

*Thomas Mirow / Hrsg.*

*Wende in  
Europa:  
Ausblick auf  
eine neue  
Zeit*

*Berichte zur Lage  
der Nation*

MURMANN

*Thomas Mirow (Hrsg.)*

**Wende in Europa: Ausblick  
auf eine neue Zeit**

*Berichte zur Lage der Nation*

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

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

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung ist ohne Zustimmung des Verlages unzulässig. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Der Verlag weist ausdrücklich darauf hin, dass er, sofern dieses Buch externe Links enthält, diese nur bis zum Zeitpunkt der Buchveröffentlichung einsehen konnte. Auf spätere Veränderungen hat der Verlag keinerlei Einfluss. Eine Haftung des Verlags ist daher ausgeschlossen.

Copyright © 2022 Murmann Publishers GmbH, Hamburg  
Lektorat: Evelin Schultheiß, Kirchwalsede

ISBN 978-3-86774-748-6

Besuchen Sie unseren Webshop: [www.murmann-verlag.de](http://www.murmann-verlag.de)

Ihre Meinung zu diesem Buch interessiert uns!

Zuschriften bitte an [info@murmann-publishers.de](mailto:info@murmann-publishers.de)

Den Newsletter des Murmann Verlages können Sie anfordern unter [newsletter@murmann-publishers.de](mailto:newsletter@murmann-publishers.de)

# **INHALTSVERZEICHNIS**

## **Vorwort**

***Von Thomas Mirow***

## **Ein »Weiter so« ist kein Zukunftskonzept**

***Von Daniela Schwarzer***

## **Auf der Suche nach einer neuen Weltordnung**

***Von Sigmar Gabriel***

## **Der große Epochenbruch**

***Von Heinrich Brauß***

## **»Die Welt ist kein Ponyhof«**

**Ein Gespräch Juli Zeh**

***Von Martin Klingst***

## **Der andere Blick**

***Von Piotr Buras***

## **Die Rechtsstaatlichkeitskrise**

***Von Anna Katharina Mangold***

## **Nur gemeinsam sind wir stark**

***Von Klaus Regling***

## **Willkommenskultur 2.0**

***Von Petra Bendel***

## **Über Herausgeber, Autorinnen und Autoren**

# **Vorwort**

*Von Thomas Mirow*

*»Deshalb hat die Deutsche Nationalstiftung den Auftrag, ... die Idee der deutschen Nation als Teil eines vereinten Europas zu stärken.«*

(aus der Präambel zur Satzung der Deutschen Nationalstiftung)

»Les trente glorieuses«, die glorreichen Dreißig, so lautet ein in Frankreich populärer Begriff für den erstaunlichen Wiederaufstieg des Landes in den ersten drei Nachkriegsjahrzehnten. Dreißig vielleicht nicht glorreiche, aber doch überaus erfolgreiche Jahre liegen auch hinter uns Deutschen - friedlich wiedervereint und als Stützpfeiler einer stabilen Sicherheitsordnung respektiert, mit einer weithin anerkannten Führungsrolle in einem zusammenwachsenden Europa, getragen von einer beachtlich wettbewerbsfähigen Volkswirtschaft, die es ermöglichte, zugleich den Aufbau Ost und den weiteren Ausbau des Sozialstaats zu finanzieren.

Doch immer klarer wird nun: Die Zwanzigerjahre haben es auch in diesem Jahrhundert in sich. Deutschland und Europa bekommen es mit einem ganzen Bündel existenzieller Herausforderungen und drängender Fragen zu tun. Wie sich behaupten in einer ungeordneten,

multipolaren Welt mit einem autoritär geführten China, das globale Supermacht sein will? Wie reagieren auf ein imperiales Russland, das mit militärischer Gewalt die nach dem Ende des Kalten Kriegs entstandene europäische Friedensordnung und ihre anerkannten staatlichen Grenzen grundlegend infrage stellt? Wie eine verlässliche atlantische Partnerschaft gestalten, wenn sich die Vereinigten Staaten außenpolitisch immer stärker Asien zuwenden und sich in ihrem Innern die gesellschaftliche und politische Spaltung stetig weiter vertieft? Wie die drängende Transformation von Wirtschaft und Gesellschaft zu Klimaneutralität und Digitalisierung bewältigen, ohne gefährliche soziale Verwerfungen zu riskieren? Wie mit den durch Kriege und Klimawandel sprunghaft anwachsenden globalen Migrationsbewegungen umgehen?

Jede einzelne dieser Entwicklungen wäre herausfordernd genug, um den ohnehin schon brüchiger gewordenen »Contrat social« in unseren Gesellschaften auf eine harte Probe zu stellen. Jetzt aber greifen Krisen und Umbrüche auf vielfältige Weise ineinander und drohen, die Grundfeste europäischer Gesellschaftsmodelle zu erschüttern.

An entsprechenden Warnzeichen herrscht schon heute kein Mangel. In Frankreich wurde Präsident Macron im April mit deutlich kleinerem Stimmenvorsprung vor seiner rechtsextremistischen Herausforderin gewählt als noch vor fünf Jahren. In den anschließenden Wahlen zur französischen Nationalversammlung verlor er seine parlamentarische Mehrheit. In Italien wurde Ministerpräsident Mario Draghi, Garant für ein

verlässliches, reformbereites Italien, von den populistischen Kräften seiner Koalition gestürzt. In Großbritannien musste Premier Boris Johnson nur drei Jahre nach seinem fulminanten Wahlsieg zurücktreten – prima facie aufgrund seiner unseriösen Regierungsführung, aber wesentlich doch auch, weil sich der Brexit und die Coronapandemie in seinem Land zu einer bedrohlichen wirtschaftlichen und sozialen Krise verknüpft haben. Und bei uns in Deutschland sind die zwei traditionellen Volksparteien so geschwächt, dass sich erstmals drei, in vielen Grundüberzeugungen höchst unterschiedliche Parteien zusammenfinden mussten, um eine Bundesregierung zu bilden.

Russlands blutiger Angriffskrieg gegen die Ukraine – mit allen seinen direkten und indirekten schwerwiegenden Folgen für viele Teile der Welt – hat die epochalen Umbrüche unserer Zeit noch einmal dramatisch zugespitzt und dynamisiert. Wir stehen am Beginn einer neuen Zeit – und es ist kaum absehbar, wie Europa darauf reagiert: Werden die Zentrifugalkräfte noch weiter zunehmen? Droht nach dem Brexit eine lähmende Infragestellung der europäischen Einigung auch aus anderen Hauptstädten? Oder wird die wachsende Unordnung in der Welt zum Weckruf, der die Europäer veranlasst zusammenzustehen?

Unbestreitbar dürfte sein: Die Europäische Union ist für die Bewältigung der vor uns liegenden Aufgaben nicht gut gerüstet. Schon im Mai 2021, gut anderthalb Jahrzehnte nach dem gescheiterten »Europäischen Konvent«, hat die EU deshalb unter dem Titel »Konferenz zur Zukunft

Europas« einen groß angelegten Bürgerdialog auf den Weg gebracht, der vor einigen Monaten mit der Formulierung von 49 »Forderungen« abgeschlossen wurde. In ihrem Mittelpunkt steht das Bemühen, bestehende Demokratiedefizite zu beheben und die Handlungsfähigkeit der Europäischen Union zu stärken. SPD, Grüne und FDP haben sich in ihrem Koalitionsvertrag vom November 2021 in diesem Zusammenhang zu weitreichenden Zielen bekannt.

Nur wenige Monate später erscheint die deutsche Regierung in dieser Frage deutlich zurückhaltender. Kein Wunder. Deutschland dürfte mit einer solchen Sicht der Dinge weitgehend allein stehen. Die meisten EU-Mitgliedstaaten halten wenig von einer europäischen Föderation. War in den 1960er-Jahren Charles de Gaulle der Vorkämpfer eines »Europas der Vaterländer« und trat später das Vereinigte Königreich immer verlässlich auf die »Integrationsbremse«, sind es heute vor allem - wenngleich bei Weitem nicht ausschließlich - die mitteleuropäischen Staaten, die entschieden für eine Fokussierung auf Formen der intergouvernementalen Zusammenarbeit eintreten, für nationale Souveränität statt transnationaler Vergemeinschaftung (und - im Falle von Ungarn und Polen - zugleich für autokratische Führung statt liberaler Demokratie).

In zentralen Themenfeldern, etwa in der Wirtschafts- und Währungspolitik, in der Außen- und Sicherheitspolitik, in Fragen von Asyl und Zuwanderung geht es deshalb im Kern immer wieder um die Frage nach der Bereitschaft,



nationale Souveränitätsrechte zugunsten einer größeren europäischen Handlungsfähigkeit abzugeben. Die intensive Debatte um die Ausweitung der Bereiche, in denen in der EU mit qualifizierter Mehrheit entschieden werden kann, zeigt: Gerade vor dem bedrohlichen Hintergrund des Krieges in der Ukraine spitzt sich ein Konflikt erneut zu, der unseren Kontinent seit den 1950er-Jahren begleitet – das Pro und Contra eines schrittweise föderierten und integrierten Europas versus einem Europa der Zusammenarbeit weitgehend souveräner Nationen.

Auch in diesem Jahr haben wir wieder führende Köpfe unserer Zeit – unter ihnen Mitglieder des Senats der Deutschen Nationalstiftung – gebeten, mit ihrer jeweiligen Expertise in relevanten Themenfeldern diese Fragen aufzugreifen, die gegenwärtige Situation sorgfältig zu analysieren und realistische Perspektiven für ein gestärktes Europa zu formulieren.

In ihrem Beitrag, der diesen Band eröffnet, geht die Politikwissenschaftlerin Daniela Schwarzer detailliert auf das historische Ringen zwischen europäischer Solidarität und nationalstaatlicher Verantwortung ein. Der frühere deutsche Außenminister und SPD-Vorsitzende Sigmar Gabriel analysiert mit einem weiten Blick die strukturellen Verschiebungen in der Weltpolitik. Der ehemalige stellvertretende NATO-Generalsekretär Heinrich Brauß beschreibt in seinem Beitrag, was geschehen muss, damit Europa seine äußere Sicherheit stärken und verteidigen kann. In einem von Martin Klingst geführten Interview äußert sich die Schriftstellerin Juli Zeh ausführlich zur

Wende in Europa aus der Sicht einer engagierten Vertreterin der Zivilgesellschaft und der Kultur. Piotr Buras, Leiter einer wichtigen Warschauer Denkfabrik, schildert in seinem Text die in vielerlei Hinsicht sehr andere osteuropäische Sicht der Dinge. Anna Katharina Mangold von der Europa-Universität Flensburg befasst sich eingehend mit der Europäischen Union als Rechts- und Wertegemeinschaft, gerade auch mit Blick auf Polen und Ungarn. Klaus Regling, bis vor kurzem Chef des ESM in Luxemburg, analysiert Stärken und Schwächen der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion. Petra Bendel, Politikwissenschaftlerin an der Universität Erlangen-Nürnberg, setzt sich intensiv mit den Herausforderungen auseinander, denen sich Europa im Bereich von Flucht und Migration stellen muss.

Gebündelt ergeben diese vielseitigen und vielschichtigen Analysen erste, oft noch tastende Ausblicke auf eine neue Zeit, die ganz zu verstehen uns allen noch einiges abverlangen dürfte. Dabei eilt es. Schon jetzt feststehende demografische und ökonomische Entwicklungen werden ein Europa, das sich nicht entschieden zusammentut und gemeinsam handelt, an den Rand des globalen Geschehens drängen - und damit einhergehend wohl auch seine Werte. Prinzipien, die uns lieb und teuer sind, doch auf deren vorherbestimmte universale Ausbreitung zu vertrauen, sich als schwerwiegender Irrtum herausstellen könnte.

Allen Autorinnen und Autoren danke ich herzlich für ihre klugen, gedankenreichen Beiträge, Dr. Agata Klaus, der Geschäftsführerin unserer Stiftung, für die engagierte

Betreuung des gesamten Projekts, der Berthold Leibinger Stiftung und Prof. Dr. Rüdiger Grube für ihre überaus großzügige Förderung, unseren Partnern beim Murmann Verlag für die erneute engagierte verlegerische Unterstützung und ganz besonders Martin Klingst, der durch seine professionelle Gesprächsführung im Interview mit Juli Zeh und mit seiner umfassenden, sorgfältigen und dabei stets respektvollen Redaktionstätigkeit maßgeblich zum Entstehen dieses Bandes beigetragen hat.

Mit Blick auf die Vielfalt von Meinungen zu einer gendergerechten Sprache hat der Herausgeber auf die Vorgabe einheitlicher Richtlinien

verzichtet. Die Texte spiegeln auch insofern das individuelle Sprachgefühl der Autorinnen und Autoren wider.

# Ein »Weiter so« ist kein Zukunftskonzept

Was Europa jetzt braucht: engere Zusammenarbeit, Schutz der gemeinsamen Prinzipien und starke nationale Regierungen

*Von Daniela Schwarzer*

Ein gutes halbes Jahrhundert nach Beginn der europäischen Integration steht die Europäische Union (EU) unter enormem Druck, im Inneren wie auch international. Eineinhalb Jahrzehnte voller Krisen haben den europäischen Kontinent erschüttert - von der Finanz-, Wirtschafts- und Verschuldungskrise, der Migrationskrise und dem Brexit über die Covid-Pandemie bis zu Russlands Krieg in der Ukraine und dem Zerfall der europäischen Sicherheitsordnung. All diese Krisen haben Spuren hinterlassen. Die EU hat sie alle überlebt und sich dabei noch selbst gestärkt. Doch gleichzeitig sind die Fliehkräfte

in der Gemeinschaft größer geworden.

Spannungen haben zwischen den Regierungen ebenso wie innerhalb von Gesellschaften zugenommen, die Zersplitterung der Parteiensysteme, politische Polarisierung und Volatilität sind gewachsen. Europaskeptische Parteien sind heute fest in den Parlamenten verankert. In vielen Mitgliedstaaten waren oder sind sie an Regierungen beteiligt. In einer Zeit, in der politische Entscheider\*innen, Expert\*innen, Vertreter\*innen von Wirtschaft und Zivilgesellschaft angesichts der internationalen Herausforderungen und der fortbestehenden Krisenanfälligkeit der EU dringend eine Stärkung der Union fordern, in einem Moment, in dem die Konferenz zur Zukunft Europas in einem demokratischen Verfahren 49 konkrete Schritte für eine Vertiefung der Gemeinschaft vorgelegt hat, drängen andere umso lauter darauf, die EU zurückzubauen.

Wenn es einen Konsens gibt, dann diesen: Die EU sollte nicht so bleiben, wie sie ist. Doch ob in Zeiten globaler Umbrüche, harten Systemwettbewerbs und transnationaler Bedrohungen eine größere europäische Handlungsfähigkeit oder die Rückbesinnung auf nationale Ansätze vielversprechender ist, darum dreht sich ein Großteil der politischen Auseinandersetzung unserer Zeit. Die Frage nach dem Spannungsverhältnis zwischen einer starken Europäischen Union und nationaler Souveränität hat sich nie dringlicher gestellt.

**Ob in Zeiten globaler Umbrüche,  
harten Systemwettbewerbs und**

## transnationalen Bedrohungen eine größere europäische Handlungsfähigkeit oder die Rückbesinnung auf nationale Ansätze vielversprechender ist, darum dreht sich die politische Auseinandersetzung unserer Zeit.

Dabei wird seit Beginn der Integration das Verhältnis zwischen Nationalstaat und EU kontrovers diskutiert. Es ging in der Nachkriegszeit und es geht in der EU immer noch um Einbindung und eine bewusste Machtbeschränkung der Nationalstaaten, es geht um Kompetenzübertragung auf ein einmaliges supranationales Gebilde, es geht um die Kompatibilität von nationalen Verfassungen und gemeinsamen Entscheidungen, es geht um demokratische Legitimation und die Rolle des Souveräns.

Besondere Bedeutung hat angesichts eines zunehmend konflikt- und krisenreichen internationalen Umfelds die Frage, wie die Anpassungs- und damit Überlebensfähigkeit sowohl unserer Wirtschafts- und Sozialmodelle als auch unserer Demokratie gewährleistet werden können - und welche Rolle die EU dabei spielen kann und soll. Vor allem eine Erkenntnis erfordert grundlegendes Umdenken: Der Rückbau der EU oder ein Verlassen der Gemeinschaft bedeutet heute nicht mehr automatisch einen Rückgewinn nationaler Gestaltungskraft. Denn unter den veränderten internationalen Rahmenbedingungen ist es für nationale

Regierungen allein noch schwieriger als in der Gemeinschaft der 27, ihre Kernleistungen wie die Wahrung von Sicherheit, Wohlstand und Resilienz von Demokratie und Rechtsstaat zu erbringen.

Dieser Beitrag diskutiert das Verhältnis zwischen Nationalstaat und Europäischer Union – zunächst im Rückblick auf die Entwicklung seit den 1950er-Jahren und dann ganz besonders hinsichtlich der aktuellen und künftigen Herausforderungen. Er argumentiert, dass angesichts veränderter internationaler Herausforderungen eine stärkere EU besser aufgestellt ist, um die Interessen des Souveräns zu schützen, als es Nationalstaaten alleine wären. Er schließt mit Vorschlägen, wie die EU demokratischer regiert und handlungsfähiger werden kann.

## **Rückblick: Anfänge und Dynamiken des supranationalen Abenteuers EU**

Die europäische Integration ist seit ihrem Beginn ein Friedensprojekt. Auf dem kriegerschütterten Kontinent galt es, die Zusammenarbeit in den Bereichen voranzubringen, deren Vergemeinschaftung einen erneuten Krieg unwahrscheinlicher machen und Kooperation fördern würden. Zunächst wurde darum 1952 die Gemeinschaft für Kohle und Stahl geschaffen, fünf Jahre später Euratom und die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft.

Das zweite Ziel war es, wirtschaftspolitische Fehler zu vermeiden, die die Europäer in den 1930er-Jahren begangen hatten. Anstatt damals gemeinsam eine europäische oder gar globale Konjunkturpolitik als

Reaktion auf die Weltwirtschaftskrise mitzugestalten, hatten die Regierungen europäischer Staaten durch wirtschaftlichen Nationalismus die Krise verschlimmert und so den sozioökonomischen und politischen Nährboden für Diktaturen gestärkt.

Nicht nur die Nachkriegsverfassung der Bundesrepublik Deutschland, sondern auch die Verfassungen Frankreichs und Italiens sahen daher Einschränkungen der nationalen Souveränität zugunsten europäischer Zusammenarbeit vor. Laut der Präambel des Grundgesetzes, das mit der Wiedervereinigung 1990 zur gesamtdeutschen Verfassung wurde, ist es der Wille des deutschen Volkes, in einem vereinten Europa dem Frieden der Welt zu dienen. Hoheitsrechte können auf Grundlage von Artikel 24, Absatz 1 auf die Europäische Gemeinschaft übertragen werden, deren Maßnahmen ohne staatliche Umsetzungsakte unmittelbar rechtlich bindend sind.

**Laut Grundgesetz ist es der Wille des deutschen Volkes, in einem vereinten Europa dem Frieden der Welt zu dienen. Hoheitsrechte können nach Artikel 24, Absatz 1 auf die Europäische Gemeinschaft übertragen werden, deren Maßnahmen rechtlich bindend sind.**

Von Anfang an war die europäische Integration als ein Prozess angelegt: Bereits der Vertrag von 1957 beschreibt



in der Präambel als seinen Zweck, »die Grundlagen für einen immer engeren Zusammenschluss der europäischen Völker zu schaffen«. Zwar scheiterte 1958 die europäische Verteidigungsunion an den Souveränitätsbedenken Frankreichs, doch dann kam in der Weiterentwicklung der Gemeinschaft in den folgenden Jahrzehnten »eins zum anderen«. So wurden zum Beispiel der Binnenmarkt und die gemeinsame Handelspolitik und Wettbewerbspolitik in der Wirtschaftsunion verknüpft. Das Argument, dass ein gemeinsamer Markt durch Koordinierung der nationalen Wirtschaftspolitiken begleitet werden muss, wurde später auch bei der Einführung des Euro angeführt, da er Wechselkursschwankungen beendete, die den Wettbewerb im Binnenmarkt verzerrten.

Der Euro wiederum braucht für sein gutes Funktionieren eine Koordination der nationalen Wirtschafts- und Haushaltspolitiken, einen tieferen Finanzmarkt und eine Bankenunion. Im Sinne dieser funktionalen Integrationslogik, von der sich die Europäer\*innen neben Stabilität wirtschaftliche Vorteile versprochen, haben die Mitgliedstaaten nach und nach weitere Kompetenzen auf die Gemeinschaft übertragen. Schritt für Schritt bewegten sie sich so in eine europäische Volkswirtschaft, für 19 der heute 27 EU-Staaten gar mit einem gemeinsamen Geldwesen.

Nach der Einheitlichen Europäischen Akte von 1987, die den Binnenmarkt mit seinen vier Grundfreiheiten, dem freien Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital, voranbrachte, ist der Vertrag von Maastricht von

1992 der wichtigste Meilenstein der Integrationsvertiefung. Er schreibt den Beginn der Währungsunion im Jahr 1999 fest, elf Staaten gaben nach Erfüllung der Konvergenzkriterien ihre nationale Geldpolitik zu diesem Zeitpunkt auf. Am 1. Januar 2023 werden es mit dem Beitritt Kroatiens 20 Staaten sein.

Der Maastricht-Vertrag gründete auch die Europäische Union, die drei Säulen umfasst: neben die Europäische Gemeinschaft, die der Kern der EU mit den umfassendsten europäischen Kompetenzen ist, traten die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik und die verstärkte Zusammenarbeit in inneren Angelegenheiten - beides souveränitätssensible Bereiche, in denen nur intergouvernemental gearbeitet wurde, also ohne Kompetenzübertragung und Mehrheitsentscheidungen. Neu und relevant ist außerdem, dass der Maastricht-Vertrag die politische Teilhabe von EU-Bürgerinnen und -Bürgern im EU-System weiterentwickelt. Sie dürfen zum Beispiel seither - unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit - in einem anderen EU-Staat bei Kommunal- und Europa-Wahlen wählen und sogar kandidieren, sofern sie hier einen Wohnsitz haben.

Die Bereitschaft zur europäischen Zusammenarbeit - mit und ohne Kompetenzübertragung von der nationalen Ebene an die Gemeinschaft - erklärt sich zum einen durch die Vorteile, die sich aus gemeinsamem Handeln in einer sich auch damals wandelnden Welt ergeben. Denn die globale Lage war in den 1990er-Jahren nicht nur durch das Ende des Kalten Krieges gekennzeichnet. Eine globale

Machtverschiebung in Richtung Asien hatte begonnen, und die Frage kam auf, welche Bedeutung beide Entwicklungen für die außen- und sicherheitspolitische Orientierung der USA und ihre Rolle als Förderer und Sicherheitsgarant eines starken Europas haben könnten.

Zum anderen wurde nach der deutschen Wiedervereinigung das Ziel wichtiger, große Staaten auf dem Kontinent so tief einzubinden, dass die nationale Übermacht einzelner, insbesondere Deutschlands, das wegen seiner Wirtschaftskraft und Einwohnerzahl mit Abstand größte EU-Land, eingeschränkt wird. Dieses Motiv war bereits in den 1950er-Jahren der entscheidende Integrationstreiber und wird seither in der deutschen Europapolitik sehr ernst genommen. Entsprechend wurde 1992 die Verwirklichung eines vereinten Europas mit der Einführung des neuen Grundgesetzartikels 23 zum Staatsziel der Bundesrepublik. Daraus folgt der Verfassungsauftrag, bei der Entwicklung einer Europäischen Union mitzuwirken, die den »demokratischen, rechtsstaatlichen, sozialen und föderativen Grundsätzen und dem Grundsatz der Subsidiarität verpflichtet ist und einen dem Grundgesetz im wesentlichen vergleichbaren Grundrechtsschutz gewährleistet«.

## **Erweiterungen, Vertiefungsrückschläge und Brexit**

Parallel zur Vertiefung wuchs die Gemeinschaft immer weiter, 2004 traten zehn Staaten bei, 2007 zwei weitere,

2013 einer, sodass die EU schließlich 28 Mitglieder zählte. Aus Sicht der Mitgliedstaaten, die von Anfang an in der EU dabei waren, bedeutet das Wachstum von sechs auf 28 Staaten einen deutlichen relativen Machtverlust in der Gemeinschaft, insbesondere auf den Politikfeldern, in denen es kein nationales Veto mehr gibt, sondern mit qualifizierter Mehrheit entschieden wird. Besonders Frankreich hat über die Jahrzehnte immer wieder mit dieser Entwicklung gehadert, auch weil es sich die Osterweiterung der EU weniger als etwa Deutschland ökonomisch zunutze gemacht hat.

Zudem wuchsen die Sorgen, wie entscheidungsfähig diese größere Union, wie effizient das gemeinsame Handeln sein würden. Nachdem sich über Jahrzehnte Vertiefungs- und Erweiterungsschritte abgewechselt und einander bedingt hatten, stand zu Beginn des neuen Jahrtausends die Frage im Raum, wie sich angesichts eines Dutzends neuer Beitrittskandidaten Handlungsfähigkeit und Legitimität der EU gewährleisten ließen. Einige kritische Stimmen stellten die Erweiterungsfähigkeit der EU grundsätzlich infrage. Zehn Jahre nach der Unterzeichnung von Maastricht wurde schließlich 2002 ein Konvent einberufen mit dem Ziel, der EU eine Verfassung zu geben. Zwei Jahre später wurde in Rom der Verfassungsvertrag unterzeichnet, der alle bestehenden Verträge, Erklärungen und Protokolle in einem neuen Grundlagendokument zusammenfasste. Mehr als 700 Vertragsartikel wurden auf 448 reduziert, die EU sollte zusätzliche Kompetenzen erhalten und ihr Entscheidungssystem demokratischer und

handlungsfähiger werden.

Es folgten vier politisch schwierige Jahre, in denen der Vertrag in Referenden in Frankreich und den Niederlanden abgelehnt, dann nachverhandelt und leicht abgespeckt wurde, zunächst wiederum am irischen Referendum scheiterte, schließlich aber als Lissabon-Vertrag am 1. Dezember 2009 in Kraft trat. Zu der Beziehung zwischen Nationalstaaten, Nation und Europäischer Union enthält der Lissabon-Vertrag zwei interessante Punkte. Da ist erstens die Weiterentwicklung der Idee der »immer tieferen Gemeinschaft«. Die Präambel nimmt explizit Bezug auf das Subsidiaritätsprinzip, das bereits mit dem Maastricht-Vertrag eingeführt wurde, und erklärt »den Prozeß [sic] der Schaffung einer immer engeren Union der Völker Europas, in der die Entscheidungen entsprechend dem Subsidiaritätsprinzip möglichst bürgernah getroffen werden, weiterzuführen«.<sup>1</sup>

Noch folgenreicher aber ist zweitens Artikel 50 des Lissabon-Vertrags, der es Mitgliedstaaten ermöglicht, im Einklang mit ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften aus der Union auszutreten. Damit beendet der Vertrag die Linearität von bis dato 55 Jahren Integrationsgeschichte, eine »immer engere Union« ist seither nicht mehr der einzige Weg nach vorne. Die Rückgabe von an die EU übertragener Souveränität an Nationalstaaten wird denkbar und rechtlich möglich. Die britischen Konservativen haben so, gestützt von einem Referendum und einer Brexit-Partei, ihr Land aus der EU geführt, nachdem sie die EU nicht so hatten verändern können, wie

sie es wollten. Andere europäische Regierungen könnten dem britischen Beispiel folgen, obgleich der Brexit und die schwerwiegenden Folgen für Großbritannien wie auch für die EU zeigen, wie schwierig beim Austritt aus einer so tief integrierten Gemeinschaft schon rein faktisch die Rückgewinnung nationaler Handlungsfähigkeit ist. Für Eurozonenstaaten wäre der Austritt aus der Gemeinschaft noch deutlich komplizierter und könnte die Währungsunion insgesamt gefährden, da Finanzmarkt- und Wirtschaftsakteure das Vertrauen in die Gemeinschaft verlieren und eine marktgetriebene Krise die Währung zerbrechen lassen könnten.

Die Rückschläge in nationalen Referenden, eine als immer skeptischer wahrgenommene Bevölkerung, die lauter werdenden europakritischen Parteien sowie der Brexit auf Grundlage des Lissabon-Vertrags haben die an sich mehrheitlich proeuropäischen Eliten zunehmend gelähmt. Seit nunmehr fast 20 Jahren gelten darum größere Integrationsschritte mit weiteren Souveränitätstransfers als politisch kaum realisierbar. Wie ein Kaninchen vor der Schlange haben politische Entscheider\*innen Angst vor der Stimme des Volkes. Angesichts der fortgeschrittenen Integrationstiefe ist es immer schwieriger geworden, für die weitere Stärkung Europas erfolgreich zu werben. Denn jeder weitere Schritt der Vergemeinschaftung oder Vertiefung würde sofort hochsensible Fragen der nationalen Souveränität berühren - und neue hitzige Debatten auslösen.

## [Die Rückschläge in nationalen](#)

Referenden, eine als immer skeptischer wahrgenommene Bevölkerung, die lauter werdenden europakritischen Parteien sowie der Brexit haben die an sich mehrheitlich proeuropäischen Eliten zunehmend gelähmt.

## **Weiterentwicklung durch Krisenmanagement**

Dass die EU auf einer nunmehr über ein Jahrzehnt alten Vertragsbasis funktioniert, bedeutet jedoch nicht, dass sich die Gemeinschaft und ihr Verhältnis zu den Mitgliedstaaten oder auch das Verhältnis der Mitgliedstaaten untereinander nicht verändert hätten. Im Gegenteil: Die 15 Krisenjahre, die Europa seit dem Überschwappen der Finanzkrise im Jahr 2008 aus den USA erlebt hat, haben die Gemeinschaft stark geformt.

In vielen Krisen wiederholte sich das gleiche Muster: In einer ersten Reaktion handelten nationale Regierungen allein und europäisch unabgestimmt. Später entdeckten sie – auch dank der Initiativen und Vorschläge der europäischen Institutionen, vor allem der Europäischen Kommission – die Vorteile oder sogar die Notwendigkeit europäischer Lösungen und beendeten nationale Alleingänge. Diese Fähigkeit zur Selbstkorrektur und die Weiterentwicklung des EU-Instrumentariums hat die Gemeinschaft in jeder einzelnen Krise gestärkt.<sup>2</sup>

Zwei Beispiele: Die Eurozone hat sich etwa durch die

Schaffung der europäischen Finanzaufsicht in Reaktion auf die Finanzkrise ab 2008 und etwas später mithilfe der Bankenunion besser aufgestellt, um Risiken frühzeitig erkennen und stabilisieren zu können. Als Antwort auf die Staatsverschuldungs- und Bankenkrise ab 2010 hat die Eurozone Schritt für Schritt finanz- und fiskalpolitische Instrumente entwickelt, um das Krisenmanagement zu unterstützen, das anfänglich fast ausschließlich in den Händen der einzigen föderalen Institution, der Europäischen Zentralbank (EZB), lag. Besonders wichtig war die Schaffung des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM), der neben der EZB zum zweiten wichtigen Krisenmanager in der Eurozone wurde: Er stellt, sofern dies notwendig ist, in finanzielle Schwierigkeiten geratenen Mitgliedstaaten der Eurozone unter wirtschaftspolitischen Bedingungen eine Finanzierung zur Verfügung, um die Stabilität der Eurozone zu sichern.

Als Folge der Finanz- und Verschuldungskrisen wurden mit Blick auf die Kompetenzverteilung und Interdependenz in einer Währungsunion - ohne politische Union - viele Schwächen sichtbar, die manche Kritiker\*innen bereits vor Einführung des Euro bemängelt hatten: Eine Währungsunion ohne politische Union und ohne ausreichend starke Finanzinstrumente bleibt ein Risiko für einzelne Mitgliedstaaten, die angesichts der Asymmetrie einer gemeinsamen Geldpolitik ohne europäische Wirtschafts- und Haushaltspolitik auf nationaler Ebene makroökonomische Steuerungsfähigkeit verloren und ihr



»wirtschaftspolitisches Schicksal« nicht mehr voll in der Hand haben.

Die Währungsunion ist außerdem ein Risiko für die anderen Staaten der Eurozone, da unverantwortliche Politik einzelner Regierungen über den Vertrauensverlust der Märkte zu einem systemischen Risiko für die gesamte Gemeinschaft werden kann. Eine unfertige Währungsunion ist nicht nur krisenanfällig, sondern es stellen sich, wie die Eurokrise gezeigt hat, auch Legitimationsfragen - und zwar in Geber- wie in Schuldnerländern gleichzeitig.

Zwei Perspektiven illustrieren das: Aus der Sicht Griechenlands, also einem Nehmerland, wurden die strengen Auflagen, die mit den Hilfspaketen einhergingen, als illegitim und als Brüsseler Diktat empfunden. Dies galt nicht nur für Sparauflagen oder die Reform der Sozialsysteme, sondern ebenso für den Privatisierungsdruck, dem sich die Athener Regierung ausgesetzt sah und der mangels anderer Interessenten zum Verkauf strategischer Infrastruktur wie etwa des Hafens von Piräus an chinesische Investoren führte, eine Maßnahme, die Chinas Einfluss in der EU über den Zugang zu den Regierenden in Athen stärkte. Die linksradikale griechische Partei Syriza konnte mit ihrer harten Kritik an der EU und dem Internationalen Währungsfonds innenpolitisch punkten, sie polarisierte stark gegen andere EU-Regierungen, insbesondere Deutschland, und hielt gar ein Euroaustrittsreferendum ab, dessen Ergebnis sie allerdings, obwohl eine Mehrheit der Griech\*innen dafür stimmte, später ignorierte.

Aus der Perspektive der Geberländer hingegen galt Griechenlands laxer Politik seit Eintritt in die Eurozone wie auch das Schummeln bei der Überprüfung, ob beim Beitritt zur Eurozone auch alle Konvergenzkriterien erfüllt waren, als äußerst illegitim. Die Frage, warum für ein Land gezahlt werden soll, das »seine Hausaufgaben nicht gemacht« und europäische Regeln verletzt habe, führte zu hitzigen Debatten und großem Unmut. Allerdings: In welchem Ausmaß die Staaten, die in der Krise auf der Geberseite standen, durch ihre Politik die Ungleichgewichte in der Eurozone mitverursacht hatten, wurde kaum diskutiert. Kritik an erfolgreichen Wirtschaftsmodellen, ungeachtet der negativen Auswirkungen für andere Eurozonenmitglieder, galt als unberechtigt.

Nicht nur zwischen Regierungen, auch in den Medien und in der öffentlichen Meinung wuchsen Kritik und Polarisierung. Die Spannungen zwischen Nord- und Südeuropa, zwischen Geber- und Nehmerstaaten drohten phasenweise den Blick auf die Vorteile der Integration zu verstellen. In Deutschland zum Beispiel entstand mit der Eurokrise die »Alternative für Deutschland« (AfD). Sie war in ihren Anfängen vor allem euro- und europakritisch, entwickelte sich dann aber zu einer rechtsradikalen Partei mit einem umfassenden politischen Programm und forderte bei den Bundestagswahlen 2021 den Austritt Deutschlands aus der EU.

Zugleich aber stiegen als Folge der Krisen im Euroraum sowohl bei Entscheidungsträger\*innen als auch unter

Politikberater\*innen und in der Öffentlichkeit das Verständnis von Interdependenz und systemischen Risiken. Trotz des griechischen Grexit-Referendums und der deutschen Diskussion über einen möglichen Rauschmiss des Landes aus der Eurozone ist den Bevölkerungen weit klarer geworden, dass Risiken in einem Land schnell auch die anderen treffen können - und wie wichtig darum gemeinsames Handeln im Euroraum ist. Die Schaffung neuer Instrumente und Maßnahmen, die die europäische Rahmensetzung für nationale Politik und finanzielle Solidarität stärken, haben die Integration auch ohne eine Vertragsrevision vertieft. Die Spuren der Krise sind aber nach wie vor sichtbar, und darum bleibt auch das Gebot für beide Seiten, Geber wie Nehmer, ihre Politik an die gemeinsamen Bedingungen des gemeinsamen Währungsraums anzupassen und die Eurozone zu vervollständigen.

**Neue Instrumente zur Stärkung der nationalen Politik und finanziellen Solidarität haben die Integration vertieft. Die Spuren der Krise bleiben aber sichtbar, also ist es erforderlich, dass Geber wie Nehmer ihre Politik an den gemeinsamen Währungsraum anpassen und die Eurozone vervollständigen.**

Ein zweites Beispiel, wie in einer Krise nationale

Alleingänge mithilfe von Integrationsschritten korrigiert und dadurch Probleme gelöst werden können, zeigt der Umgang mit der Coronapandemie. Als Covid-19 im Frühjahr 2020 in Europa zu wüten begann, gefährdeten die ersten Reaktionen der nationalen Regierungen erschreckend schnell die Errungenschaften des Binnenmarkts, denn die EU hatte weder die Instrumente, um die Bevölkerungen vor der grenzüberschreitenden Pandemie zu schützen, noch die Möglichkeiten, nationale Politiken so aufeinander abzustimmen, dass die Offenheit der Märkte und der Grenzen wirksam verteidigt werden konnte. Da nicht die Europäische Union, sondern nur die nationalen Regierungen für Schutz und Krisenmanagement zuständig waren, gingen die Schlagbäume runter und setzten der Freizügigkeit von Personen und dem freien Verkehr von Gütern und Dienstleistungen phasenweise ein Ende. Statt sich solidarisch zu zeigen und jenen Bevölkerungen in der EU zu helfen, die Unterstützung am dringendsten brauchten, horteten nationale Regierungen Masken und anderes Material. Dass die Europäische Kommission am Anfang kaum mehr tat, als vor einer Schließung der Grenzen zu warnen, kann nicht überraschen, denn die Gesundheitspolitik zählt nicht zu den vergemeinschafteten EU-Kompetenzen.

Gleichwohl führten die hohen menschlichen Kosten dieser rein nationalen Herangehensweise, die Gefahren für den Binnenmarkt und die Art und Weise, wie China die europäische Hilflosigkeit medial ausschlachtete, allmählich dazu, dass die EU-Staaten, teils mit Unterstützung der

Europäischen Kommission, umsteuerten. Der verbesserte Austausch von Informationen, die enge Zusammenarbeit im grenznahen Bereich, die gemeinsame Beschaffung und Verteilung von Impfstoffen durch die Europäische Kommission, der Transport von schwer erkrankten Coronapatient\*innen über Ländergrenzen hinweg zeigten schon wenige Monate nach Beginn der Pandemie ein anderes, ein solidarisches Europa. Das sichtbarste Zeichen dafür ist der auf eine französische und deutsche Initiative zurückgehende 750 Milliarden Euro schwere Wiederaufbaufonds NextGenerationEU, der die verheerenden wirtschaftlichen Folgen der Pandemie abmildern soll.

## **Der verbesserte Austausch von Informationen, die enge Zusammenarbeit im grenznahen Bereich, die gemeinsame Beschaffung und Verteilung von Impfstoffen, der Transport von Coronapatient\*innen über Ländergrenzen hinweg zeigten in der Pandemie ein anderes, ein solidarisches Europa.**

Dieser Fonds ist aus dreierlei Gründen wegweisend für die EU: Erstens dient er nicht nur dem Krisenmanagement, sondern auch der Finanzierung der zwei besonders dringenden Transformationen unserer Zeit in den Bereichen Klimaschutz und Digitalisierung. Zweitens nutzt