EU dienen.⁵² Die Heterogenität und die schiere Zahl unterschiedlicher Interessen laden geradezu dazu ein, Projekte voranzutreiben, die von einer Gruppe von Staaten für wichtig erachtet werden, die aber keine Realisierungschance im Geleitzug der ganzen Union mit allen Mitgliedstaaten haben. Dabei bedeutet differenzierte Integration nicht, ein Zwei-Klassen-Europa einzuführen. Die Staaten, die heute den nächsten Schritt nicht vollziehen wollen, haben die Gelegenheit, dies später nachzuholen. Die differenzierte Integration bietet also die Chance, die Handlungsfähigkeit der EU zu sichern und die Probleme zu lösen, ohne Fragen der Selbstverständigung zu ignorieren.⁵³

Wie kann nun die strategische, kulturell fundierte Antwort auf diese höchst schwierige Lage aussehen? Sie kann nicht in dem historischen Hinweis auf die Erfolge der Gründerzeit bei der Friedenssicherung oder dem Überlebensprinzip im Kalten Krieg bestehen – was häufig genug versucht wird. Es bedarf der großen Verständigung auf neue Begründungskonstellationen, die Europa in der neuen historischen Epoche bestehen lassen. Das kann nur gelingen, wenn Europa eine neue strategische Kultur entwickelt.⁵⁴

Die Herausforderung Europas

Die Welt ist aus den Fugen geraten. Frühere Strukturelemente sind uns vertraut – von der Internationalisierung bis zur Globalisierung – die aber jetzt in eine neue historische Epoche geschoben werden. Die Pandemie als tiefste Krise seit Kriegsende bestimmt das Bild. Das historische Spezifikum dabei besteht in der gleichzeitigen Verbindung von mehreren existentiellen Herausforderungen.

52 Brigitte Reck: *Flexibilität in der Europäischen Union, Entstehung und Entwicklung eines alternativen Integrationsmodells*, Stuttgart 2001; Bertelsmann-Stiftung (Hrsg.): *Das neue Europa, Strategien differenzierter Integration*, Gütersloh 1997; Anja Riedeberger: *Die EU zwischen einheitlicher und differenzierter Integration*, Wiesbaden 2016.

53 Wolfgang Schäuble: *Grenzerfahrungen, Wie wir an Krisen wachsen*, München 2021; Hamilton: *Transatlantische Beziehungen*, 2020; Fukuyama: *Epizentrum*, 2020.

54 Werner Weidenfeld: *Die Europäische Union als Orientierungsgemeinschaft*, in: Peter-Christian Müller-Graff (Hrsg.): *Kernelemente der europäischen Integration*, Baden-Baden 2020, S. 191–200; Hardy Ostry/Ludger Bruckwilder: *Die Frage der Identität, Die EU muss ein globaler Akteur in der sich ändernden Weltordnung werden*, in: *Auslandsinformationen der Konrad-Adenauer-Stiftung* 1/2021, S. 14–25.

Die Covid-19-Pandemie prägt mit ihren gigantischen Krankheits- und Todeszahlen alles. Sie verdrängt thematisch alle anderen Themen und Probleme und auch die sonstigen medialen Aufmerksamkeiten. Die europäischen Gesellschaften haben sich tiefgreifend verändert. Wo früher Zufriedenheit, Zuversicht, Selbstgewissheit dominierten, sind nun Verunsicherung, Besorgnis, Frustration festzustellen. Das Bild von der Zukunftsgesellschaft, die Konzeption des künftigen Zusammenlebens, die Regelung der neuen weltpolitischen Risikostrukturen – alle diese Megathemen jedoch bleiben.

Die Kenntnisse über die grundsätzliche Gefahrenlage der Welt sind groß. Es fehlt allerdings an der Entwicklung von Strategien zur Umsetzung von Antworten auf die dramatischen Fragen dieser Zeit: Zukunftsstrukturen der internationalen Ordnung, Klimaschutz, Flüchtlingsthematik, Bevölkerungsexplosion, Bekämpfung des Hungers, Sicherheitsdilemmata. Nur eine integrierte EU ist stark genug, ihren Mitgliedern Schutz, Ordnung und Individualität zu garantieren, während sie nach außen zugleich Standards für eine gerechtere Globalisierung setzen kann. Kraft seiner Wirtschaftsmacht sollte Europa in der digitalisierten und globalisierten multipolaren Welt Maßstäbe setzen und sich zutrauen, diese nicht nur gegenüber USA, China⁵⁵ und Russland, sondern auch gegenüber Indien, Japan und Brasilien zu behaupten – insbesondere aber strategisch hilfreich zu sein gegenüber direkten Nachbarstaaten auf dem afrikanischen Kontinent.

Das Kalkül früherer Zeiten liefert keine klaren Antworten mehr auf die Fragen der neuen Weltunordnung. Die Zeiten mit verlässlichen Partnern sind vorbei. Die USA sind nicht mehr der strahlende Leuchtturm westlicher Orientierung, sondern vielmehr frustriert über fehlende Mitwirkung der EuropäerInnen. Die pazifische Orientierung der USA wird bestimmend. China drängt auf den Spitzenplatz der weltpolitischen Machtarchitektur. Seine Konflikte mit den USA, mit Indien und Taiwan sind ablesbar. Russland und Brasilien suchen sich zu arrangieren. Der Druck der Weltpolitik wird stärker und die Erwartungen an Europa wachsen deutlich, sodass es sich mehr einbringen muss. Aber werden die EuropäerInnen ihre Eigeninteressen finden? Weltpandemie, Klimakrisen, Migrationsbewegungen, Weltwirtschaftschaos – all das fordert neue multilaterale Antworten.

Politik verkommt zur Inszenierung von Machtspielen. Das ist weit weg von der großen Aufgabe, den öffentlichen Raum aus überzeugenden Ideen heraus zu gestalten, rational die Mitverantwortung als BürgerInnen und als deren Repräsentanten umzusetzen. Die Europapolitik begegnet den großen historischen Herausforderungen entweder mit Ratlosigkeit oder mit situativem Krisenmanagement: Statt Zukunftsvisionen bleiben Populismus, Nationalismus und Regionalismus. Wer die große Zeitenwende Europas in einer neuen weltpolitischen Machtarchitektur positiv und erfolgreich beantworten will, der benötigt einen neuen strategischen Horizont. Eine epochale Aufbruchsperspektive kann dabei ein strategischer Ansatz bieten: eine neue EU-Afrika-Partnerschaft.

Zukunftskontinent Afrika

Der Schlüssel zur zukunftsfähigen Lösung des europäischen Strategie-Defizits lautet „Afrika“. Als unmittelbarer und äußerst rohstoffreicher Nachbar kann es ein Zukunftsfundament der europäischen Wirtschaft sein, zudem ist Afrika mit einem Durchschnittsalter von 18 Jahren im Jahr 2013 der „junge Zukunftskontinent“.⁵⁶

55 Adam Tooze: Europas fragile China-Politik, in: Internationale Politik 3/2021, S. 58–63; Nadine Godehardt: Wie China Weltpolitik formt, SWP-Studie 19/2020.

56 Johannes Dieterich: 18 Jahre – das ist in Afrika das Durchschnittsalter, in: Badische Zeitung, 11.7.2013.

Diese Erkenntnis sollte Europa nicht anderen weltpolitischen Akteuren, wie China oder den USA überlassen. Das Handelsvolumen von China mit Afrika ist in den vergangenen zehn Jahren um das Zehnfache gestiegen. Chinesische Firmen investieren intensiv in die Infrastruktur afrikanischer Länder wie Sudan, die Demokratische Republik Kongo, Äthiopien, Angola oder Sambia, umgekehrt gelangen Eisenerz, Kupfer, Mineralien, Kohle und Erdöl von Afrika nach China.

Das Engagement Chinas in Afrika belegt dessen weltweite Attraktivität. EuropäerInnen dagegen verbinden mit Afrika häufig sofort klassische Klischees wie Kriege und Krankheiten, Hunger und Armut oder das aus der Kolonialzeit stammende Klischee der Unterlegenheit. Zukunftsfähig aber ist nur ein anderes Bild: Afrika als Partner auf Augenhöhe. Gemeinsam können dann beide Kontinente die große Zukunftspartnerschaft bilden und etliche Zukunftsperspektiven eröffnen: Zusammenarbeit mit afrikanischen Reforminitiativen, Bekämpfung der Korruption, Reduzierung des Hungers, Schaffung von Stabilitätsregionen, Fortschritte bei der Rechtsstaatlichkeit, Regelung und Begrenzung der Migration, Organisation von legalen Wegen der Zuwanderung.

Da die strategische Bedeutung Afrikas für Europa zunimmt, darf die politische Antwort auf diese Herausforderung nicht widersprüchlich ausfallen. Der Themenkanon ist gemeinsam anzugehen: politische Stabilität und Demokratieentwicklung, Auswege aus dem Staatenzerfall, Befriedung von Bürgerkriegen, Beendigung von Armut und sozialer Benachteiligung. Vor diesem handfesten Hintergrund sollte Europa den afrikanischen Weckruf aufnehmen und die europäisch-afrikanische Partnerschaft als die weltpolitische Partnerschaft der Zukunft begreifen.

Der Hinweis auf die europäische Afrika-Perspektive zeigt:⁵⁷ Die Magie des europäischen Projekts darf sich nicht darin erschöpfen, die Machtverhältnisse untereinander stets aufs Neue auszuloten. Es geht vielmehr um das große Ganze: um die künftige Verfasstheit des institutionellen Gefüges und die künftigen Abläufe der Entscheidungsprozesse. Hier muss die EU echte Zukunftsstrategien entwickeln – und das setzt intellektuelle und politisch-kulturelle Anstrengungen voraus. Der verunsicherte Kontinent braucht Ziele, Perspektiven und Orientierung.

Die EU bleibt selbst nach dem Brexit die drittstärkste Wirtschaftsmacht der Welt, wird aber ihrer geopolitischen Bedeutung nicht gerecht. Das kann nicht gut gehen – weder nach innen noch nach außen. Wer nach außen derart unambitioniert auftritt, muss damit rechnen, dass Egoismen im Innern die Agenda bestimmen. Es fehlt die disziplinierende Verantwortung für etwas Größeres als die eigenen nationalen Interessen.

Doch neue Verträge allein gäben dem heutigen Europa weder eine Identität, noch flößten sie ihm neue Vitalität ein. Genau das muss aber das Kalkül sein: Europa ist stark und groß geworden und hat das Potenzial zur Weltmacht – vorausgesetzt, die EU organisiert sich als Strategiegemeinschaft.

Europa ist zu groß, um ohne Führungskultur, Strategie und eine starke kollektive Identität auszukommen. Die EU muss in der Tradition des Volkssouveräns an ihrer Identität arbeiten: Ihr Souverän – die rund 400 Millionen Menschen mit ihrem ökonomischen Spitzenpotenzial – und eine solide militärische Ausstattung haben die EU in den Rang einer Weltmacht befördert. Die BürgerInnen erwarten, dass sich diese Weltmacht umso dringli-

57 Siehe Gerd Müller/Werner Weidenfeld: Europa hat das Zeug zur Weltmacht, in: Welt am Sonntag, 18.12.2020.

cher aus ihrer politischen Orientierungslosigkeit befreit. Denn der Wandel, der Europa und seine BürgerInnen erfasst, ist zu tiefgreifend, dramatisch und unübersichtlich.

Um auf Augenhöhe anderer globaler Player zu kommen, müssen die EU-Staaten strategisch entscheiden: Wie festigt die Union ihre Legitimation gegenüber BürgerInnen und Nationalstaaten? Wie – und wie transparent – ordnet sie ihre Führungsstrukturen? Wie macht sie sich handlungsfähig, und welche Handlungsspielräume will sie nutzen?⁵⁸

Europa auf der Suche nach Sicherheit

Wir sind Zeugen eines großen sicherheitspolitischen Dramas. Die Zahl kriegerischer Attacken hat sich vergrößert. Die Schauplätze sind näher an uns herangerückt. Angesichts der vielen Opfer sind wir geradezu umhüllt von einer Tragödie. Bereits seit Monaten ging uns das Urteil dazu relativ leicht über die Lippen: Die Welt ist aus den Fugen geraten. Aber heute müssen wir ergänzen: Sie brennt.

Die Epoche der Abschreckung ist sicherheitspolitisch beendet. Die großen Krisen entziehen sich dem disziplinierenden Zugriff einer weltpolitischen Architektur, wie sie während des Ost-West-Konfliktes über Jahrzehnte disziplinierend wirkte. Alles das, was orientierende Sicherheit versprach, ist in der multipolaren Welt voller asymmetrischer Kriegshandlungen verschwunden.

Darüber hinaus treten die kriegsführenden Kämpfer oft ohne staatliche Hoheitsabzeichen auf. Von der neuen Intensität terroristischer Religionskriege über die armutsbedingten Transformationskonflikte bis zum Kampf um Rohstoff- und Energieversorgung – wie soll eine demokratisch verfasste Welt damit umgehen und ihren eigenen Schutz organisieren? Die westliche Politik antwortet auf diese Fragen mit situativem Krisenmanagement. Man fährt auf Sicht, beklagt die Opfer. Die Suche nach einem Kompass bleibt erfolglos. Das Ausbleiben einer Antwort ist Rückenwind für die Simplizität des Populismus.

Außerdem hat sich der Aggregatzustand der Sicherheit grundlegend verändert:⁵⁹ Cyber-Crime und Cyber-War werden zur alltäglichen, ja minütlichen Erfahrung und können auch Staaten gefährden. Computer von Banken, führenden Wirtschaftsunternehmen, Geheimdiensten, Ministerien etc. können ausspioniert und zum Teil flächenübergreifend lahmgelegt werden. Zahlreiche Szenarien von Cyber-Attacken sind vorstellbar, da praktisch das gesamte gesellschaftliche Leben durch Computer geregelt wird. Durch Computerviren können Personenzüge entgleist, Stromausfälle verursacht, Trinkwasser vergiftet werden. Die USA reagieren präventiv und haben bereits 2010 das US Cyber Command eingerichtet, das sich mit Cyber-War und Internet-Sicherheit beschäftigt. Man bereitet sich heute weniger auf den Einsatz von Atomwaffen, als auf den Einsatz von Cyber-Angriffen vor, um die eigene Infrastruktur zu schützen und um Strategien für den Ernstfall parat zu haben. Auch Deutschland rüstet sich für den Ernstfall und simuliert Netzangriffe auf die deutsche Infrastruktur, um in der Realität vorbereitet zu sein. Außerdem unterhält die Bundeswehr eine Abteilung Computernetzwerkkooperationen und steht im Kontakt zum Cyberverteidigungszentrum der NATO in Tallinn. Die Rechtslage in Deutschland zum Cyber-War ist allerdings noch weitestgehend unklar. So ist bislang beispielsweise noch nicht geklärt, ob der Parlamentsvorbehalt auch im Falle des Cyber-Wars gilt. Die Politik hat also noch Handlungsbedarf, sich den neuen digitalen Gegeben-

58 Winfried Veit: Europas Kern, Eine Strategie für die EU von morgen, Bonn 2020.

59 Matthias Schulze: Militärische Cyber-Operationen, Nutzen, Limitierungen und Lehren für Deutschland, SWP-Studie 15/2020.

heiten ausreichend anzupassen.⁶⁰ Zu beobachten ist ein spannendes Paradox aus der Komplexität und damit einhergehenden Langsamkeit politischer Prozesse und dem raschen gesellschaftlichen und technologischen Wandel hin zur digitalen Welt. Die spezifische Herausforderung des möglichen Cyber-Angriffs besteht darin, dass man weder weiß, wer der Gegner ist, noch wo er sich aufhält. Es kommt daher nicht von ungefähr, dass die EU eine Behörde zum Schutz gegen Cyberattacken aufbaut.

Die Ausstattung möglicher Kombattanten entspricht nicht alten Stereotypen, sondern ist vielmehr technologisch, finanziell und kommunikativ bestens ausgestattet. Vernetzte Professionals sind in großer Zahl auf jedem Kontinent präsent und agieren meist unerkannt. Alles dies ist kulturell grundiert: vom Neonationalismus bis zum Populismus, religiösen Begründungsversuchen und den terroristischen Avantgarden des politischen Islam, deren Doppelstrategie die Länder destabilisiert, auf die sie einen direkten Zugriff haben, und gleichzeitig jene Länder, in die sich die Vertriebenen der islamischen Welt flüchten. Die Liste der sicherheitspolitischen Problemländer umfasst etwa Syrien, Irak, Iran, Türkei, Ägypten, Ukraine, Libanon, Libyen, Nigeria und aktuell insbesondere Afghanistan.⁶¹

Was müsste eine tragfähige Antwort auf diese Bedrohungen ausmachen?⁶² Erstens hat die Globalisierung auch den Aggregatzustand der Sicherheitspolitik erreicht. Das bedeutet, ein isolierter, nationaler Antwortversuch erfasst die Bedrohung nicht. Ein Ruf nach einer operativen, globalen Antwort würde verhallen, weil dazu effektive Organisationsformen fehlen. Eine weltpolitisch relevante politische Größe ist gefordert. Die EU mit ihrer Bevölkerungszahl und ihrem ökonomischen und militärischen Potential hat das dazu nötige Format. Zweitens muss nach dem Abschied vom Prinzip der Abschreckung die Umstellung auf das Prinzip des Schutzes erfolgen, wie die tiefgreifenden Veränderungen der amerikanischen Sicherheitspolitik nach dem 11. September 2001 zeigen. Drittens muss für eine solch tiefgreifende Kurskorrektur mit großem Erklärungsbedarf festgestellt werden: Europa hat ein Führungsdefizit mit dem Ergebnis, dass es mehr reagiert als agiert und erst dann die Aufmerksamkeit auf Politikfelder oder Länder legt, wenn es zu spät ist. Dass Russland seiner früheren Größe hinterher trauert, hätte man durchaus schon früher erkennen können. Bereits vor zehn Jahren hätte an einer europäischen Strategie zum Umgang mit Moskau gearbeitet werden können; auch eine Befassung mit den innerkulturellen Konflikten in der Ukraine blieb aus, obwohl die EU offensiv auf das Land zugegangen ist und eine Vertiefung der Beziehungen angeboten hat. Wäre Europa besser vorbereitet gewesen, müsste die Staatengemeinschaft nicht erst groß diskutieren, sondern könnte handeln.

Das Potenzial Europas ist enorm. Europa ist eine Weltmacht – aufgrund der Führungsschwäche aber derzeit eine kopflose Weltmacht. Die bisherige politische Antwort Europas auf neue Bedrohungen lautet: Wir werden die Zusammenarbeit verbessern. Wir werden dazu beraten, welche weiteren Maßnahmen gegen Waffenhandel, gegen die Mobilität von TerroristInnen zu ergreifen sind – und dazu werden wir unsere Sicherheitsbehörden besser personell und finanziell ausstatten. Aufmerksame, erfahrene BeobachterInnen entdecken dabei nichts anderes als die übliche politische Prosa. Relevant ist allerdings der Beschluss der EU, mit islamisch geprägten Ländern enger zu kooperieren. Aber warum erst jetzt – nach der Lektüre langer Opferlisten?

60 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Digitale Agenda und Cybersicherheit“ in diesem Jahrbuch.

61 Vgl. hierzu auch die Beiträge „Afrikapolitik“, „Nahostpolitik“, „Türkei“ und „Ukraine“ in diesem Jahrbuch.

62 Barbara Lippert et al.: Strategische Autonomie Europas, SWP-Studie 2/2019.

Notwendig ist die fundamentale Umstellung auf den Schutz-Gedanken und die damit verbundene Prävention. Dazu benötigt Europa eine daran orientierte strategische Elite – die mit anderen weltpolitischen Akteuren neue strategische Partnerschaften aufbaut. Es bedarf also nicht einmal einer Vertragsänderung, die zurzeit sowieso nicht realisierbar wäre. Es bedarf nur der angemessenen Organisation des strategischen Denkens und dann der politischen Erkenntnis und des politischen Willens. Das sollte machbar sein – um die neuen Gefahren abzuwenden und die neue Sicherheit zu gewährleisten.

Weiterführende Literatur

- Florian Bieber/Roland Bieber: *Negotiating Unity and Diversity in the European Union*, London 2021.
- Stephan Bierling: *America First, Donald Trump im Weißen Haus, Eine Bilanz*, München 2020.
- Katrin Böttger/Matthias Jopp (Hrsg.): *Handbuch zur deutschen Europapolitik*, Baden-Baden 2021.
- Andrea Brait et al. (Hrsg.): *Europakonzeptionen*, Baden-Baden 2020.
- Colin Crouch: *Postdemokratie revisited*, Berlin 2021.
- Internationale Politik: *Digitales Europa 2030*, in: *Internationale Politik Spezial* 3/2020.
- André Gärber (Hrsg.): *Europa.Besser.Machen. Vorschläge für eine progressive Wirtschaftspolitik*, Frankfurt 2021.
- Micheal Gehler: *Europa, Ideen – Institutionen – Vereinigungen – Zusammenhalt*, Reinbeck 2018.
- David Howarth/Joachim Schild: *The Difficult Construction of European Banking Union*, London 2020.
- Konrad Jarausch: *Aus der Asche, Eine neue Geschichte Europas im 20. Jahrhundert*, Ditzingen 2018.
- Markus C. Kerber: *Der deutsche Selbstmord, Wie unser Land in der Corona-Krise für Europa geopfert wird*, München 2021.
- Martin Klingst: *Amerikas Mr. Germany*, Guido Goldman, Freiburg 2021.
- Malte Kramme et al. (Hrsg.): *Brexit*, Baden-Baden 2020.
- Christine Landfried: *Das politische Europa, Differenz als Potential der Europäischen Union*, Baden-Baden 2020.
- Alexander Graf Lambsdorff: *Wenn Elefanten kämpfen, Deutschlands Rolle in dem kalten Krieg des 21. Jahrhunderts*, Berlin 2021.
- Geert Mak: *Große Erwartungen: Auf den Spuren des europäischen Traums (1999–2019)*, München 2020.
- Hans Maier: *Deutschland, Wegmarken seiner Geschichte*, München 2021.
- Hartmut Marhold (Hrsg.): *Wegbegleiter der europäischen Integration, 60 Jahre Institut für Europäische Politik*, Baden-Baden 2020.
- Cornelius Mayer-Tasch: *Die Kraft der Zuversicht, Eine philosophische Betrachtung*, Berlin 2021.
- Gerd Müller: *Umdenken – Überlebensfragen der Menschheit*, Hamburg 2020.
- Manuel Müller: *Ein verpasstes Verfassungsmoment, Der Vertrag von Maastricht und die europäische Öffentlichkeit (1988–1991)*, Baden-Baden 2021.
- Peter-Christian Müller-Graff (Hrsg.): *Europäisches Binnenmarkt- und Wirtschaftsordnungsrecht*, Baden-Baden 2021.
- Nicolai von Ondarza: *Die „Methode Barnier“ – Lehren aus der Verhandlungsführung der EU beim Brexit, in: integration* 2/2020, S. 85–100.
- Sabine Riedel: *Grenzschutz, Migration und Asyl, Wege der Europäischen Union aus der Politikverflechtungsfalle*, SWP-Studie 23/2020.
- Peter Rudolf: *Der amerikanisch-chinesische Weltkonflikt*, SWP-Studie 23/2019.
- Matthias Waechter/Jean Claude Vérez: *Europe: Between Fragility and Hope*, Baden-Baden 2020.
- Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels/Funda Tekin (Hrsg.): *Europa von A–Z, Taschenbuch der europäischen Integration*, Wiesbaden 2020.
- Werner Weidenfeld: *Democracy. In Search of a Strategic Perspective*, in: Nili Cohen (Hrsg.): *The Challenge of Liberal Democracy*, Jerusalem 2020, S. 19–21.
- Werner Weidenfeld: *Die Europäische Union*, Paderborn 2021.

Die Europapolitik in der wissenschaftlichen Debatte

Christian Raphael/Darius Ribbe/Wolfgang Wessels

Die Covid-19-Pandemie¹ hat die wissenschaftliche Gemeinschaft umfassend und nachhaltig verändert und reiht sich als markanter Teil in die sogenannte „Polykrise“ (Michèle Knodt, Martin Große Hüttmann und Alexander Kobusch 2020) ein. Mit erheblichen Unterschieden in Diagnose und Therapie ist der Mehrzahl der Krisen-Analysen doch gemein, dass sie die Schwächen der Europäischen Union (EU) unerbittlich aufdecken und ein Umdenken zu „mehr“, „weniger“ oder einem „anderen Europa“ fordern. Untersuchungen zur Krisenthematik führen damit direkt oder indirekt zu unterschiedlichen integrationsstheoretischen Grundverständnissen.

Ein Blick auf die wissenschaftlichen Diskurse im Allgemeinen zeigt bereits, dass mit der Covid-19-Pandemie und der erzwungenen Umstellung auf digitale Formate Vor- und Nachteile verbunden waren und sind. Zum einen konnte der Kreis der Teilnehmenden durch digitale Angebote wesentlich erweitert und ein breiteres Meinungs- und Expertisen-spektrum abgebildet werden. Der transnationale Austausch war selten mit so geringen Hürden und Kosten verbunden. Wenn derart auch die Debattiergrundlage vertieft wurde, hat sie sich jedoch nicht notwendigerweise erweitert und verschränkt. Nicht zuletzt bei den Diskussionen um die Polykrise wird erneut deutlich, dass Debattenstränge und Argumentationsketten häufig disziplinär fokussiert bleiben. So gilt die Polykrise manchen als Alleinstellungsmerkmal der letzten Jahre, ohne anhand von historischen Studien zu reflektieren, dass auch die 1970er Jahre eine Gleichzeitigkeit systemgefährdender Krisen kannten. Bewerten politikwissenschaftliche Analysen Krisenmaßnahmen wie die Aufbau- und Resilienzfazilität (dem „Herzstück“ von NextGenerationEU (NGEU))² als eine integrationspolitische Weiterentwicklung, so stellen JuristInnen Fragen nach der rechtlichen Basis und ÖkonomInnen nach den wirtschaftlichen Erfolgsaussichten. Dies geschieht oft jedoch ohne das Bündeln dieser unterschiedlichen Zugänge und interdisziplinären Austausch. Dabei können gerade breitere Analysen helfen, Kernfragen der europäischen Integration zu beantworten. Beispielhaft zeigten sich – je nach theoretischer, ideengeschichtlicher Grundlage der AutorInnen – unterschiedliche Konzeptionen und Grundverständnisse der „Europäischen Union“, ohne diese jedoch gezielt voneinander abzugrenzen. Ist die EU beispielsweise „kein Bundesstaat, sondern ein Projekt im Werden“ (Kielmansegg 2021), ein „Kollektiv“ und „politischer Körper“ (van Middelaar 2021, S. 24) oder ein „gescheiterter Superstaat“ und „scheiterndes Imperium“ (Streeck 2021, S. 33 f.)? Einig scheint diesen grundlegenden Beiträgen nur zu sein, dass die EU „kein Staat“ (Lionello 2020, S. 62) im herkömmlichen Sinne sei.

1 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Die Auswirkungen der Covid-19-Pandemie“ in diesem Jahrbuch.

2 Der Economist (15.7.2021) vermutet einen Zusammenhang zwischen Namen und Bedeutung von EU-Programmen, der beim Setzen eigener Schwerpunkte helfen kann: „je alberner der Name, desto größer die Bedeutung“. Nicht nur Trekkies (Fans der Star Trek-Reihe) dürften folglich bei der Programmreihe „NextGenerationEU“ aufhorchen; vgl. hierzu auch den Beitrag „Der Wiederaufbauplan der Europäischen Union“ in diesem Jahrbuch.

Das Krisenmotiv – Ein beständiges Leitbild wissenschaftlicher Analysen

Erneut stellen die Krisen der EU einen Fokuspunkt wissenschaftlicher Betrachtungen dar. Auch wenn wir bereits mehrfach festgestellt haben, dass die Integrationsgeschichte von fortlaufenden Krisen begleitet worden ist, so weichen Auflistungen und Beurteilungen der Krisen vor der Covid-19-Pandemie je nach Definition und Analyse voneinander ab. Van Middelaar (2021, S. 15 f.) sieht beispielsweise vier Krisen im Krisenjahrzehnt: die Banken- und Eurozonenkrise, die Ukraine Krise, die „Migrationskrise“ und die atlantische Krise (von Brexit³ bis zum Ende der Präsidentschaft Donald Trump). Bei ihm findet die „Demokratiekrise“, wie wir sie in den vergangenen Jahren wiederholt besprochen haben, jedoch keinen Platz. Grundsätzlich sehen beispielsweise Schäfer und Zürn (2021, S. 89 ff.) eine „Krise der Repräsentation“ und beschreiben eine „entfremdete Demokratie“. Gemein ist den unterschiedlichen Ansätzen jedoch die Gleichzeitigkeit mehrerer Krisen. Riddervold, Trondal und Newsome (2021, S. v) stellen in ihrem Handbuch zu den Krisen der EU hingegen fest, dass die heutige Krisenlage aufgrund ihrer „Vielfalt, Intensität und Bereichs-übergreifenden Natur“ doch einzigartig sei. Diese Sichtweise wird von einer Vielzahl von Analysen untermauert, so beispielsweise zu den Institutionen (Kassim und Tholoniati 2021; Lewis 2021; Trondal et al. 2021) oder unterschiedlichen (Politik-)Feldern wie der Finanzkrise (Caporaso 2021; Newsome et al. 2021; Olsen und Rosén 2021; Stenstad und Tranøy 2021), der „Migrationskrise“ (Bosilca 2021; Schilde und Goodman 2021) oder dem Brexit und der Außenpolitik. Neben diesem Überblick findet sich eine Vielzahl von Beiträgen zu unterschiedlichen Krisenaspekten. So analysieren Croucher et al. (2021) die Krisenpolitik der Mitgliedstaaten und der Union. Einen Policy-Blickwinkel nehmen auch Sominski und Trauner (2021) ein und stellen einen Wechsel zu „soften“ (weichen) Regelungen im Bereich der Rückführungspolitik der Europäischen Union während der „Migrationskrise“ fest, welcher eine schnellere Reaktion erlaubte. Einen interessanten Ansatz zur Analyse von Krisendynamiken legt Wallaschek (2020) vor, indem er den Solidaritätsdiskurs während der Euro-Krise und der „Migrationskrise“ analysiert und wesentliche Unterschiede aufzeigt. Einen von Integrationstheorien geleiteten Ansatz zur Erklärung und Bewertung des „Krisenjahrzehnts“ verfolgen die AutorInnen im Sammelband von Brack und Gürkan (2020). Dabei werden neben neo-funktionalistischen (Lefkofridi und Schmitter 2020) und intergouvernementalen (Hodson 2020) auch übergreifende Erklärungsansätze wie die zunehmende Politisierung (Rauh 2020) im „Jahrzehnt der Krisen“ (Luo 2020) thematisiert.

In einem Überblick ist erneut eine erhebliche Spannbreite an umfassend angelegten Gesamtanalysen zu beobachten, die jedoch in ihrer jeweiligen Disziplin verweilen. Mit einer gewissen vergnüglichen Spannung lassen sich so erhebliche Kontroversen im Vorgehen und der Argumentationskette nachvollziehen. Verblüffend ist immer wieder festzustellen, dass diese Beiträge jedoch kaum direkte Konfrontationen mit anderen Denk-schulen suchen.

Zum Grundverständnis des Mehrebenensystems – Die EU-Architektur in Gefahr?

Aus den Verfahren und Formen des Krisenmanagements lässt sich ein breit und tief angesiedeltes Grundverständnis der EU (siehe dazu auch immer noch lohnend: Schneider (1992, 2000, 2007) als notwendige Problemlösungsebene erkennen, vielleicht sogar die Bestätigung der These von der EU als „Rettung des Nationalstaats“ (Milward 2000). In

3 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Brexit“ in diesem Jahrbuch.

einer Fortführung dieses Gedankens wird „die Europäische Bewahrung des Nationalstaats in einer gefestigten EU in Zeiten der Globalisierung“ festgestellt (Gehler 2020, S. 331). Losgelöst von einer entsprechenden Qualifizierung der EU entfachte sich eine grundlegende Diskussion (Storr 2020) um die konstitutionelle Natur der EU als Folge des Urteils des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) vom Mai 2020 (Bundesverfassungsgericht 2020), in dem die judikative Letztverantwortlichkeit des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) für die Rechtsgemeinschaft infrage gestellt wurde (Feichtner 2021). Belebt wurde diese Debatte durch die Einleitung eines diesbezüglichen Vertragsverletzungsverfahrens der Europäischen Kommission gegen die Bundesrepublik Deutschland. Direkt oder indirekt stellen AutorInnen in ihren Beiträgen so die fundamentale Frage der Machtverteilung nicht nur zwischen den beteiligten „höchsten“ Gerichten, sondern auch im Integrationsprozess des EU-Mehrebenensystems. Unter Nutzung dieses in den Sozialwissenschaften gängigen Verständnisses sieht Nettesheim (2021, S. 1) „das Prinzipal-Agent-Verhältnis gesprengt, wenn die EU-Mitgliedstaaten die Kontrolle über das Verhalten ihrer Beauftragten verlören“. Schon Höpner (2020) kommentierte das Urteil wohlwollend und identifizierte eine Diskrepanz zwischen vertraglicher Kompetenzverteilung und tagespolitischem Alltag im Euroraum.

In lang tradierter Sorge deutscher VerfassungsrechtlerInnen vor einem fast unmerklichen Prozess der Zentralisierung, dem „competence creep“ (Garben 2019; Prechal 2010; Weatherill 2004), wenden sich auch im Kontext dieser Debatte 29 deutsche StaatsrechtlerInnen (Burgi et al. 2021) mit einer Kritik des Vertragsverletzungsverfahrens zu Wort. So sei darauf zu achten, dass durch Vertragsverletzungsverfahren keine Vertragsänderungen durch die Hintertür erfolgen dürfen; die sogenannte „Kompetenz-Kompetenz“ müsse bei den Mitgliedstaaten auf intergouvernementaler Ebene verbleiben. Diese Sichtweise bleibt jedoch nicht unumstritten, denn gerade aus Europarechts-Perspektive wird auch das Urteil des BVerfG als mögliche Gefahr für die europäische Integration kritisiert (Mayer 2020).

In der Entwicklung von Argumentationslinien in wissenschaftlichen Beiträgen und Kommentaren werden auch Grundverständnisse des Integrationsprozesses wiederholt aufgegriffen. Aus politikwissenschaftlicher Perspektive ist dabei herauszustellen, dass (oftmals ohne weitere Belege oder Ableitungen) Annahmen über das „Wesen der Europäischen Union“ („Club“ [Nettesheim 2021], „Staatenverbund“ [Kirchhof 2021], „Ziel der Föderation“ [Rossolillo 2020]) formuliert werden, aus denen dann fast schon tautologisch Schlussfolgerungen für die Rechtmäßigkeit dieser Argumentationslinien gezogen werden. Zu finden sind darüber hinaus Anregungen, auch traditionelle Konzepte wie „Imperium“ (Streeck 2021, S. 331) erneut auf das EU-System anzuwenden. Ebenso wird anhand der Positionierung zur Frage der europäischen Integration eine neue gesellschaftliche und politische Trennlinie (neben beispielsweise der links-rechts Positionierung) vorgeschlagen, die einen Teil der Grundsatzfragen-Diskussion abbilden kann (Fourquet 2019).

Die Covid-19-Pandemie – Krise mit Integrationspotenzial?

Wie fast alle Bereiche des alltäglichen und des wissenschaftlichen Lebens hat die „neuartige und historische“ Covid-19-Pandemie (Kaelble 2021) auch im vergangenen Jahr die Diskussionen und Entwicklungen im Bereich der (deutschen) Europapolitik maßgeblich geprägt.⁴ So attestieren Böttger und Jopp der deutschen Ratspräsidentschaft im Zeichen

4 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Die Auswirkungen der Covid-19-Pandemie“ in diesem Jahrbuch.

des notwendigen Krisenmanagements viele Erfolge im Bereich des Wiederaufbaus sowie eine „selektive Supranationalisierung“, welche neue Integrationspotenziale eröffnet habe (2021a, S. 20 f.). In allgemeineren Betrachtungen zur schnellen Reaktion der Mitgliedstaaten und des europäischen Systems zu Beginn der Pandemie stellen beispielsweise Wolff und Ladi (2020, S. 1029) fest, dass die EU durch das Krisenjahrzehnt adaptionsfähiger geworden sei. Auch Jones et al. (2021, S. 1) konstatieren, dass die EU – trotz wiederkehrender Startschwierigkeiten – bisher aus jeder Krise mit zusätzlichen, wenn auch oftmals beschränkten Kompetenzen hervorgegangen sei, indem sie den „failing forward“-Ansatz (Jones et al. 2016) wieder aufgegriffen haben. Rhodes (2021) widerspricht diesem Ansatz und findet in seiner Analyse der Krisenbewältigungspolitik Belege für die erfolgreiche Innovationsfähigkeit des Integrationsprojektes. Gerade die Projekte NextGenerationEU, SURE und EU4Health könnten eher unter „succeeding forward“ zusammengefasst werden (ebd., S. 17). Ob sich dieser explizit positive Ansatz neben die Vielzahl an Betrachtungswinkeln der Krisenpolitik (beispielsweise „pragmatische“ [Boin und Lodge 2021], „geschlechtskritische“ [Waylen 2021] oder „narrative“ [Mintrom et al. 2021; Narlikar und Sottiolotta 2021]) stellen kann, werden die kommenden Jahre zeigen. Die Vielzahl der theoretischen und methodischen Ansätze zur Analyse der Covid-19-Pandemie zeigen jedoch jetzt schon deutlich, dass auch die wissenschaftliche Gemeinschaft die Bedeutung dieses Themas anerkennt.⁵

Zu den unterschiedlichen europäischen Antworten auf die Covid-19-Pandemie finden sich eine Reihe von Arbeiten. So werden die Spill-over-Effekte für das 750 Mrd. Euro umfassende Programm der Aufbau- und Resilienzfähigkeit⁶ (Europäische Kommission 2021) analysiert. Picek (2020, S. 331) kommt dabei zu dem Schluss, dass nur ein gemeinsames Vorgehen der Mitgliedstaaten – aufgrund deren wirtschaftlicher Verschränkung – eine effektive Nutzung der Mittel verspricht. Unterschiedliche AutorInnen stellen dabei die Besonderheit der europäischen Kreditaufnahme heraus, dennoch wäre für Codogno und van den Noord (2020) ein dauerhaftes Instrument wie Eurobonds effektiver. Auch die Frage, ob es durch NextGenerationEU zu einem „Hamiltonian“-Moment⁷ gekommen sei, ist weiterhin umstritten (Rodrigues und Balate 2021, S. 92, 170). Fest steht jedoch, dass zur Unterstützung der nationalen Krisenbewältigungspolitiken die Regeln des Stabilitäts- und Wachstumspaktes zeitweise außer Kraft gesetzt wurden (Busch und Kauder 2021; Moschella 2020). Busch und Kauder (2021, S. 66) sehen aber darüber hinaus erheblichen Reformbedarf für den Stabilitäts- und Wachstumspakt und betonen die Bedeutung der staatlichen Schuldenquote für den Wirtschafts- und Währungsraum.

Auch wenn die EU die Pandemie nutzt, um gemeinsame Lösungen zu finden und die Kompetenzen supranationaler Institutionen zu stärken, konnte gerade die Bedeutung von Konfliktlinien auf intergouvernementaler Ebene und Aktivitäten des Europäischen Rates beispielsweise durch Process-Tracing-Ansätze (Wessels und Hopp 2021) herausgestellt werden. Dieser hat sich erneut wie bei vorangegangenen Krisen als „transformative force“ erwiesen (Wessels 2021b). Von Interesse war hier insbesondere auch die Rolle, die der

5 Zur Übersicht über einige aktuelle Analysen empfehlen wir die Durchsicht der Think Tank Review (englisch) des Europäischen Rates und des Rates, abrufbar unter: <https://www.consilium.europa.eu/en/documents-publications/library/library-blog/think-tank-review/> (letzter Zugriff: 24.9.2021), oder die verstärkt erscheinenden Sonderausgaben wissenschaftlicher Fachzeitschriften.

6 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Der Wiederaufbauplan der Europäischen Union“ in diesem Jahrbuch.

7 Christian Raphael et al.: Die Europapolitik in der wissenschaftlichen Debatte, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels: Jahrbuch der Europäischen Integration 2020, Baden-Baden 2020, S. 31–48.

Europäische Rat in den neu eingeübten Regierungsmechanismen („governance mechanisms“) der Aufbau- und Resilienzfähigkeit spielte (Wessels und Hopp 2021).

Eine Analyse der öffentlichen Meinung zu NGEU in den Mitgliedstaaten der „sparsamen Fünf“ (Dänemark, Finnland, die Niederlande, Österreich und Schweden) zeigt, dass gerade diese Staaten das Potenzial haben, verstärkt gegen Korruption und Missmanagement vorzugehen (Dennison und Zerka 2020). So könne der skeptischen Haltung zur Verwendung der Hilfgelder entgegengewirkt und langfristig für europäische Solidarität geworben werden. De la Porte und Jensen (2021) identifizieren hingegen drei inhaltliche Konfliktlinien entlang der Fiskal-, Rechtsstaats- und Policy-Dimension. Diese Konflikte bestünden auch nach der Einigung über das Hilfspaket weiter, böten jedoch das Potenzial, durch fortlaufende Auseinandersetzungen auch eine Verstärkung von NGEU zu diskutieren (ebd., S. 399). Wenn wir auch auf ein baldiges Ende der Covid-19-Pandemie hoffen, so scheint es, als ob uns die Krisenbewältigungspolitik in politikwissenschaftlichen Debatten noch lange begleiten wird.

Analysen der EU-Institutionen – Zwischen Pandemiebetrachtung und wissenschaftlicher Routine

Mit Blick auf die EU-Institutionen können eine Reihe verschiedener Schwerpunkte wissenschaftlicher Betrachtung identifiziert werden. Nachdem 2020 noch ein Schwerpunkt auf die Nachwahlbetrachtung von 2019 gelegt worden war, ist die Debatte 2021 weniger von einem großen Thema geprägt – auch wenn die Covid-19-Pandemie sicherlich in vielen Fällen mitschwingt.

So analysiert Gaudeul-Ehrhar (2021) den Fortschritt, den die Europäische Kommission unter Ursula von der Leyen bislang hinsichtlich ihrer im Dezember 2019 selbst gesteckten Ziele – auch im Licht der Pandemie – gemacht hat. Insbesondere in den Feldern der Klimapolitik⁸ sowie der Digitalisierung⁹ bescheinigt Gaudeul-Ehrhart der Kommission, die Gelegenheit genutzt und diese Kernpunkte der eigenen Agenda oben auf die Tagesordnung gesetzt zu haben. Insbesondere im NGEU-Aufbauprogramm lasse sich diese Priorisierung finden. Koop et al. (2021) fragen, ob, beziehungsweise wie, eine solche Priorisierung vonseiten der Kommission durch Innenpolitik beeinflusst sei. Dabei finden sie eine Resonanz auf nationale Themen, die von der Kommission durch zielgerichtete Reaktionen, aber auch ein gewisses Maß an Zurückhaltung geprägt ist. Hartlapp und Blome (2021) schauen sich die Repräsentation von Frauen in höchsten Ämtern der Europäischen Kommission an und identifizieren Schwierigkeiten, aber auch Lösungsansätze, um einer Geschlechterparität in Zukunft näher zu kommen. Ebenso lösungsorientiert analysieren Cotroneo et al. (2021) den Gender Gap insgesamt im öffentlichen Sektor der EU sowie der Mitgliedstaaten, indem auch sie politische Gegenmaßnahmen präsentieren.

Das Europäische Parlament bleibt weiterhin – vor allem im deutschsprachigen Raum – Diskussionsgegenstand hinsichtlich des Spitzenkandidatenverfahrens. So präsentieren Edthofer und Schmidt (2021) erneut die Vorzüge dieses Ansatzes, durch die Verbindung von Europawahlen und Kommissionspräsidentschaft eine größere demokratische Legitimierung der EU herzustellen. Schäfer und Zürn (2021, S. 216) fordern, das Spitzenkandidatenprinzip nicht als „isolierte Einzelmaßnahme“, sondern als ein Teil einer „breiteren

8 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Umwelt- und Klimapolitik“ in diesem Jahrbuch.

9 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Digitale Agenda und Cybersicherheit“ in diesem Jahrbuch.