

Werner Weidenfeld | Wolfgang Wessels [Hrsg.]

# Jahrbuch der Europäischen Integration 2022



Nomos

Werner Weidenfeld | Wolfgang Wessels [Hrsg.]

# Jahrbuch der Europäischen Integration

2022

Petra Ahrens · Aljoscha Albrecht · Franco Algieri · Katrin Auel · Heinz-Jürgen Axt · Mariano Barbato · Michael L. Bauer · Peter Becker · Annegret Bendiek · Julian Bergmann · Silvia Bolgherini · Sarah-Lena Böning · Klaus Brummer · Birgit Bujard · Karlis Bukovskis · Hrvoje Butković · Thomas Christiansen · Agnieszka K. Cianciara · Anthony Costello · Alexandru Damian · Johanna Deimel · Doris Dialer · Thomas Diez · Roland Döhrn · Julian Dörr · Hans-Wilhelm Dünn · Florence Ertel · Tobias Etzold · Alina Felder · Eva Feldmann-Wojtachnia · Sabine Fischer · Tobias Flessenkemper · Christian Franck · Lykke Friis · Carsten Gerards · Gabriel Glöckler · Daniel Göler · Alexander Grasse · Martin Große Hüttmann · Anna Gussarova · Christoph Gusy · Björn Hacker · Simon C. Hartmann · Niklas Helwig · Pauline Hoffmann · Andreas Hofmann · Bernd Hüttemann · Tuomas Iso-Markku · Klaus Jacob · Mathias Jopp · Michael Kaeding · Niels Keijzer · Anna-Lena Kirch · Henning Klodt · Wim Kösters · Valentin Kreilinger · Tobias Kunstein · 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 · Julina Mintel · Jürgen Mittag · Jan-Peter Möhle · Lucia Mokrá · Manuel Müller · Matthias Niedobitek · Philip Pauen · Thomas Petersen · Julian Plottka · Johannes Pollak · António Raimundo · Christian Raphael · Iris Rehlau · Darius Ribbe · Daniel Schade · Sebastian Schäffer · Joachim Schild · Ulrich Schlie · Otto Schmuck · Lucas Schramm · Tobias Schumacher · Martin Selmayr · Otto W. Singer · Eduard Soler i Lecha · Ditte Brasso Sørensen · 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 · Wolfgang Weiß · Charlotte Wenner · Wolfgang Wessels · Moritz Wiesenthal · Laura Worsch · Wolfgang Zellner



**Nomos**

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

Das *Institut für Europäische Politik (IEP)* wird im Rahmen des Citizens, Equality, Rights and Values Programms 2021–2027 der Europäischen Union gefördert. Für die Inhalte zeichnet allein das IEP verantwortlich.

Redaktion: David Nonhoff

Die Redaktion dankt Jakob Burger und Leander Kraft 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 978-3-8487-8877-4 (Print)

ISBN 978-3-7489-2933-8 (ePDF)

ISSN 0721-5436

1. Auflage 2022

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2022. 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>	
<b>1. Die Bilanz</b>	
Die Bilanz der Europäischen Integration 2022 .....	15
<i>Werner Weidenfeld</i>	
Die Europapolitik in der wissenschaftlichen Debatte.....	25
<i>Christian Raphael/Darius Ribbe/Wolfgang Wessels</i>	
Die Europäischen Union und der Krieg in der Ukraine .....	45
<i>Mathias Jopp</i>	
Die Auswirkungen der Covid-19-Pandemie .....	59
<i>Martin Große Hüttmann</i>	
<b>2. Die Institutionen der Europäischen Union</b>	
Die institutionelle Architektur der Europäischen Union .....	69
<i>Carsten Gerards/Wolfgang Wessels</i>	
Europäisches Parlament .....	79
<i>Andreas Maurer</i>	
Europäischer Rat .....	87
<i>Lucas Schramm/Wolfgang Wessels</i>	
Rat der Europäischen Union .....	95
<i>Julina Mintel/Nicolai von Ondarza</i>	
Europäische Kommission.....	103
<i>Andreas Hofmann</i>	
Gerichtshof.....	111
<i>Siegfried Magiera/Matthias Niedobitek</i>	
Europäische Zentralbank.....	121
<i>Martin Selmayr</i>	
Rechnungshof.....	135
<i>Siegfried Magiera/Matthias Niedobitek</i>	
Ausschuss der Regionen.....	139
<i>Otto Schmuck</i>	
Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss .....	143
<i>Doris Dialer/Thomas Walli</i>	
Europäische Agenturen .....	147
<i>Michael Kaeding</i>	
Europäische Investitionsbank.....	153
<i>Tobias Kunstein</i>	

**3. Die politische Infrastruktur**

Nationale Parlamente .....	159
<i>Valentin Kreilinger</i>	
Europäische Parteien .....	163
<i>Jürgen Mittag</i>	
Europa der Kommunen.....	167
<i>Andreas Marchetti</i>	
Europäische Bürgerinitiative .....	169
<i>Julian Plotka</i>	
Europa in den Medien .....	171
<i>Hans-Jörg Trenz</i>	
Interessenvertretung .....	175
<i>Bernd Hüttemann</i>	
Die öffentliche Meinung.....	179
<i>Thomas Petersen</i>	
Kirchen und Religionsgemeinschaften.....	187
<i>Mariano Barbato</i>	
Konferenz zur Zukunft Europas .....	191
<i>Manuel Müller</i>	

**4. Die Innenpolitik der Europäischen Union**

Agrar- und Fischereipolitik .....	197
<i>Christian Lippert</i>	
Asyl-, Einwanderungs- und Visapolitik .....	203
<i>Vittoria Meißner</i>	
Beschäftigungs- und Sozialpolitik.....	211
<i>Björn Hacker</i>	
Bildungspolitik .....	217
<i>Alina Felder</i>	
Binnenmarkt.....	221
<i>Iris Rehklaue/Sebastian Schäffer</i>	
Datenschutzpolitik.....	225
<i>Jan-Peter Möhle</i>	
Digitale Agenda und Cybersicherheit.....	227
<i>Hans-Wilhelm Dünn</i>	
Energiepolitik .....	233
<i>Johannes Pollak</i>	
Forschungs-, Technologie- und Telekommunikationspolitik.....	237
<i>Jürgen Turek</i>	
Gesundheits- und Verbraucherpolitik.....	241
<i>Sarah-Lena Böning/Remi Maier-Rigaud</i>	
Gleichstellungspolitik.....	247
<i>Petra Ahrens</i>	
Haushaltspolitik.....	251
<i>Peter Becker</i>	

Der Wiederaufbauplan der Europäischen Union.....	257
<i>Peter Becker</i>	
Industriepolitik .....	261
<i>Jürgen Turek</i>	
Jugendpolitik.....	265
<i>Eva Feldmann-Wojtachnia</i>	
Kulturpolitik.....	269
<i>Otto W. Singer</i>	
Menschenrechtspolitik .....	273
<i>Gabriel N. Toggenburg</i>	
Rechtsstaatlichkeit.....	279
<i>Gabriel N. Toggenburg</i>	
Polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit.....	285
<i>Christoph Gusy/Jan-Peter Möhle</i>	
Regional- und Kohäsionspolitik.....	291
<i>Julian Dörr</i>	
Sportpolitik.....	297
<i>Jürgen Mittag</i>	
Tourismuspolitik .....	301
<i>Anna-Lena Kirch/Pauline Hoffmann</i>	
Umwelt- und Klimapolitik .....	303
<i>Klaus Jacob</i>	
Verkehrspolitik.....	311
<i>Daniel Martínek/Sebastian Schäffer</i>	
Währungspolitik.....	315
<i>Gabriel Glöckler</i>	
Weltraumpolitik .....	321
<i>Jürgen Turek</i>	
Wettbewerbspolitik .....	323
<i>Henning Klodt</i>	
Wirtschaftspolitik.....	327
<i>Roland Döhrn/Wim Kösters</i>	
<b>5. Die Außenpolitik der Europäischen Union</b>	
Außenwirtschaftsbeziehungen .....	335
<i>Wolfgang Weiß</i>	
Entwicklungszusammenarbeit und Humanitäre Hilfe.....	341
<i>Niels Keijzer/Julian Bergmann</i>	
Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik.....	347
<i>Annegret Bendiek/Moritz Wiesenthal</i>	
Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik .....	353
<i>Florence Ertel/Daniel Göler</i>	
Afrikapolitik.....	359
<i>Aljoscha Albrecht</i>	

Asienpolitik .....	363
<i>Thomas Christiansen</i>	
Die Europäischen Union und China .....	367
<i>Franco Algeri</i>	
Lateinamerikapolitik .....	373
<i>Daniel Schade</i>	
Nahostpolitik .....	377
<i>Michael L. Bauer/Simon C. Hartmann</i>	
Die Europäische Union und die USA.....	381
<i>Niklas Helwig</i>	
Zentralasienpolitik.....	387
<i>Anna Gussarova</i>	
<b>6. Die Europäische Union und ihre Nachbarn</b>	
Europäische Nachbarschaftspolitik .....	391
<i>Barbara Lippert</i>	
Östliche Partnerschaft.....	399
<i>Dominic Maugeais/Laura Worsch</i>	
Mittelmeerpolitik.....	407
<i>Tobias Schumacher</i>	
Die EFTA-Staaten, der EWR und die Schweiz .....	411
<i>Burkard Steppacher</i>	
Die Europäische Union und Russland .....	417
<i>Sabine Fischer</i>	
Die Europäische Union und das Vereinigte Königreich.....	423
<i>Birgit Bujard</i>	
<b>7. Die Erweiterung der Europäischen Union</b>	
Die Erweiterungspolitik der Europäischen Union .....	433
<i>Barbara Lippert</i>	
Westbalkan .....	443
<i>Tobias Flessenkemper</i>	
Türkei .....	455
<i>Funda Tekin</i>	
<b>8. Die Europäische Union und andere Organisationen</b>	
Die Europäische Union und der Europarat.....	461
<i>Klaus Brummer</i>	
Die Europäische Union und die NATO.....	467
<i>Ulrich Schlie/Philip Pauen</i>	
Die Europäische Union und die OSZE.....	473
<i>Wolfgang Zellner</i>	
Die Europäische Union und die Vereinten Nationen.....	479
<i>Günther Unser</i>	

**9. Die Europapolitik in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union**

Belgien .....	487
<i>Christian Franck</i>	
Bulgarien.....	491
<i>Johanna Deimel</i>	
Dänemark .....	495
<i>Ditte Brasso Sørensen/Lykke Friis</i>	
Deutschland.....	499
<i>Funda Tekin</i>	
Estland.....	507
<i>Tobias Etzold</i>	
Finnland .....	509
<i>Tuomas Iso-Markku</i>	
Frankreich .....	513
<i>Joachim Schild</i>	
Griechenland .....	519
<i>Heinz-Jürgen Axt</i>	
Irland .....	523
<i>Anthony Costello</i>	
Italien .....	527
<i>Alexander Grasse/Silvia Bolgherini</i>	
Kroatien.....	533
<i>Hrvoje Butković</i>	
Lettland .....	535
<i>Karlis Bukovskis</i>	
Litauen .....	537
<i>Tobias Etzold</i>	
Luxemburg .....	539
<i>Guido Lessing/Jean-Marie Majerus</i>	
Malta .....	541
<i>Hans-Jürgen Axt</i>	
Die Niederlande .....	543
<i>Mendeltje van Keulen</i>	
Österreich .....	547
<i>Katrin Auel/Johannes Pollak</i>	
Polen .....	551
<i>Agnieszka K. Cianciara</i>	
Portugal .....	557
<i>António Raimundo</i>	
Rumänien .....	561
<i>Alexandru Damian</i>	
Schweden .....	565
<i>Tobias Etzold/Charlotte Wenner</i>	



Slowakei .....	569
<i>Lucia Mokrá</i>	
Slowenien .....	573
<i>Marko Lovec</i>	
Spanien .....	577
<i>Laia Mestres/Eduard Soler i Lecha</i>	
Tschechische Republik .....	583
<i>Volker Weichsel</i>	
Ungarn .....	587
<i>Tamás Szigetvári</i>	
Zypern .....	591
<i>Thomas Diez</i>	
<b>10. Anhang</b>	
Abkürzungen .....	595
Die Autoren und Autorinnen .....	596

## Vorwort der Herausgeber

Als im Morgengrauen des 24. Februar 2022 die ersten russischen Raketen in ukrainischen Städten einschlagen, fallen viele europäische und transatlantische Gewissheiten wie Kartenhäuser in sich zusammen. Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen spricht von „eine[m] Wendepunkt für unsere Union“, der deutsche Bundeskanzler Olaf Scholz nennt es „Zeitenwende“: Mitten im Kampf um den wirtschaftlichen Wiederaufbau Europas nach der Covid-19-Pandemie zwingt der russische Präsident Wladimir Putin mit seiner Invasionsarmee die Ukraine, die EU und ganz Europa brutal in ein neues Zeitalter. Und doch zeigt sich die EU – zumindest nach außen – so geeint wie lange nicht.

So folgt auf Verfassungskrise (2005), Finanzkrise (ab 2007), Eurokrise (ab 2010), Migrationskrise (ab 2015), Corona-Krise (ab 2020) und Klimakrise nun mit dem Krieg in der Ukraine eine weitere Krise fundamentalen Ausmaßes. Wie hat die EU auf dieses Zusammenspiel verschiedener Krisen reagiert? Welche Bruchlinien haben sie zutage befördert? Was bedeuten der Krieg und seine Auswirkungen für die Zukunft der europäischen Integration? Diese Fragen ziehen sich wie ein roter Faden durch die Beiträge des Jahrbuchs der Europäischen Integration 2022. Wie Werner Weidenfeld es in seiner *Bilanz der Europäischen Integration* rekapituliert: „Europa zeigt sich gegenwärtig als ein Kontinent der Fragezeichen“.

In altbewährter Tradition beschreibt und analysiert das Jahrbuch auch in seiner 42. Ausgabe alle wichtigen Bereiche der Europapolitik zwischen Sommer 2021 und Sommer 2022: Die Arbeit der Institutionen, die Entwicklungen in den einzelnen Politikbereichen, Europas Rolle in der Welt sowie die Europapolitik in den Mitgliedstaaten und Kandidatenländern. Neben dem Krieg in der Ukraine sind die weiteren Querschnittsthemen der diesjährigen Ausgabe die Auswirkungen der Covid-19-Pandemie, die Probleme der Rechtsstaatlichkeit und die Folgen zahlreicher wichtiger nationaler Wahlen, wie zum Beispiel in Deutschland, Frankreich und Ungarn.

Sabine Fischer zeigt in ihrem Beitrag zur *Europäischen Union und Russland*, dass Russland mit dem Krieg zu einer Diktatur geworden ist, die den seit 1992 unabhängigen ukrainischen Staat vernichten will. Mathias Jopp gibt einen Überblick zum *Krieg in der Ukraine* und beleuchtet die wechselseitigen Konsequenzen der Sanktionen gegen Russland, die Debatte um Waffenlieferungen sowie die Auswirkungen des Krieges auf die EU-Institutionen, die Integration und die Erweiterungspolitik. Christian Raphael, Darius Ribbe und Wolfgang Wessels beobachten, dass in der *wissenschaftlichen Debatte* mit tradierten Sichtweisen und theoretischen Ansätzen zur europäischen Integrationspolitik abgerechnet wird, die viele Autor:innen nicht nur durch den Krieg in der Ukraine als überholt einstufen.

Auch Barbara Lippert stellt in ihren Beiträgen zur *Erweiterungspolitik* und zur *Nachbarschaftspolitik* grundlegende Veränderungen und neue Integrationsdynamiken fest. So zeigt sie – in Bezug auf Moldau, Georgien und die Ukraine – den Spurwechsel der EU von der Europäischen Nachbarschaftspolitik zur Erweiterungspolitik. Welche Ängste der Angriff Russlands auf die Ukraine in den Ländern der *Östlichen Partnerschaft* geweckt hat, fassen Dominic Maugeais und Laura Worsch zusammen. Annegret Bendiek und Moritz Wiesenthal erkennen und analysieren in ihrem Beitrag zur *Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik* Dynamiken des Wandels, aber auch der Stagnation und des Scheiterns europäischer Außen- und Sicherheitspolitiken.

Neben der allgemeinen Außen- und Sicherheitspolitik hatte der Krieg auch gravierende Auswirkungen auf die *Umwelt- und Klimapolitik*, die Klaus Jakob beschreibt. Johannes Pollak legt den Finger auf die dramatische Abhängigkeit einiger Mitgliedstaaten von russischem Gas und zeigt die Konsequenzen der *Energiepolitik* der EU auf. Gabriel Toggenburg erläutert in seinem Beitrag zur *Rechtsstaatlichkeit*, dass es begrüßenswerte Entwicklungen – wie die neuen Empfehlungen im Rechtsstaatsbericht der Kommission – gegeben hat. Das Gesamtbild der Rechtsstaatlichkeit habe sich jedoch leider nicht verbessert.

In seinem Beitrag zur *Europäischen Kommission* untersucht Andreas Hofmann die Rolle der Kommission bei der Bewältigung der Krisenkaskade und stellt dabei fest, dass es gelungen ist, die Klima- und Digitalpolitik als roten Faden der Krisenmaßnahmen zu bewahren. Peter Becker betrachtet in diesem Kontext die Umsetzung des *Wiederaufbauplans der Europäischen Union*. Unser neuer Autor Julian Dörr wartet mit einer spannenden Entwicklung der *Regional- und Kohäsionspolitik* auf: Diese wandelt sich schleichend von einer Unterstützungspolitik zu einer Quasi- Wirtschaftspolitik oder „Ersatzwirtschaftspolitik“.

Auch abseits der großen internationalen Krisen gab es teils turbulente Entwicklungen in den Mitgliedstaaten: Alexander Grasse und Silvia Bolgherini skizzieren in ihrem Beitrag das innenpolitische Drama in *Italien* im Sommer 2022, aber auch den italienisch-französischen Freundschaftsvertrag. Agnieszka Cianciara berichtet vom weiterhin schwelenden Rechtsstaatskonflikt zwischen *Polen* und der EU, aber auch von der grenzlosen polnischen Unterstützungsbereitschaft für die Ukraine. Thomas Diez beschreibt den schwierigen Spagat *Zyperns* im Umgang mit dem russischen Angriffskrieg, während Hrvoje Butković berichtet, wie sich *Kroatien* auf die Einführung des Euros vorbereitet.

Zur Vereinheitlichung der Behandlung von EU-Nachbarstaaten gibt es dieses Jahr zwei Neuerungen: Die bisher alleinstehenden Länderkapitel *Ukraine, Moldau* und *Georgien* wurden in den Beitrag *Östliche Partnerschaft* von Dominic Maugeais und Laura Worsch integriert, der in seinem Umfang entsprechend gewachsen ist. Die EU-Beziehungen zu den *Westbalkanstaaten* haben einen neuen Beitrag erhalten, den Tobias Flessenkemper verfasst hat und der die bisherigen Länderbeiträge beinhaltet. Dieser Ansatz bietet bessere Übersicht und spannende länderübergreifende Analysen ohne inhaltliche Abstriche zu machen.

Dieser kleine Ausschnitt aus den diesjährigen Jahrbuch-Beiträgen zeigt: Das Jahrbuch ist eine einzigartige Quelle für alle, die sich über die jüngsten Entwicklungen der EU informieren wollen. Die Autor:innen der sorgfältig ausgewählten, zusammengestellten und redigierten Beiträge – über 100 an der Zahl – sind allesamt ausgewiesene Expert:innen ihres Fachs. Sie beschreiben die Ereignisse des vergangenen Jahres und analysieren deren Bedeutung für den Fortgang der Europäischen Integration. So ist auch die vorliegende 42. Ausgabe des Jahrbuchs wieder ein wichtiges Stück europäischer Zeitgeschichte.

Den Autor:innen sei daher an dieser Stelle ein großer Dank ausgesprochen. Ein besonderer Dank gilt außerdem David Nonhoff, Leander Kraft und Jakob Burger 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 2022

Werner Weidenfeld

Die aktuelle Lage in der Europäischen Union ist höchst kompliziert. Sie entzieht sich unseren bisherigen Beschreibungsversuchen und unserem traditionellen Vokabular. Zu dramatisch, zu tiefgreifend, zu aufregend und zu undurchsichtig wird die EU vom Wandel erfasst. Es wäre eine Verharmlosung, nur von einer Krise der EU zu sprechen und darauf mit dem bekannten Routine-Pathos zu antworten.<sup>1</sup>

Entsprechend schrill sind die Schlagzeilen unserer Tage. Empirische Daten zeigen, dass wir in einem „Zeitalter der Konfusion“ leben: Die EU wird von der großen Mehrheit der Menschen nicht mehr verstanden. Eine erodierte Politik öffnet den Markt für radikalen Populismus. Enthemmte Aggressivität gewinnt in Zeiten konfuser Ratlosigkeit an Attraktivität. Der Firnis der Zivilisation ist offenbar dünner als bisher angenommen. Die deutsche wie die europäische Politik üben sich gleichermaßen in strategischer Ratlosigkeit. Beide Ebenen der Politik werden drastisch vom Vertrauensverlust angegriffen. Der bisherige Zauber der Stabilität ist verschwunden. Ratlosigkeit ist zur Normalität geworden. Die Strategiekrisis der Bundesrepublik verbindet sich auf fatale Weise mit der Sinnkrise der gesamten EU.

Versuchen wir also, eine gewisse geistige Ordnung auf der Baustelle Europäische Union zu schaffen.<sup>2</sup> Die immense Rechtsetzungsmacht mit knapp 450 Mio. Europäer:innen lässt die Lösung der Demokratiefrage als essenziell und unabdingbar erscheinen. Wie soll in der Tradition der Volkssouveränität ein politisches System sonst seine Legitimation erhalten? Ohne solche normativen Grundlagen wäre Europa auf Dauer weder handlungsfähig noch akzeptabel. Um die demokratische Verfahrenslegitimation ist es allerdings in der Europäischen Union nicht gut bestellt. Die Verfahrenslegitimation bedarf der kollektiven Identität als kultureller Grundierung. Und diese kollektive Identität ist in der EU bisher schwach entwickelt. Die große Antwort fordert den Zuruf: Arbeitet an der Identität Europas! Die EU erlebt sich bisher weder als Kommunikationsgemeinschaft noch als eine Erinnerungsgemeinschaft und auch nicht als Erfahrungsgemeinschaft.

Die EU steht also vor einer intellektuellen Herausforderung besonderer Art. So wie die Europäische Union ein Gebilde sui generis ist, so ist auch die Notwendigkeit einer tragfähigen und überzeugenden Zukunftsstrategie für die EU eine einzigartige Herausforderung. Das herkömmliche Begründungspathos hilft dabei nicht weiter. Die alten Orientierungskonstellationen sind weitgehend verbraucht. Es bedarf also anderer politisch-

---

1 Ludger Kühnhardt: Das politische Denken der Europäischen Union. Supranational und zukunfts offen, Paderborn 2022; Alexander auf dem Keller: Quo Vadis, Europäische Union? Die Finalität der EU am Leitbild des Bundesstaates, Baden-Baden 2022; Andreas Grimm (Hg.): Die neue Europäische Union. Zwischen Integration und Desintegration, Baden-Baden 2020; Martin Kirchner (Hg.): Europa neu erzählen: Inszenierungen Europas in politischer, theologischer und kulturwissenschaftlicher Perspektive, Baden-Baden 2022.

2 Michael Mertes: Zyklen der Macht. Über Dynamik und Stagnation, Aufstieg und Niedergang in der Politik, Bonn 2021; Aleida Assmann: Der europäische Traum. Vier Lehren aus der Geschichte, München 2019; Werner Weidenfeld: Europas Seele suchen. Eine Bilanz der Europäischen Integration, Baden-Baden 2021.

kultureller Anstrengungen. Der Weihrauch der Werte, der Nebel des Pathos beheben nicht das Drama des Misstrauens in Europa.

Wie kann nun die strategische Antwort auf diese höchst komplexe, höchst schwierige Lage aussehen?<sup>3</sup> Sie kann nicht in dem historischen Hinweis auf die Gründerzeiten, ihre Erfolge und die klassischen Motivationslagen dieser Geschichtsepochen bestehen – was häufig genug versucht wird. Manche politische Kulisse der Integration stammt noch aus den Gründerzeiten, als Antwort auf den Zweiten Weltkrieg zu geben war – oder dann, als die Einigung Europas politisches Überlebensprinzip im weltpolitischen Konflikt zwischen Ost und West war. Alles das ist heute weitgehend konsumiert, bietet bestenfalls hohles Pathos aus vergangenen Zeiten.

Es bedarf also jetzt der großen Verständigung auf neue Begründungskonstellationen, die das Machtmonster Europa verstehen lassen. Die knapp 450 Mio. Menschen mit ökonomischem Spitzenpotential und solider militärischer Ausstattung haben die Europäische Union in den Rang einer Weltmacht befördert. Umso dringlicher wird es, diese Weltmacht aus taumelnder Orientierungslosigkeit zu befreien. Dazu bedarf es der neuen Begründungskonstellationen und der präzisen Strategien. Nur so kann Europa eine zukunftsfähige Form finden. Die Alternativen zu diesem bisher unerfüllten Konzept lassen sich in Ansätzen beobachten: In fast jedem Mitgliedstaat gibt es Fluchtbewegungen aus der Komplexität der Lage in die einfache Formel des populistischen Extremismus. Man fragt sich inzwischen dazu besorgt: Ist Europa die diskursive Energie ausgegangen? Der Zielhorizont Europa wankt. Er erodiert von innen. Nationalistische Alleingänge, populistische Slogans und egoistische Interessenlagen: Kollektive Erregung vernebelt den Verstand. Vertrauen ist verloren gegangen.

Die phänomenologischen Oberflächenerfahrungen verzehren das wichtigste Gut moderner Arbeitsteilung. Sie verzehren das Vertrauen. Die Konsequenz ist: Wir leben in europäischen Misstrauensgesellschaften. Doch auch hier hilft ein Blick in die Geschichte:<sup>4</sup> Es gibt so etwas wie ein politisch-kulturelles Grundgesetz Europas. Seit der ersten Nennung des Namens „Europa“ im sechsten Jahrhundert v. Chr. bis zum heutigen Tag steht dieser Kontinent unter Spannung, weil die größtmögliche Vielfalt an Temperamenten, Mentalitäten und Traditionen in größtmöglicher räumlicher Dichte ihr Zusammenleben organisierten. Die daraus resultierende Spannung entlädt sich mal positiv als zivilisatorische Großleistung, mal negativ als imperiale, hegemoniale Katastrophe. Europa kennt den Geist der Bergpredigt genauso wie das Wörterbuch des Unmenschen. Soll die positive Seite aufgeschlagen werden, dann gelingt das nur, wenn man die politisch-kulturelle Leistung erbringt – nicht, wenn man infantil immer wieder die alten Fehler wiederholt.

Es ist interessant, dass in all den Krisenerlebnissen – wie den neuen Kriegserfahrungen, den Pandemienöten, dem Ringen um Kredite, der Diskussion um Zinssätze und der Kalkulation von Flüchtlingsquoten – doch immer wieder die Fragen auftauchen: Was macht Europa eigentlich aus? Was ist spezifisch für diesen Kontinent? Was hält Europa, bzw. die Europäische Union zusammen? Durch diese drängenden Fragestellungen wird greifbar, dass die EU mehr als ein Wirtschaftsraum, mehr als eine Währungsunion und mehr als ein bloßes Interessen-Gerangel ist. Die EU ist ein normatives Projekt! Es gilt, die Normen zu beschreiben und zu begreifen, nach denen die Schicksalsgemeinschaft ihren politischen Raum gestalten will. Alle, die einen Blick in die dramatischen Jahrhunderte

---

3 Werner Weidenfeld: *Europa: Eine Strategie*, München 2014; Ludger Kühnhardt: *Europas Sicherheit, die Zukunft der Ukraine und die 'russische Frage'*, in: ZEI Discussion Paper C 274/2022.

4 Werner Weidenfeld: *Europas Seele suchen*, 2021.

der Geschichte Europas geworfen haben, wissen: Das Ringen um die Zukunft Europas wird sich nicht konzentrieren auf finanzwissenschaftliche Seminararbeiten, sondern auf die Ausgestaltung eines normativen Projekts.

Es geht also nicht um Traumtänzeri in eine neue historische Epoche, es geht um die Gestaltung von Interdependenz. Die Dichte der Verwebung von politischen, ökonomischen, kulturellen und digitalen Sachverhalten hat sich längst jenseits traditioneller Grenzen des Nationalen wie des Regionalen realisiert. Ein immenser Machttransfer ist bereits vollzogen. Entweder man wird davon überrollt, entmündigt, ja erdrosselt, oder man schafft eine transparente, führungsstarke Europäische Union. Dieser Gestaltungsraum bedarf einer normativen Grundierung, einer plausiblen Legitimation, einer normativen Identität und einer effektiven, klugen Führung. Daher greift auch die traditionelle Terminologie von Bundesstaat, Föderalismus oder Staatenbund nicht mehr. Es geht vielmehr um das neue Europa. Für die Realisierung des neuen Europas bedarf es ganz offenbar der strategischen Köpfe.

Damit ist unsere Aufgabe für das nächste Europa definiert: Das Narrativ der künftigen Sinnantwort für Europa ist zu erarbeiten. Die Deutungs- und Erklärungsleistung ist zu bieten. Mit anderen Worten: Die Seele Europas muss wiedergefunden werden. Langfristig müssen die erforderlichen Schritte über diesen gegenwärtigen Status quo der Reform hinausgehen. Denn angesichts der Erosion des gemeinsamen europäischen Symbolhaushalts lautet der Befund für die Handlungsperspektiven der nächsten Epoche: Europa braucht Ziele, Perspektiven und Orientierungen. Es muss eine strategische Kultur aufbauen. Wer die große Zeitenwende Europas positiv und erfolgreich beantworten will, der benötigt einen neuen strategischen Horizont und einen anderen kulturellen Umgang mit Europa.

Neue Vitalität wird der Europäischen Union nicht aus bürokratischen Mammut-Verträgen erwachsen. Die EU kann heute nur als rettende, elementare Antwort auf die Globalisierung ein neues Ethos entfalten. In der Globalisierung liegt die Idee für die neue, kraftvolle Begründung. Ein Aufbruch aus der zweiten Eurosklerose kann nur vermitteln, wer die Kunst der großen Deutung beherrscht. Am Beginn steht die Globalisierung mit ihren Konsequenzen für alle Bürger:innen der EU. Die EU liefert die Antwort darauf mit ihrem strategischen Konzept der Differenzierung nach innen und nach außen. Nur die Union kann schlüssige Antworten liefern, nur die integrierte Gemeinschaft ist stark genug, den einzelnen Staaten Schutz, Ordnung und Individualität zu garantieren. Die EU hat das Potential zur Weltmacht. Allerdings muss dieses Potential angemessen organisiert und mit dem Geist europäischer Identität erfüllt werden. Eine solche historische Großleistung kann die EU, die heute den großen Herausforderungen verunsichert gegenübersteht, durchaus erbringen. Sie muss lediglich ihren Lernprozess strategisch konsequenter umsetzen. Europa muss nun sein großes historisches Examen bestehen. Der Kontinent ist auf der Suche nach einer klaren, realisierbaren Zukunftsperspektive. Bisher hat der Kontinent dieses Zielbild nicht gefunden.

Die Dramatik der Existenzkrise Europas wird sofort anschaulich durch die gängigen Schlagzeilen der letzten Monate: „Die Welt ist aus den Fugen geraten“, „Europa brennt“, „Die Zeit drängt“, „Europas großes Examen“. Europa steht vor einer Zeitenwende von historischem Ausmaß. Es wirkt so, als ob der Kontinent in eine große Katastrophe geraten ist.

Europa steht in Flammen. Russlands Attacken sind menschenverachtend. Sie vernichten Leben. China und die USA dominieren in der Welt, aber sie sind in ihrer Konfliktori-



entierung unkalkulierbar geworden.<sup>5</sup> Und von Innen drohen der EU existenzielle Krisen – von der Klimakatastrophe bis zur Gesundheitsfrage. Begleitet wird dies von Machtkämpfen aller Art. So kann es nicht überraschen, dass dann die Grundsatzfrage unvermeidlich wird: Was hält die EU eigentlich noch zusammen?

Die Antwort auf diese Frage ist schwer zu finden. Die Politik erschöpft sich weitgehend in situativem Krisenmanagement. Gesellschaftlich bindende Orientierung? Fehlangezeige. Die Forderung nach greifbarer Identität ist aber keine Banalität. 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.

Die aktuellen politischen Erschütterungen des Kontinents vermitteln uns mehr als die traditionelle Reihung europäischer Krisen und die darauffolgenden Fragmente eines Krisenmanagements. Nunmehr werden erstmals mit Nachdruck die Sinnfragen des Gesamtprojekts der Einigung Europas aufgeworfen.

Was ist der Grund für dieses höchst ungewöhnliche Phänomen? Zunächst erkennt man den Verbrauch früherer normativer Grundlagen. Sie sind in einer konfusen Komplexität konsumiert worden. Und es fehlt als Kompensation ein Zukunftsnarrativ. Die EU befindet sich so in einer Ära strategischer Sprachlosigkeit. Die Union muss also eine strategische Kultur aufbauen. Das wird nicht aus den herkömmlichen Machtspielen erwachsen.

Ein Blick in die Geschichte zeigt, dass Krisen zu Lernprozessen geführt haben und dann zu Problemlösungen. Nun gilt es diese Erfahrungen anzuwenden auf die elementaren Kategorien: die Frage nach der Legitimation, die Sicherung der Transparenz, die Klärung der Führungsstrukturen, die weltpolitische Mitverantwortung.

Aber Europa zeigt sich gegenwärtig als ein Kontinent der Fragezeichen, nicht der Antworten. Niemanden darf es daher überraschen, wenn ein deutlicher Vertrauensverlust in Politik und Demokratie zu registrieren ist. Zu den Kernelementen des europäischen Narratives zählen nicht nur seine hegemonialen Katastrophen, sondern auch seine eindrucksvollen Erfolge. Bei der Frage nach den Möglichkeiten der Erfolge stellt sich immer wieder die Frage nach der angemessenen Führungsstruktur. Auch gegenwärtig liegt hier der Schlüssel, um die Ära der Konfusion zu beenden: Die Führungsstruktur ist zu klären, um strategische Klarheit zu bieten.

Kontrastreicher können die Bilder nicht sein: Wie sehen dramatische Szenen der Hoffnung und zugleich Szenen des Grauens. Millionen Menschen versuchen den Katastrophen des Krieges, der Folter, des Hungers, der Not in ihrer Heimat zu entkommen. Ihr sehnsuchtsvoller Blick richtet sich auf einen kontinentalen Magneten: Europa. Und dann kommt der Überlebenskampf des Transfers. Diejenigen, die es schaffen, erreichen Lager, Transitzonen, Auffangzelte, deren humane Qualität zweifelhaft ist. Wir werden so daran erinnert, dass Völkerwanderungen zur Menschheitsgeschichte gehören.

Ein Blick auf diese Konfliktlagen zeigt: Der Kontinent findet keine Ruhe. Er taumelt von Krise zu Krise. Folgerichtig kommen Zweifel an der Handlungsfähigkeit und Legitimation der Europäischen Union auf. Hinweise auf die Entmündigung der Bürger:innen durch das Monster Europa werden zu Bestsellern. Zum eigentlichen Kern des Problems ist die schmerzhaft orientierungslosigkeit geworden. Das brennende Europa braucht also nichts dringender als eine orientierende Handlungsstrategie und ein orientierendes Zu-

---

5 Vgl. hierzu auch die Beiträge „Die Europäische Union und die USA“ und „Die Europäische Union und China“ in diesem Jahrbuch.

kunfts bild. Eine Zeitenwende kann nur gelingen, wenn Ziel und Weg präzise festgelegt sind.

### **Aktuelle Herausforderungen der Europäischen Union**

Diese elementaren Herausforderungen werden aktuell ergänzt durch eine Reihe aktueller Themen: der Krieg in der Ukraine<sup>6</sup>, die Auswirkungen der Covid-19-Pandemie<sup>7</sup>, die EU-Erweiterung<sup>8</sup>, die Problematik der Rechtsstaatlichkeit<sup>9</sup>, sowie die Konferenz zur Zukunft Europas<sup>10</sup>.

#### *Krieg in der Ukraine*

Der russische Angriff auf die Ukraine, die Bombardierung der Städte, die systematische Zerstörung der zivilen Infrastruktur und die russische Drohung mit einer militärischen Eskalation bis hin zum Einsatz von Atomwaffen haben die europäische Friedensordnung zertrümmert. An die Stelle des institutionellen Vertrauens ist ein generelles Misstrauen getreten. Die Lüge wurde zum elementaren Beziehungsmaterial, das eine vertrauensvolle Zusammenarbeit nicht mehr zulässt. Mit dem Krieg gegen die Ukraine hat sich Russland aus einer europäischen Sicherheitsordnung verabschiedet, die ausdrücklich Miteinander und Kooperation vorsah und dafür territoriale Integrität, friedliche Konfliktlösung, Souveränität und freie Bündniswahl festschrieb. Alles dies ist nun verbrannt.

Die Bilder der unfassbaren Grausamkeiten verschlagen einem den Atem. Diese Vorstellungswelt wird nicht verschwinden, auch wenn der Krieg eines Tages beendet ist. Krisenmanagement wird zum eigentlichen Inhalt und zum Erscheinungsbild der Politik.

Der Russische Krieg in der Ukraine zwingt die EU, ihre strategische Sprachlosigkeit zu beenden. Damit bekommt das seit einiger Zeit proklamierte Ziel strategischer Souveränität eine neue Bedeutsamkeit und Dringlichkeit. Es liegt auf der Hand: Europa muss strategisch gerettet werden.

#### *Covid-19-Pandemie*

Der bisherige Verlauf der Covid-19-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, Isolierung, Abstand halten, Kontaktnachverfolgung, Schutzmasken. Dringend notwendig erscheinen: Investitionen in Gesundheitsämter, Hochrisikostategien, Digitalisierung, kommunikative Koordinierung. Die Erkenntnis ist gewachsen, dass eine europäische Gesundheitsunion notwendig ist.<sup>11</sup>

Nicht erst seit der Covid-19-Pandemie weist ein Schlüsselsektor einen immensen Reformbedarf auf: das Gesundheitswesen. Es bildet einen der konfliktreichsten Sektoren der Gesellschaft, der weitgehend in seinen Reformnotwendigkeiten gelähmt ist. Auch im Gesundheitswesen ist zu spüren, dass die Hochtechnologie und die Digitalisierung die Rettung von Menschenleben bedeuten kann. Telemedizinisch sind viel leistungsfähigere Versorgungsstrukturen aufzubauen. Telemedizin bietet Medizin in Echtzeit – effektiv,

---

6 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Die Europäische Union und der Krieg in der Ukraine“ in diesem Jahrbuch.

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

8 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Die Erweiterungspolitik der Europäischen Union“ in diesem Jahrbuch.

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

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

11 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Gesundheits- und Verbraucherpolitik“ in diesem Jahrbuch.

ohne technische und administrative Barrieren. Im Gesundheitswesen muss sich Europa als der eindrucksvolle Ort der Zukunftsgestaltung beweisen.

Die Befürwortung eines vorübergehenden und intergouvernemental organisierten Corona-Aufbau-Instrumentariums markiert einen Wendepunkt in der Europapolitik.<sup>12</sup>

### *Erweiterung*

Der Krieg in der Ukraine hat die EU enger zusammenrücken lassen. Manch ein Entscheidungsprozess verlief schneller als früher. In das Zusammenrücken wurde die europäische Nachbarschaft<sup>13</sup> einbezogen – und damit bekam das Thema der EU-Erweiterung eine neue Dynamik und einen größeren zeitlichen Druck.

Komplexe Sachverhalte der möglichen künftigen EU-Mitgliedschaft führten zu ersten Ergebnissen:<sup>14</sup> Die Ukraine und Moldau erhielten den Beitrittskandidatenstatus.<sup>15</sup> Mit sechs Ländern des westlichen Balkans wurden die Beitrittsverhandlungen fortgesetzt,<sup>16</sup> ebenso mit der Türkei<sup>17</sup>.

### *Rechtsstaatlichkeit*

Wenn der Rechtsstaat nicht mehr vollgültig in Takt ist, dann wird deutlich, wie wichtig sein Beitrag zur Demokratie ist. Solche elementaren Defizite weisen die Demokratieindizes für zwei EU-Mitgliedstaaten auf: Ungarn und Polen.<sup>18</sup> Dort ist die Mängelliste gravierend: Abschaffung der Unabhängigkeit der Justiz, Verhinderung von Medienpluralismus, Behinderung zivilgesellschaftlicher Initiativen. Gegen diverse Maßnahmen reichte die Europäische Kommission Vertragsverletzungsverfahren beim Europäischen Gerichtshof ein.

### *Konferenz zur Zukunft Europas*

Die Konferenz zur Zukunft Europas soll das Zukunftsprofil des Kontinents fixieren. Dazu haben die Mitglieder des Europäischen Parlaments, der nationalen Parlamente, der Europäischen Kommission, des EWSA, des Ausschusses der Regionen und der europäischen Sozialpartner mitgewirkt, ebenso wie Bürgerforen, Jugendforen und Think Tanks. Alle Bürger:innen waren eingeladen auf elektronischem Weg Ideen einzubringen. So sind etliche tausend Anregungen entstanden. Wie sie in operative Reformschritte umgesetzt werden, ist noch völlig offen. Strittig ist auch, ob man dies einem Konvent, also einer verfassungsgebenden Versammlung überträgt oder nicht. Zusammenfassend ist aktuell zu empfehlen: Die Konferenz sollte jetzt vom Ende her gedacht werden. Wenn sie Europa strategisch und programmatisch voranbringen will, braucht sie eine straffe Führung, eine

---

12 Christian Freudlsperger/Markus Jachtenfuchs: Wendepunkt Corona Krise? Deutsche Präferenzen zur europäischen Integration staatlicher Kerngewalt seit Maastricht, in: *Integration* 2/2021, S. 81–96; Funda Tekin/Jana Schubert: Deutschlands „Corona-Präsidentschaft“, Weichenstellung für die Zukunft Europas, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Heft 23–25/2020, S. 10–16; Daniel René Jung et al.: Corona und die Verfassung Europas, in: *ZEI Discussion Paper C 268/2021*.

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

14 Funda Tekin: Die „Zeitenwende“ in Europa. Ein Momentum für die Erweiterungspolitik der Europäischen Union?, in: *Integration* 2/2022, S. 91–105.

15 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Östliche Partnerschaft“ in diesem Jahrbuch.

16 Milenko Petrovic: EU enlargement into the Western Balkans: a gloomy prospect gets gloomier, *ZEI Discussion Paper C 271/2022*; vgl. hierzu auch den Beitrag „Westbalkan“ in diesem Jahrbuch.

17 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Türkei“ in diesem Jahrbuch.

18 Kriszta Kovács/Kim Lane Scheppele: Rechtsstaat unter Druck, Ungarn, Polen und die Rolle der EU, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 37/2021, S. 32–39; vgl. hierzu auch die Beiträge „Polen“ und „Ungarn“ in diesem Jahrbuch.

klare Vorstellung von dem angestrebten Ergebnis und einen zielführenden Arbeitsplan. Ein Spannungsbogen muss entstehen; Eigendynamik und Kreativität brauchen Raum zur Entfaltung.<sup>19</sup>

### **Die Europäische Union muss Antworten liefern**

Was die Europäer:innen derzeit erleben, werden künftige Historiker:innen einmal als das große politisch-kulturelle Desaster beschreiben. Europa hat keine sofort abrufbare Antwort auf die kriegerische Herausforderung Moskaus. Man blickt hilfeschend nach Washington. Die eigene Lösung fehlt. Die politische Klasse hat den Kontinent an die Wand fahren lassen. Sie ist normativ ausgetrocknet und offenbar überfordert.

Krisenmanagement wird zum eigentlichen Inhalt und zum Erscheinungsbild der Politik. Wäre es eingebettet in eine klare Strategie und Perspektive, dann könnte man alledem die Dramatik nehmen. Aber das ist nicht der Fall. Zum eigentlichen Kern des Problems ist die Orientierungslosigkeit geworden. Die Baustelle Europa braucht also dringend eine geistige Ordnung. Die EU gehört zu den intransparenten Phänomenen, mit denen das politische Leben bisher umzugehen hatte. Intransparenz aber veranlasst Distanzierung. Daraus folgt die dringende Notwendigkeit, Transparenz zu schaffen. Nimmt man die weltpolitische Mitverantwortung der EU hinzu, dann wird das Dilemma evident: Eine intransparente, begrenzt legitimierte EU mit ungeklärten Führungsstrukturen kann nicht die Antwort auf internationale Herausforderungen bieten.

Was zu tun ist, ist leicht aufgezählt, aber nur schwer umzusetzen:<sup>20</sup> Erstens muss die Sicherheit neu und effektiv organisiert werden – von einer europäischen Armee bis hin zur europäischen Cybersicherheit und der transnationalen Organisation der inneren Sicherheit. Zweitens verlangt der politische Rahmen der Wirtschafts- und Währungsunion nach stärkerer Handlungsfähigkeit; steuer- und sozialpolitische Kompetenzen gehören dazu. Alles das kann nur in einer „Differenzierten Integration“ realisiert werden. Nicht bei jedem neuen strategischen Aufbruch ist auf ein „Europa der 27“ zu warten, sondern es ist auf die jeweiligen kooperationsfähigen Kreise abzuheben. Alles das sollte konzeptionell von einem Europa-Strategierat gesteuert werden.

Im Kern dreht es sich nicht um irgendwelche institutionellen Kompetenzdetails, sondern um den pluralen, kontroversen Diskurs, den jede Demokratie benötigt. Die EU muss also Zukunftsstrategien entwickeln, die Elemente der Erfahrungsgemeinschaft in stabile Formen der Identität übertragen lassen. In Sachen Europa handelt es sich also um eine intellektuelle Herausforderung besonderer Art, um eine politisch-strategische Bewährungsprobe von historischer Dimension. Es geht um die geistige Ordnung Europas. In seiner vielbeachteten Rede an der Prager Karls-Universität am 29.8.2022 beschreibt Bundeskanzler Olaf Scholz die europäische Dimension der „Zeitenwende“.<sup>21</sup> Es gehe um

---

19 Joachim Wuermeling: Auf ein Neues? Erfolgsfaktoren für die Konferenz zur Zukunft Europas. in: *Integration 2/2021*, S.150–158; Julian Plotka: Die Konferenz zur Zukunft Europas zwischen „Konvent 2.0“ und „Intergouvernementalismus 3.0“: Warum Europa diese Chance nutzen muss, in: *Integration 3/2020*, S.231–244; Martin Selmayr: „One too much“: Europa braucht einen (nicht zwei) Präsidenten – ein Plädoyer für mehr Effizienz, geopolitische Glaubwürdigkeit und demokratische Legitimation an der Spitze der Europäischen Union, in: *Integration 4/2021*, Seite 318–327.

20 Claudia Major/Christian Mölling: Europas neue (Un-)Sicherheit. Von der Friedens- zur Konfliktordnung in: *Aus Politik und Zeitgeschichte 28–29/2022*, S. 10–15; Herfried Münkler; Die europäische Nachkriegsordnung. Ein Nachruf in: *Aus Politik und Zeitgeschichte 28–29/2022*, S. 4–9.

21 Olaf Scholz: Rede an der Karls-Universität am 29. August 2022 in Prag, abrufbar unter <https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/rede-von-bundeskanzler-scholz-an-der-karls-universitaet-am-29-august-2022-in-prag-2079534> (letzter Zugriff: 21.9.2022).

europäische Antworten. Europa müsse dazu tiefgreifend reformiert werden. Es müsse ein souveränes Europa sein. Insofern sei die die Zeitenwende ein außenpolitischer und ein europäischer Weckruf.

Die EU muss sich aktuell als Strategiegemeinschaft begreifen, die einen gemeinsamen normativen Horizont realisiert. Spätestens der russische Angriff auf die Ukraine hat auch den letzten Europäer:innen diese Erkenntnis vermittelt. Es geht also um eine große kulturelle Kraftanstrengung. Wo liegt Europa? Wo befindet sich der Raum öffentlicher Selbstwahrnehmung der Europäer:innen? Auf solche Fragen findet man seit geraumer Zeit keine Antworten.

Historische Krisenerfahrungen zeigen uns auch die positiven Möglichkeiten in der Umsetzung solcher Ereignisse. Als 1954 die Europäische Verteidigungsgemeinschaft mit einer Europäischen Armee und einem europäischen Verteidigungsminister und die Europäische Politische Gemeinschaft mit einer eigenen Verfassung gescheitert waren, entwickelten sich aus der tiefen Krise die Römischen Verträge, die die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) und die Europäische Atomgemeinschaft kreierten. Ähnliches passierte in den 1970ern und 1980ern, als die „Eurosklерose“ zur Binnenmarkt看llendung führte.

Der durch die neue Weltunordnung herausgeforderte Kontinent kann nicht einfach fortschreiben, was einst für die EWG mit sechs Mitgliedstaaten galt. Die EU mit ihren heute 27 Mitgliedstaaten muss differenzierter organisiert werden. Es bedarf also jetzt der großen Verständigung auf neue Begründungskonstellationen, die Europa bestehen lassen. Das kann nur mit einer neuen strategischen Kultur gelingen: mit europäischer Handlungsfähigkeit, europäischer Verstehbarkeit und europäischen Erfolgen. Es geht um die Erfolge der Freiheit.

Die operativen Umsetzungen der dazu aktuell anstehenden Megathemen liegen auf der Hand: Der politische Rahmen der Wirtschafts- und Währungsunion verlangt nach stärkerer Handlungsfähigkeit. Die Sicherheit Europas ist neu und effektiv zu organisieren. Solche strategischen Grundsatzfragen sind zu unterfüttern mit neuen Verfahren der Legitimation und einer transparenten Führungsstruktur. Alles ist 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 Europa ist also der geistige Beitrag zur Vermeidung einer Katastrophe.

Die Handlungsperspektiven der nächsten Epoche lauten daher: Die EU braucht Ziele, Sensibilitäten, Orientierungen, um eine strategische Kultur aufzubauen. Wer die große Zeitenwende Europas positiv und erfolgreich beantworten will, der benötigt einen neuen strategischen Horizont.

Die Politikwissenschaft bietet zu Europas Platz in der Konfliktordnung weitreichende Perspektiven:

„Die EU-Staaten sollten die Idee des ‚Westens‘ neu etablieren, und zwar nicht als geografisches, sondern als normatives Konzept. Dann umfasst dieser Westen weltweit Staaten, die Ideen und Prinzipien wie Demokratie, Freiheit und Rechtsstaatlichkeit teilen. Dazu gehören die transatlantischen Partner USA und Kanada, aber auch Japan, Australien und all jene, die sich zu diesen Prinzipien bekennen. Gleichzeitig darf dieses Konzept des Westens nicht in ein „the West against the rest“ ausarten. Es gilt vielmehr, so viele Staaten wie möglich von den Vorzügen dieses Ansatzes zu überzeugen, gerade auch zögerliche wie Indien oder Südafrika. Für die EU gilt umso mehr, dass sie nur dann ein glaubwürdiger internationaler Akteur sein kann, wenn sie ihre eigenen Prinzipien ernst nimmt. Auch wenn Russland das Völkerrecht

bricht, müssen Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Völkerrecht für Europa unverhandelbar bleiben – sie machen den Unterschied aus gegenüber Autokratien. Es ist deshalb wichtig, diese Prinzipien auch bei sich selbst durchzusetzen“.<sup>22</sup>

Die Problematik dieser komplexen Herausforderung bringt Henry Kissinger auf einen Punkt – Staatskunst:

„»Strategie« beschreibt die Schlussfolgerung, zu der ein Staatslenker unter diesen Bedingungen der Knappheit, der Zeitgebundenheit, der Konkurrenz und der Fluidität kommt. Bei der Suche nach einem Weg voran kann man strategische Führung mit einem Seiltanz vergleichen: Wie ein Akrobat, der stürzt, wenn er zu ängstlich oder zu kühn ist, bewegt sich auch eine Führungsfigur auf einem dünnen Seil, aufgehängt zwischen den relativen Gewissheiten der Vergangenheit und den Unklarheiten der Zukunft. Die Strafe für das Streben nach dem Unerreichbaren – die Griechen sprachen von Hybris – ist Erschöpfung, der Preis für das Ausruhen auf den eigenen Lorbeeren sind fortschreitende Bedeutungslosigkeit und schließlich Verfall. Schritt für Schritt müssen Anführer die Mittel und Zwecke sowie Absichten und Umstände in Übereinstimmung bringen, wenn sie ihr Ziel erreichen wollen.“<sup>23</sup>

Wir wissen: Auch in dramatischen Momenten einer Zeitenwende muss in Europa die Staatskunst verwirklicht werden.

### **Weiterführende Literatur**

Jan Bergmann (Hg.): Handlexikon der Europäischen Union, Baden-Baden 2021.

Marcel Berlinghoff et al.: Flucht- und Flüchtlingsforschung, Baden-Baden 2022.

Olaf Bernau: Brennpunkt Westafrika. Die Fluchtursachen und was Europa tun sollte, München 2022.

Roland Bieber et al.: Die Europäische Union: Europarecht und Politik, 15. Aufl., Baden-Baden 2022.

BICC Bonn International Centre for Conflict Studies et al.: Friedensgutachten 2022. Friedensfähig in Kriegszeiten, Bielefeld 2022.

Elizabeth Borgwardt/Christopher McKnight Nichols/Andrew Preston (Hg.): Rethinking American Grand Strategie, New York 2021.

Katrin Böttger/Mathias Jopp: Handbuch zur deutschen Europapolitik, 2. Aufl., Baden-Baden 2021.

Klaus von Dohnanyi: Nationale Interessen. Orientierung für deutsche und europäische Politik in Zeiten globaler Umbrüche, München 2022.

Susanne Dröge: Der europäische Green Deal. Ziele, Hintergründe und globale Dimensionen, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 3–4/2022, S. 24–30.

Oliver Eberl/Philipp Erbentraut (Hg.): Volkssouveränität und Staatlichkeit. Intermediäre Organisationen und Räume demokratischer Selbstgesetzgebung, Baden-Baden 2022.

Jörg Ernesti: Friedensmacht. Die vatikanische Außenpolitik seit 1870, Freiburg 2022.

Deniz Z. Ertin: Lobbying in der Europäischen Union. Beteiligung von Interessenorganisationen in der EU-Klima- und Bankenpolitik, Baden-Baden 2021.

Markus Ferber (Hg.): Weltwandel. Neuausrichtung der internationalen Beziehungen, Reinbek 2021.

Stefan Garsztecki et al.: Das politische System Polens, Baden-Baden 2022.

Alexander Görlach: Alarmstufe Rot. Wie Chinas aggressive Außenpolitik im Pazifik in einen globalen Krieg führt, Hamburg 2022.

Frank Gröniger (Hg.): Douce Frankreich: Die Abenteuer eines Deutschen in Paris, New York 2021.

Dag Nikolaus Hasse: Was ist europäisch? Zur Überwindung kolonialer und romantischer Denkformen, Ditzingen 2021.

Ludger Kühnhardt: Verknüpfte Welten, Band 2 (2000–2020), Wiesbaden 2022.

Kersten Lahl/Johannes Varwick: Sicherheitspolitik verstehen. Handlungsfelder, Kontroversen und Lösungssätze, 2. Aufl., Frankfurt 2021.

Claus Leggewie/Ireneusz Pawel Karolewski: Die Viségrad-Connection. Eine Herausforderung für Europa, Berlin 2021.

Norbert Mappes-Niediek: Europas geteilter Himmel. Warum der Westen den Osten nicht versteht, Berlin 2021.

Tim Marshall: Die Macht der Geographie im 21. Jahrhundert, 4. Aufl., München 2022.

---

22 Claudia Major/Christian Mölling: Europas neue (Un-)Sicherheit, 2022, S. 13.

23 Henry Kissinger: Staatskunst. Sechs Lektionen für das 21. Jahrhundert, München 2022, S. 13.

- Ian Morris: *Geographie ist Schicksal. Machtkampf zwischen Großbritannien, Europa und der Welt – eine 10.000-jährige Geschichte*, Frankfurt 2022.
- Gisela Müller-Brandeck-Bocquet: *Deutsche Europapolitik von Adenauer bis Merkel*, 3. Aufl., Wiesbaden 2021.
- Christine Pütz/Johannes Hillje: *Selbstverständlich Europäisch? Erwartungen der Bürgerinnen und Bürger an die deutsche Europapolitik in der Zeitenwende*, Heinrich-Böll-Stiftung 2022.
- Berthold Rittberger: *Die Europäische Union. Politik, Institutionen, Krisen*, München 2021.
- Karl Schlögel: *Entscheidung in Kiew – ukrainische Lektionen*, München 2015.
- Gesine Schwan: *Europa versagt. Eine menschliche Flüchtlingspolitik ist möglich*, Frankfurt 2021.
- Daniela Schwarzer: *Demaskiert in eine neue Welt*, in: *Internationale Politik* 4/2022, S. 18–24.
- Daniela Schwarzer: *Final Call. Wie sich Europa zwischen China und den USA behaupten kann*, Frankfurt 2021.
- Petra Stykow/Julia Baumann: *Das politische Systems Russlands*, Baden-Baden 2023 (im Erscheinen).
- Lothar Thürmer: *Zur Zukunft Europas in der Welt von morgen. Zwischen Aufbruch und Unterordnung*, Nordstedt 2021.
- Merit Thummes: *Europäische Parteien als Antrieb für die europäische Integration?*, in: *ZEI: Discussion Paper C 272/2022*.
- Andreas Voßkuhle: *Europa, Demokratie, Verfassungsgerichte*, Berlin 2021.
- Werner Weidenfeld: *Die Europäische Union. Grundzüge der Politikwissenschaft*, Stuttgart 2021.
- Wolfgang Wessels/Tobias Kunstein/Lucas Schramm: *The European Council as a Crisis Manager. The EU's Fiscal Response to the COVID-19 Pandemic*, Baden-Baden 2022.
- Johannes Wiggen: *Chancen und Grenzen Europäischer Cybersicherheitspolitik*, in: *ZEI Discussion Paper C 261/2020*.

# Die Europapolitik in der wissenschaftlichen Debatte

Christian Raphael/Darius Ribbe/Wolfgang Wessels

Welch eine Dramatik und Polemik in der Debatte! Ein intensiver, wenn auch vorläufiger Eindruck von Beiträgen, die aus wissenschaftlichen Federn stammen, lässt einen veränderten Diskursstil erkennen. Der Schock über den Ukrainekrieg und die damit verbundene – nun auch in Westeuropa erkannte – elementare russische Bedrohung hat eine Welle von Paradigmenwechseln, ein vertieftes Überdenken traditioneller Narrative und die teils fundamentale Überprüfung gängiger (integrations-)theoretischer Ansätze ausgelöst. Als Stichworte für neue bzw. aktualisierte Leitbilder und Grundverständnisse sind insbesondere „Geopolitik“ und „Zeitenwende“ zu nennen. Das Spektrum an Beiträgen aus allen einschlägigen wissenschaftlichen Richtungen, die anlässlich der russischen Invasion der Ukraine verfasst wurden, ist beträchtlich; nicht nur die Bandbreite, sondern auch die Stoßrichtungen der Analysen erscheinen häufig zugespitzter und polemischer als in vorangegangenen, ebenso kontroversen Debatten. Kritisch anzumerken ist dabei, dass bei manchen Schnellschüssen für die öffentliche Debatte im Feuilleton, die Distanz und Abgeklärtheit fehlen, die wissenschaftliche Arbeiten auszeichnen sollten. „Abgerechnet“ wird zudem mit tradierten Sichtweisen und theoretischen Ansätzen zur europäischen Integrationspolitik, die viele Autor:innen nicht nur durch die Ereignisse als überholt einstufen. Vielmehr gelten diese nun als bereits seit Jahrzehnten bestehende Fehlanalysen, die offensichtlich in die politische Irre geführt haben. Ein Beispiel bildet eine prägende Denkschule um das Auswärtige Handeln der Europäische Union als „normative power“ (Manners 2002). Dieses findet zwar weiterhin Anwendung (Jenichen 2022), der wissenschaftliche Trend wird sich durch Verzögerungen im Veröffentlichungsprozess jedoch erst in den nächsten Jahren abzeichnen können. In mannigfacher Hinsicht hat diese Krise auch produktive Anstöße gegeben, wegweisende Ansätze sozialwissenschaftlicher Arbeiten erneut auf ihre Tragfähigkeit und Aussagen zu prüfen, zumal wenn die meinungs- und schulbildenden Autor:innen selbst Erklärungen, Bewertungen und Einordnungen der verändert wahrgenommenen Realitäten vornehmen. Gegenstand kritischer Einschätzungen sind nicht zuletzt mit Blick auf die veränderten Rahmenbedingungen offizielle Berichte. Auch aus den Formulierungen dieser Dokumente und impliziten Annahmen können Studien Erzählungen identifizieren und einordnen.

## Analysekategorien: Narrative als Einstieg

Einen Schlüssel zum Eintritt in den Diskursraum bilden verstärkt Stichworte wie „Erzählungen“ (Müller 2021), „Leitbilder“ und „Grundverständnisse“ (weiterhin ertragreich: Schneider 1977) sowie „politisches Denken“ und Ideen (Kühnhardt 2022). Häufig weisen sie ähnliche Denkmuster zur Ausarbeitung von Argumentationslinien für die Erklärung von politischen und institutionellen Entwicklungen auf. Von zentraler Bedeutung ist dann die Frage, ob und wie eine „Meistererzählung“ (Probst 2003) geprägt wird, die handlungsanweisend und legitimationsstiftend ist. Das „Framing“ (Medrano 2021) von integrationsbezogenen Erzählungen in einzelnen Mitgliedstaaten wie für die EU insgesamt ist also auch als eine Machtfrage zu untersuchen, da die Argumentation als Mittel der Wer-



bung um öffentliche Zustimmung, ja als Propaganda zum Erreichen einer kulturellen Hegemonie (zur Diskussion: Gramsci 1991, besonders H. 6, § 88 und H. 10.II, § 12) in politischen Auseinandersetzungen genutzt wird.<sup>1</sup> Ausgangspunkte für eine Diskursanalyse können politische Deklarationen sein – so die Versailler Gipfelerklärungen der EU-Staats- und Regierungschef:innen: „Russlands Angriffskrieg bedeutet eine tektonische Verschiebung in der Geschichte Europas“. Es stellt sich die Frage, „wie wir als EU unserer Verantwortung in dieser neuen Wirklichkeit gerecht werden können“ (Europäischer Rat 2022a). Für eine nähere Untersuchung bieten sich auch die „State of the Union Address“ der Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen (2022b) im September sowie die als richtungsweisend verstandene Grundsatzrede des deutschen Kanzlers Olaf Scholz (2022b) in Prag vom August 2022 an. Herauszuarbeiten ist, ob und wie im Vergleich zum deutschen Koalitionsvertrag vom Herbst 2021 und zum europapolitischen Manifest des französischen Präsidenten Emmanuel Macron 2017 eine Zeitenwende festzustellen ist. So folgt Scholz der Tradition von Jean Monnet (Wessels 2001) und ersetzt somit die eher föderalistische Vision des Koalitionsvertrags in der Erbschaft von Spinelli.

Insbesondere für die wissenschaftliche Grundsatzdiskussion von besonderer Bedeutung ist die Frage, welches Verständnis von „Souveränität“ im EU-Mehrebenensystem in diesen Dokumenten geprägt wird. Die intensiven und kontroversen Debatten in Deutschland und Europa – siehe die offenen Briefe (beispielsweise Fücks 2022, EMMA 2022) in denen „Intellektuelle“, bekannte Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens und führende Wissenschaftler:innen Grundannahmen für die handlungsanleitenden Erzählungen formulieren – bieten einen reichen Schatz an empirischen Befunden für umfassende Diskursanalysen. Und auch in diesem Jahrbuch werden Unterschiede in den Lageanalysen deutlich: Einerseits wird eine grundsätzliche Krise gesehen, bei der „Europa seine Seele suchen muss“;<sup>2</sup> andererseits wird die Fähigkeit der EU hervorgehoben, im Krisenmodus trotz aller Schwierigkeiten und Unzulänglichkeiten eine „dynamische Stabilisierung“ mit einer „evolutionären Normalität“ der institutionellen Architektur erreicht zu haben.<sup>3</sup>

### **Zum Krisenbegriff: Eine unendliche Geschichte**

Mit dem Krieg in der Ukraine hat die Kategorie „Krise“ eine erneut veränderte und dramatisch zugespitzte Bedeutung gewonnen: Nicht nur die tiefgehenden öffentlichen, sondern auch die akademischen Welten sehen sich mit einer bisher nur von wenigen Beiträgen angegangen Realität konfrontiert, die durchgängig als „Zäsur“ (Lippert 2022a, S. 4) verstanden wird. Dabei scheinen sich viele Kommentator:innen einig, dass der russische Angriffskrieg ein Integrationsmoment geschaffen (Berlinschi et al. 2022) und eine verteidigungspolitische Rückbesinnung auf geostrategische Überlegungen inklusive einer Abkehr von „soft-/ normative-Power“ (Manners 2002, Nye Jr. 2004, 2008) gebracht habe. Kritische Stimmen weisen jedoch darauf hin, dass es möglicherweise eine Machtverschiebung innerhalb der Union zugunsten der osteuropäischen Mitgliedstaaten gegeben habe (Paikin und Gros 2022). Neben den bekannten Problemen (Demokratie-Qualität und Rechtsstaatlichkeit) ist in der Gruppe der ost- und zentraleuropäischen Mitgliedstaaten das geopolitische Narrativ – auch durch die empfundene Bedrohung durch Russland (Tyushka

---

1 Zur „Instrumentalisierung“ der gramscianischen Hegemonietheorie durch die „Neue Rechte“ in Form einzelner „begrifflicher Versatzstücke[.] wo es passt, während bei der inhaltlichen Rezeption verfälscht, missverstanden und verkürzt wird“: Müller (2020).

2 Vgl. hierzu den Beitrag „Die Bilanz der Europäischen Integration“ in diesem Jahrbuch.

3 Vgl. hierzu den Beitrag „Die institutionelle Architektur der Europäischen Union 2022“ in diesem Jahrbuch.

2022) – stärker ausgeprägt als in der Bundesrepublik (Kazharski und Makarychev 2021). Die Krisen Europas sind durchgängige, immer wieder bearbeitete Themen in der wissenschaftlichen Literatur. Um in den Debatten wiederkehrende Muster oder auch gravierende Unterschiede in den Ansätzen zu entdecken, lohnt es sich, das Werk von Bracher (1993), einem führenden Politikwissenschaftler bzw. Zeitgeschichtler der siebziger Jahre, erneut zu lesen. Im Rückblick sind seine Skizzen zu den Perspektiven Europas (S. 398) von besonderem Interesse. Nicht nur das Diktum von Jean Monnet, dem „Erzheiligen“ der Europäischen Integration (Milward 2000, S. 318), dass „die europäische Integration durch Krisen“ geschaffen wird, sondern auch weitere Studien zur Geschichte (Kaelble 2021b, Loth 2020, Werts 2021) haben immer wieder die Auswirkungen von Krisen auf den Fortgang des Integrationsprozesses herausgearbeitet: So stellt Kaelble (2021a) fest, die Union erscheine auf Grund vergangener Krisenerfahrungen bei der Bewältigung der Covid-19-Pandemie nach anfänglichen Koordinationsschwierigkeiten durchaus als „Krisenlöser“. Jedoch stellt sich nachhaltig die Frage, ob und wie diese Beiträge und die anregenden Untersuchungen zur häufig beschworenen „Polykrise“ (Knodt et al. 2020) des letzten Jahrzehnts ertragreich genutzt werden können, um diese fundamentale Krise Europas – und mehr als zuvor des „Westens“ – zu erklären und einzuordnen.

### **Ein weiterer „(U-)turn“ bei integrationspolitischen Ansätzen?**

Beiträge aus Thinktanks und Universitäten haben die Aktivitäten, (Re-)Aktionen und Akte der Europäischen Union bei dem Versuch analysiert, die sozialen, ökonomischen und gesundheitlichen Folgen der Polykrise (Grimmel 2020) und insbesondere der Covid-19-Pandemie zu bewältigen (Jones et al. 2021, Riddervold et al. 2021, Truchlewski et al. 2021). Nun ist zu prüfen, ob und wie die erkannten Muster auf die neue Krisen-Lage übertragen werden können (Pisani-Ferry 2022). Brauchen wir als akademische Gemeinschaft eine jetzt im Politischen häufig beschworene Zeitenwende oder – anders formuliert – erneut einen Wendepunkt, einen häufig geforderten „turn“ (zur Übersicht vergangener „Turns“ vgl. Ribbe und Wessels 2016, S. 25), vielleicht sogar einen „U-turn“ zurück zu klassischen „geo-politischen“ (Armstrong und Anderson 2007, Götz 2015) und „neo-realistischen“ (Collard-Wexler 2006, Zimmermann 2021) Ansätzen? Die mediale Aufmerksamkeit entsprechend orientierter Kolleg:innen scheint in unserer Wahrnehmung diesen Trend anzudeuten, suggeriert wohlmöglich aber eine nicht vorhandene neue Dominanz. Bieten darüber hinaus konstruktiv geprägte Ansätze kritischer Geopolitik (Bachmann und Sidaway 2009) einen lohnenden Einstieg? Folgen wir diesem Ansatz kritischer Betrachtung, sollte unser Beitrag (als Fach) auch in einer traditionellen wissenschaftlichen Herangehensweise bestehen: nicht primär als beteiligte Bürger:innen, sondern mit Distanz zu politischen Stichworten aus offenen Briefen und Manifesten. Insbesondere auch gegenüber politischen Erzählungen, die mit Schlagworten aus „ruhmreichen“ historischen Ereignissen – Churchills Reden im 2. Weltkrieg (Buchsteiner 2022) oder auch historischen Albträumen, wie München 1938 (Münkler 2022) – politische Unterstützung zu mobilisieren versuchen, gilt es Vorsicht walten zu lassen: Zu leicht lässt der Bezug auf historische Ereignisse und deren Lehren markante Unterschiede übersehen.

Neben einer sorgfältigen Beobachtung europäischer und westlicher Politik sind in einer frühen Phase mehrere Schwerpunkte zu erkennen, mit denen die Europäische Politik im aktuellen Krisengeschehen verortet und integrationspolitische Zukunftsszenarien diskutiert werden. Nicht nur um das Verhalten Russlands zu erklären (ausdrücklich nicht im

Sinne von akzeptieren), bietet sich die Arbeit mit Begriffen wie „Erzählungen“ (Götz und Staun 2022), „Mythen“, „Grundverständnisse“ (Kempe 2013), „imagined communities“ und (kritischer) Geo-Politik an (Penkala et al. 2020). Mit nur wenigen Bezügen zum russischen Angriffskrieg zeichnet der Sammelband zur Russlandpolitik der Mitgliedstaaten (Kaeding et al. 2022a) dennoch ein intensives und in diesem Sinn wichtiges „Vorher“ der Kakophonie der Politiken und der unterschiedlichen Russlandnarrative innerhalb der Union, bevor die Integrationskräfte der Kriegsbedrohung wirksam wurden. Welche Gründungsmythen der Europäischen Integration (Lähdesmäki 2019, Probst 2003) oder noch allgemeiner des „Westens“ sind zu hinterfragen und – politisch relevant – (von wem) wird eine neue Meistererzählung, ein „Master Narrative“ (Bamberg 2005), entwickelt? Die europäischen Reaktionen auf das Kriegsgeschehen verdeutlichen die Schwächen der Union als Wirtschafts- und Wertegemeinschaft und eben nicht als eine wirkliche geopolitische Macht in europäischen und globalen Räumen (Mortera-Martinez 2022). Trotz der Proklamation eines erwachenden „geopolitischen Europa“ (Borrell 2022), sei dieses in der politischen Realität für Youngs (2022) nicht zu erkennen – notwendig wäre daher vielmehr eine realistische Diskussion über ein Für und Wider stärkeren politischen Engagements der Union anstelle einer pathetischen (und täuschenden) Ausrufung eines nicht existenten geopolitischen Europas. Wird in diesem Kontext der auch von führenden Politiker:innen propagierte Begriff einer „europäischen Souveränität“<sup>4</sup> als Leerformel entlarvt?

Es liegen zudem weitere Nachschärfungen und Ergänzungen zu den gängigen Integrationstheorien vor. Waren vielen Studien zur Polykrise durch die Einordnung und den Erklärungswert des Gegensatzpaars „intergouvernemental“ und „supranational“ geprägt (Schramm und Wessels 2022), so sind diese unter veränderten Begebenheiten aufzugreifen und gegebenenfalls zu ergänzen und auch mit Blick auf einen Fusionsprozess (Wessels 2021) zu modifizieren. Eine anwendungsbezogene Ausarbeitung, welche die bedeutenden Integrationstheorien Neofunktionalismus, Intergouvernementalismus, Postfunktionalismus und Föderalismus bei unterschiedlichen Krisen (symmetrisch/asymmetrisch/hohe-geringe EU-Kompetenz) zusammenführt, legen Ferrara und Kriesi (2022) vor. Sie erweitern die Debatte zu „permissive consensus“ und „constraining dissensus“ (Hooghe und Marks 2009) um einen Dissensus (wie in der Euro-Krise) und einen Consensus (wie in der Covid-19-Pandemie) zwischen den Mitgliedstaaten, der unter Krisendruck weitere Integrationspotenziale entfaltet.

### **Zur deutschen Rolle: Eine wirkliche Zeitenwende?**

Im Zuge des russischen Angriffskriegs sprach Bundeskanzler Scholz (2022a) von einer „Zeitwende“ in Europa. Wie in den fundamentalen Krisen zuvor, hat diese Krise die Frage nach der deutschen Rolle nachhaltig auf die Tagesordnung gesetzt. Es werden Begriffe wie „nationale Interessen“ (von Dohnanyi 2022), „deutsche Staatsraison“ (Müller-Brandeck-Bocquet 2021, S. 383), „(zögerliche[r]) Hegemon“ bzw. „Zentralmacht“ (vgl. dazu Schramm und Wessels 2022, S. 8) aufgegriffen, denn die „Zeitenwende“ sei keine „Zustandsbeschreibung“, sondern Handlungsauftrag (Scholz 2022a). Hier formuliert der Kanzler einen (mit-)Führungsanspruch an die europäische Ebene (Scholz 2022b). Vor dem russischen Angriffskrieg in der Covid-19-Pandemie wurde die deutsche Rolle noch anders betrachtet: So fragt sich ein führender Zeithistoriker, ob sich Deutschland (ange-

---

4 Zum Stand der Souveränität von EU und Mitgliedstaaten siehe Puglierin und Zerka 2022.

sichts der Krisen) erneut auf einem „Sonderweg“ befinde (Winkler 2020, S. 10f.)? Dies wird verbunden mit einer eindeutigen Mahnung: „Es genügt nicht, das deutsche Selbstverständnis negativ aus einer verbrecherischen Vergangenheit heraus zu begründen“. Es ergebe „sich die Pflicht zu einem nüchternen, am normativen Erbe des Westens ausgerichteten Realismus“ (Winkler 2020, S. 221 f.). Während Debattenbeiträge und Politik also eine verstärkte Rolle Deutschlands, vor allem im Rahmen der europäischen Sicherheitsarchitektur, fordern, stellt Becker (2022b) heraus, dass die deutsche Europapolitik bisher auf Erhalt des Status Quo fixiert sei. Politikveränderungen würden nur bei einer Gefährdung dieses Status Quo oder der EU als Ganze zugestimmt, was in der Kommissmaschinerie der Union zu Janus-Lösungen führe: ein von der Vergangenheit geprägter Neustart (de la Porte und Heins 2022). Diskutiert wird ebenso die langjährige (Führungs-)Rolle der früheren Bundeskanzlerin, Angela Merkel. Eine Bilanz analysiert:

„Zweifelsohne hat der pragmatische, manchmal zögerlich, aber durchgängig zuverlässige, fleißige, nüchtern-sachliche, analytische und vor allem unpräventöse Politikstil der Kanzlerin der deutschen Europapolitik [...] einen ganz eigenen Politikstil aufgedrückt“ (Müller-Brandeck-Bocquet 2021, S. 386).

In einer ähnlichen Betrachtung wird „Merkel als Träger[in] der Monnet Methode“ verstanden und ihr Wirken an der Spitze einer „europäischen Führungsmacht“ analysiert (Schramm und Wessels 2022, S. 4f., 7 f.).

### **Erweiterung und Vertiefung: Die Rückkehr einer Grundsatzdebatte**

Eine nachhaltige Folge des Kriegs in der Ukraine ist die fast schon dramatische Kehrtwende des Europäischen Rats vom Juni 2022, in der der Ukraine, der Republik Moldau und Georgien die Beitrittsperspektive anerkannt und der Ukraine und der Republik Moldau sogar der Status eines Beitrittskandidaten gegeben wurde (Europäischer Rat 2022b, Lippert 2022b).<sup>5</sup> Zusammen mit dem Bericht der Konferenz zur Zukunft Europas wird so erneut, verstärkt und unter veränderten Vorzeichen die Grundsatzdebatte zur Finalität Europas geführt. Getrieben durch den politischen Kontext des Kriegs verändern führende Politiker:innen wie auch Intellektuelle und Wissenschaftler:innen in der nun wiederauflebenden Grundsatzdebatte über Vertiefung und Erweiterung die bisherige Doktrin der Zurückhaltung und überkommen die europäische „Erweiterungsfatigue“ (siehe hierzu beispielhaft: Dionysiou 2022, Schmidt und Dzihic 2021, Szolucha 2010). Die nüchterne Regelung zum Beitritt, wie sie in der Kopenhagener Erklärung des Europäischen Rats von 1993 und auch in Art. 49 EUV des Lissabonner Vertrags beschrieben steht, wird politisch aufgeladen: „(Da) kein anderes Land einen höheren Preis bezahlen (musste), um Teil des demokratischen Europas werden zu können, verdient die Ukraine eine verbindliche Beitrittsperspektive zur Europäischen Union“<sup>6</sup> (Fücks 2022). Die Ermutigung zu weiteren Schritten im Beitrittsprozess (Europäischer Rat 2022b), ließ viele Argumentationslinien aufleben, die angesichts der Erweiterungsmüdigkeit in den Hintergrund wissenschaftlicher Arbeiten geraten waren. Die Verleihung des Kandidatenstatus an die Ukraine könne

---

5 Vgl. hierzu auch die Beiträge „Europäischer Rat“ und „Die Erweiterungspolitik der Europäischen Union“ in diesem Jahrbuch.

6 Dieser offene Brief wurde von namhaften Wissenschaftler:innen auf dem Gebiet der deutschsprachigen EU-/Integrationsforschung aus unterschiedlichen Fachrichtungen gezeichnet. Beispielhaft seien hier Tanja Börzel, Carlo Masala, Armin Nassehi, Thomas Risse, Hedwig Richter, Funda Tekin und Michael Zürn erwähnt. Der Brief kann dabei als Reaktion auf einen gegensätzlichen – und stark kritisierten – „Friedensaufruf“ und einer Kritik an Waffenlieferungen auf Kosten der ukrainischen Souveränität, der u. a. vom Politikwissenschaftler Wolfgang Merkel gezeichnet und in der EMMA (29.4.2022) veröffentlicht wurde, gesehen werden.

aus Sicht politikwissenschaftlicher Analytiker:innen nur ein erster Schritt für einen dauerhaften Wandel in den Ukraine-EU-Beziehungen sein. Ein eiliger Beitritt würde jedoch eine Reihe von Herausforderungen mit sich bringen, wie sie eine Sammelveröffentlichung der Stiftung Wissenschaft und Politik herausarbeitet (Bossong et al. 2022). Welches Momentum haben die neuen politischen Vorzeichen für weitergehende Reflexionen ausgelöst? Bietet sich „Differenzierung als ein möglicher Lösungsansatz für die Erweiterungsfrage an (Tekin 2022)? Den Ermutigungen und Stärkungen des Beitrittsprozesses zum Trotz zeige aber gerade der Fall der Türkei, dass „eine Beitrittsperspektive [...] mitnichten ein Selbstläufer“ sei (Tekin 2022, S. 93). Aus einer historischen Betrachtung der EU-Türkei-Beziehungen heraus fragt dazu passend Casale (2022), ob die aktuellen Entwicklungen und das darin begründete Verstärken euroskeptischer Stimmen auch eine Revitalisierung für den türkischen Beitritt bedeuten könne oder die Ausdehnung der Union nicht vielleicht auch neue Rassismen und Identitätsdebatten hervorrufe? Pointiert zeigen im Rahmen dieser Debatte auch Aydın-Düzgüt und Noutcheva (2022), wie die Politik der türkischen Regierung die normative Macht und Bedeutung der EU in Frage stellt – eine Parallele zur russischen Regierung. Es scheint, als bleibe die türkische Innenpolitik trotz wachsender Bedeutung der NATO in der aktuellen Krisensituation eine drängende Herausforderung für die EU-Türkei-Beziehungen.<sup>7</sup>

Der von Macron eingebrachte Begriff der „Europäischen Politischen Gemeinschaft“ (EPG) eröffnet einen breiten Raum, bisherige Erfahrungen mit ähnlichen Vorhaben – so mit dem politischen Schicksal von Vorschlägen von François Mitterrand für eine europäische Konföderation mit mehreren Kreisen, um ein Kerneuropa aufzugreifen und zu ergänzen. Dem französischen Vorschlag begegnet die Skepsis, mögliche Alternativen zum ukrainischen EU-Beitritt zu diskutieren (Grant 2022). In Anbetracht anhaltender Konflikte und Schwierigkeiten bei der Erweiterung fordert Scazzieri (2022) dann auch eine Abstufung des Beitrittsprozesses, um eine engere EU-Bindung ohne sofortigen formellen Beitritt zu ermöglichen. Die Gründungssitzung am 6.10.2022 mit den Staats- und Regierungschef:innen der EU-27 (und Vertreter:innen der Europäischen Union) und 16 Nachbar- und Anrainerstaaten wurde zunächst als Erfolg gewertet. Eine vertiefte historische Analyse wird wahrscheinlich ausführen, dass die Gründung und Erweiterungen der Union nicht nur oder nicht immer primär durch Ziele einer Wirtschaftsgemeinschaft oder einer Wertegemeinschaft, sondern auch durch traditionelle geopolitische Interessen motiviert war (Skålnes 2005) und in den Augen einiger Betrachter:innen weiterhin sein sollte (Lippert 2022a). Zu einer nüchternen, distanzierten Analyse wird aber auch gehören, nicht nur den wahrscheinlich unsicheren geo-politischen Nutzen, sondern auch die Kosten eines „imperial“ oder „institutional overstretch“ (Haukkala 2008, Kennedy 2010) für die Union abzuwägen. Vor diesem Hintergrund ist zu erwarten, dass die EU ihre Beziehungen zur Ukraine nicht allein nach bekanntem Erweiterungsdrehbuch gestalten wird. Lippert (2022b) regt an, die EU solle vielmehr drei Handlungsrahmen aufeinander abstimmen: die künftigen Beitrittsverhandlungen, den laufenden Assoziierungsprozess und mögliche neue Formate, wie eine Europäische Politische Gemeinschaft oder einen Europäischen Politik- und Wirtschaftsraum. Ähnlich plädieren Lang und Buras (2022) vor dem Hintergrund der russischen Bedrohung der europäischen Ordnung für eine Wiederbelebung des Beitrittsprozesses im Allgemeinen und für eine „Partnerschaft für Erweiterung“. Diese solle auch die Integration der Republik Moldau, Georgiens und der Westbalkan-Staaten voranbrin-

---

7 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Türkei“ in diesem Jahrbuch.

gen und einen Weg zur Mitgliedschaft aufzeigen. Der Kritik der Autoren zur Bedeutungslosigkeit des Kandidatenstatus schließt sich auch Pashkov (2022) an und betont, es dürfe keine Alternative zur Erweiterungspolitik geschaffen werden. Die Ausdehnung auf weitere Staaten sei hierbei zwar sinnvoll, die Integration der Ukraine brauche aus geostrategischen Überlegungen jedoch priorisierte Behandlung. Auch Boiko (2022) begrüßt den Vorstoß von Land und Buras (2022), da dieser ein Gleichgewicht zwischen den Kandidatenstaaten schaffe. Bei ihrer Analyse lässt sie die Türkei – noch immer ein Beitrittskandidat – jedoch außen vor.

Für die notwendigen Zukunftsdebatten im Rahmen der von Seiten der Kommissionspräsidentin signalisierten Reformbereitschaft (von der Leyen 2022b) lässt dies besondere Aufmerksamkeit für die deutsche Europapolitik erahnen. Vor deutschen Alleingängen – auch im Nachgang der Konferenz zur Zukunft Europas – bei der Reform der Union warnt allerdings Plottka (2022). Die Zielsetzungen, den Instrumentenkasten und die politischen Bedingungen für eine Umsetzung des „Bericht[s] über das endgültige Ergebnis“ der Konferenz zur Zukunft Europas“ (Konferenz zur Zukunft Europas 2022) werden geprüft und kontrovers diskutiert, da sie als Grundlage für den Reformdiskurs dienen können. Bezogen wird dafür auf detailreiche und theoriegeleitete Analysen des Verfassungskonvents zu Beginn des Jahrhunderts und dessen Langzeitwirkung (Göler und Jopp 2002). Duff (2022), einer der führenden Gestalter des Verfassungskonvents, hat eine Liste von Vertragsänderungen vorgelegt, die eine tiefgehende Reflektion – etwa zur Frage einer assoziierten Mitgliedschaft sowie zur politischen Strategie gegenüber den West-Balkan-Staaten und der Ukraine – anregt. Schließlich solle Europa leben, als wäre die Union ein praktisch föderales Konzept, in das man politisches Vertrauen haben kann und soll (Duff 2022, S. 4). Weitere Debatten zu den Schlussfolgerungen aus der Zukunftskonferenz fassen von Ondarza und Ålander (2022) zusammen, wobei es der Konferenz als Institution nicht gelungen sei, Befürworter:innen (insbesondere aus den Reihen des Europäischen Parlaments) und Gegner:innen (aus den Reihen der Mitgliedstaaten) baldiger Vertragsänderungen zusammenzubringen. Dennoch halte die erwachte Debatte um Erweiterung und Vertiefung der Union – ob aus ideologischen oder geopolitischen Gründen – Einigungspotenzial.

### **Covid-19-Pandemie: Übergang zur analytischen „Normalität“**

Die Covid-19-Pandemie ist in Folge des russischen Angriffskriegs etwas in den Hintergrund gerückt, auch weil im Zuge einer zunehmenden „Normalität“ etwa bei der Umsetzung der Aufbau- und Resilienzfazilität weniger ad hoc-Betrachtungen stattfinden. Vielmehr zeigen sich die Auswirkungen auf den politischen Alltag mit Abstand in den Analysen. Kurzfristige Reaktionen der EU zeigten klare Zeichen von „failing forward“ (Dimitrakopoulos und Lalis 2021), indem intergouvernementale Minimalkompromisse die Grundlagen zukünftiger Krisen schaffen und damit weitere Integrationschritte notwendig machen (Jones et al. 2021, siehe auch Anghel und Jones 2022). In Folge der Covid-19-Pandemie hat sich der Zugang von Lobbyist:innen zu den europäischen Institutionen weiter verändert. So stellen Junk et al. (2021) fest, dass besonders ökonomisch „betroffene“ Interessensgruppen kurzfristig verstärkt Zugang erhalten haben, was die Funktionalität des politischen Systems erhöhen könne. Doch gerade Sozial- und Umweltverbände gehörten – trotz Betroffenheit – auch im Bereich der Interessens-Repräsentation zu den Verlierer:innen der Pandemie. Zugleich stellen Claeys et al. (2021) fest, dass auch Südeuropa im Zuge der Covid-19-Pandemie ökonomisch besonders gelitten habe. Die