



## Europa 2040

Wer vor zehn Jahren ein Szenario prophezeit hätte, in dem ein Zerfall der EU nicht mehr ausgeschlossen ist, wäre als unverbesserlicher Pessimist gescholten worden. Wagen wir angesichts von Brexit, Eurokrise und Nationalismus dennoch eine Prognose: Wie könnte die Union in gut 20 Jahren aussehen?

**Von Jan Zielonka, Almut Möller und Jan Techau**

# Spielarten des Scheiterns

Big Bang, Vernachlässigung, falsche Reformen: Wie die EU untergehen könnte

**Jan Zielonka** | Das Brexit-Chaos legt die Vermutung nahe, dass die Staaten Europas nicht mehr in der Lage sind, ihre Differenzen auf konstruktive Weise beizulegen. Im Europa-Wahlkampf 2019 erleben wir eine Renaissance der nationalistischen Rhetorik. Proeuropäische Politiker streiten darüber, welche Reformen nötig sind. Aber kann europäische Integration in einer Atmosphäre von Konflikt und Chaos gelingen? Kann die EU in einer neuen Ära von Nationalstolz gedeihen? Wie viele Krisen verträgt die EU, bevor ihr Aufgabe und Sinn verloren gehen? Und, die wichtigste Frage von allen: Zerfällt Europa?

Auf diese drängenden Fragen gibt es keine plausiblen Antworten. Das liegt zum Teil daran, dass es schwer ist, die rasch aufeinanderfolgenden Ereignisse zu verstehen. Auch sind im Prozess der europäischen Einigung die Pessimisten schon oft widerlegt worden. Europa ist aus früheren Krisen gestärkt hervorgegangen, und auch die Herausforderungen von heute werden sich früher oder später überwinden lassen.

Es ist auch deswegen schwierig, Vorhersagen über eine mögliche Desintegration der EU zu machen, weil wir über kein plausibles Narrativ und erst recht nicht über die theoretischen Grundlagen für diese Debatte verfügen. Aus unerklärlichen Gründen haben wir uns immer auf die europäische Einigung konzentriert und das gegenteilige Szenario vernachlässigt. Das ist so, als würde man über Frieden diskutieren, ohne zu versuchen, den Krieg zu verstehen. Sicherlich kann man für den Frieden sein, aber man kann ihn nicht bewahren, wenn man die Gründe und Folgen des Krieges nicht versteht. Ebenso gilt: Können wir die Demokratie verstehen, ohne über Diktatur zu sprechen?

Und doch haben sich Generationen von Intellektuellen, Kommentatoren und Politikern ausschließlich auf Integration konzentriert und die Desintegration vernachlässigt. Es ist kein Wunder, dass wir heute so verwirrt sind. Wir wissen nicht wirklich, was Desintegration verursacht und welches ihre Symptome sind. Ist Zerfall ein allmählicher Prozess oder gleicht er vielmehr dem plötzlichen Tod? Wird der Brexit die Integration der verbleibenden 27 Staaten stärken – oder schwächt er sie? Wie können wir die Desintegration aufhalten und umkehren?

Angesichts des Fehlens plausibler Theorien von Desintegration können wir versuchen, uns plausible Szenarien vorzustellen, wie die Europäische Union in den kommenden Jahrzehnten auseinanderfallen könnte. Es gibt drei Entwicklungen, die derzeit besonders gut möglich erscheinen. Im ersten Szenario verlieren die europäischen Politiker die Kontrolle über finanzielle oder politische Ereignisse. Im zweiten Fall versuchen die Regierungen gegenzusteuern, aber verschlimmern letztlich das Problem. Das dritte Szenario beschreibt eine Politik der wohlwollenden Vernachlässigung, die jedoch keine gutartigen Folgen hat.

Die Möglichkeit eines  
Zerfalls der Union  
haben wir ignoriert

## Das Big-Bang-Szenario

Auf dem Höhepunkt der Eurokrise galt eine unkontrollierbare Lawine einer tiefgreifenden Rezession als das wahrscheinlichste Zerfallsszenario. Wenn der Euro scheitert, scheitert auch Europa, erklärte Bundeskanzlerin Angela Merkel mehrfach. Der polnische Finanzminister Jacek Rostowski ergänzte, ein solches Ergebnis könne durchaus in einen Krieg münden. Nichts von al-

### Der nächste Finanzschock könnte aus Schanghai kommen

dem trat ein, aber viele Beobachter argumentieren nach wie vor, es könne auf Dauer keine gemeinsame Währung ohne eine gemeinsame Fiskalregierung geben. Ob diese pessimistische Behauptung zutrifft, werden wir aber nur überprüfen können, wenn es zu einer weiteren großen Finanzkrise kommt. Solch eine Krise ist schwierig vorherzusagen. Auch ihre Auslöser lassen sich kaum lokalisieren. Der letzte Finanzschock nahm in New York seinen Anfang, nicht in Brüssel. Der nächste könnte aus Schanghai oder Rio kommen.

Finanzturbulenzen könnten aber auch durch eine Sicherheitskrise hervorgerufen werden, wie es vor 50 Jahren der Fall war. Auch eine weitere große Flüchtlingskrise kann die EU-Institutionen zusammenbrechen lassen. Eine Umweltkatastrophe oder eine Pandemie könnten eine nicht mehr kontrollierbare Spirale in Gang setzen. Keines dieser Ereignisse kann mit Sicherheit vorhergesagt werden, aber sie alle könnten geschehen – ob mit oder ohne absichtliches Zutun der Union.

In Notsituationen gehören Chaos und Konflikte zum Normalzustand. Als mächtigstes Land Europas würde Deutschland im Zentrum des Krisenmanagements stehen. Manche Länder würden sich Deutschland anschließen; andere würden versuchen, ein Gegenbündnis zu bilden. Weil jedes Chaos für populistische Parteien ein Paradies ist, würde der Nationalismus aufblühen. Die Folge wären gegenseitige Beschuldigungen, Gebiets- und finanzielle Ansprüche. Man kann sich nur schwer vorstellen, dass die EU eine Lawine gegenseitiger Anklagen, Vergeltungsmaßnahmen und Vorwürfe überleben würde. Es würde zu einem kosmischen Urknall oder plötzlichen Tod kommen.

Dieses dramatische Szenario stachelt unsere Fantasie an, aber es ist schwierig, über die „unbekannten Unbekannten“ zu spekulieren, die es auslösen könnte. Nicht jede Krise führt in den Weltuntergang. Die EU hat ihre beeindruckende Widerstandsfähigkeit schon mehrfach unter Beweis gestellt. Zwar wird der Brexit der EU mehr schaden, als derzeit zugegeben wird, aber vermutlich wird auch er nicht zu ihrem Zerfall führen. Tatsächlich ist es viel wahrscheinlicher, dass das Vereinigte Königreich als Folge des Brexit zerfällt als die EU. Zudem ist es schwierig, konkrete politische Maßnahmen zur Verhütung eines europäischen Untergangs zu entwickeln, wenn dieser durch hypothetische Bedrohungen ausgelöst wird, egal wie beängstigend sie sind.

## Das Gorbatschow-Szenario

Die Sowjetunion brach zusammen, nachdem Michail Gorbatschow mit der Einführung von wirtschaftlichen und demokratischen Reformen begonnen hatte. Dabei wollte Gorbatschow die Sowjetunion stärken, nicht sie zerstören.

Historiker erinnern auch daran, dass sich der Niedergang des Habsburger Reiches durch Reformen beschleunigte. Ein gutes Beispiel dafür ist der so genannte österreichisch-ungarische Ausgleich von 1867, durch den die Doppelmonarchie mit zwei getrennten Parlamenten und Ministerpräsidenten in Budapest und Wien entstand.

Die EU hat sich während der vergangenen 30 Jahre an keine großen Reformen gewagt, und die Reformen, die sie in Angriff nahm, erwiesen sich als höchst umstritten. Dies trifft vor allem auf den Fiskalpakt von 2012 zu. Der Pakt spaltet nach Ansicht der Kritiker die Union, weil er den Gläubigerländern eine übermäßig harte und kontraproduktive Politik aufzwingt, die manche als ungerecht empfinden. Versuche, das Schengen-System zu reformieren, haben sich für zahlreiche Staaten als genauso strittig erwiesen, vor allem für solche aus Mittel- und Osteuropa, die sich weigern, die zentrale Umverteilung von Flüchtlingen innerhalb der EU zu akzeptieren.

Im Vorfeld der Europawahlen 2019 haben Politiker eine Fülle von Reformvorschlägen gemacht, von denen viele sich allerdings eher widersprechen als ergänzen. Die Umsetzung der ehrgeizigsten Vorschläge dürfte nicht nur zu Konflikten führen, sondern auch unerwünschte und unerwartete Nebeneffekte haben. Pläne, eine ehrgeizigere wirtschaftliche und politische Union zu errichten, haben mutmaßlich die weitreichendsten Folgen.

Eine politische und wirtschaftliche Union aus zahlreichen verschiedenen Einheiten, so groß deren gegenseitige Abhängigkeit auch sein mag, wird es schwer haben, genügend gemeinsame Interessen auszumachen, an denen sie ihre Politik ausrichten kann. Sie kann nur funktionieren, wenn sie aus wenigen europäischen Ländern besteht, die ähnliche Ansichten vertreten und sich gleichen. Ein solches Kerneuropa würde aber einen neuen Graben durch den Kontinent ziehen und Angst und Misstrauen erwecken.

Manche EU-Länder würde die Sorge umtreiben, ausgeschlossen zu werden, während andere befürchten müssten, im Falle ihres Beitritts von anderen Kernstaaten dominiert zu werden. Mit anderen Worten: Der Sprung in eine ausgestaltete Union würde vermutlich die Beziehungen zwischen den europäischen Ländern destabilisieren und ihre Kooperationsvereinbarungen zerbrechen lassen. Es ist durchaus möglich, sich an einer Föderation zu versuchen, auch einer sehr losen, um die EU-Integration zu retten. Doch am Ende beschleunigt man womöglich gerade damit die Desintegration.

Selbst weniger umstrittene Reformen, zum Beispiel Maßnahmen zur Stärkung der europäischen Verteidigung gegen Cyberangriffe, können Vertrags-



änderungen notwendig machen – und damit in einigen Ländern Volksabstimmungen erfordern. Europäische Referenden haben sich als Festveranstaltungen für Populisten und Euroskeptiker erwiesen. Durchaus denkbar ist also, dass sie am Ende zur Desintegration beitragen.

Reformen, die darauf zielen, bestimmte Kompetenzen aus Brüssel in die nationalen Hauptstädte zurückzuholen und die Budgetzuweisungen für die EU zu verringern, können die EU ebenfalls spalten. Solche Reformen werden hauptsächlich von euroskeptischen Parteien unterstützt und nicht von den Befürwortern einer engeren Integration. Normalerweise verbindet man ja auch die Rückführung von Kompetenzen aus Brüssel in die nationalen Hauptstädte eher mit Desintegration als mit Integration.

### Wohlwollende Vernachlässigung

Reformen sind eine riskante Sache. Politiker scheuen davor zurück, ihre beruflichen Perspektiven und Ressourcen aufs Spiel zu setzen für Projekte, deren Ergebnis höchst unsicher ist. Auch ist es sehr schwierig, in einem Europa, das in vielen politischen und wirtschaftlichen Fragen zerstritten ist, Reformen durchzusetzen. Das gilt erst recht, wenn sie sehr ehrgeizig sind. Proeuropäische Liberale werden sich in der Regel besonders heftig gegen Reformen wehren, die vom anti-liberalen Lager vorgeschlagen werden, selbst wenn Dezentralisierung die EU flexibler und wettbewerbsfähiger machen könnte. Im Szenario der wohlwollenden Vernachlässigung kommt es zum Zerfall, weil niemand die Gefahr erkennt oder etwas unternimmt. Die Mitgliedstaaten versuchen eher, Probleme auf eigene Faust oder in einem nichteuropäischen Rahmen zu lösen, als europäische Lösungen für nationale Probleme zu finden. Sie sagen sich zwar nicht offen vom europäischen Projekt los, nutzen es aber nur noch als Instrument der Öffentlichkeitsarbeit.

Die lange Geschichte der Westeuropäischen Union (WEU) ist ein gutes Beispiel für einen solchen symbolischen Kooperationsrahmen. Die WEU bestand viele Jahrzehnte lang, aber sie wurde kaum jemals für die sicherheitspolitischen Zwecke genutzt, für die sie eigentlich gedacht war.

Die WEU-Mitglieder trafen sich in regelmäßigen Abständen und verabschiedeten Erklärungen. Auch die Verwaltungsstruktur und sogar die Parlamentarische Versammlung der WEU funktionierten scheinbar normal. Und doch – wann immer sich ernste Herausforderungen in Sachen Sicherheit und Verteidigung stellten, ignorierten die WEU-Mitglieder die WEU-Struktur und nutzten stattdessen die NATO, die EU, die UN, die OSZE oder informelle Rahmen.

Der Preis dieser Politik wurde während der Balkan-Kriege deutlich. Die Europäer standen ohne gemeinsame Sicherheitsstrategie da. Weder stimmten sie darin überein, welche Institution mit dem Krieg befasst werden sollte, noch verfügten sie über effektive militärische Fähigkeiten, die etwas Sinnvolles hätten bewirken können.



Eine Politik des Sich-Durchwurstelns und der wohlwollenden Vernachlässigung hat ihren Preis, aber sie ist besser, als auf Teufel komm raus höchst ehrgeizige und riskante Projekte voranzutreiben. In einer Zeit wirtschaftlicher Turbulenzen und ideologischer Verwirrung ist Pragmatismus eine echte Alternative zum Idealismus. Ein schrittweiser Ansatz kann besser funktionieren als ein revolutionärer. Dies erklärt vermutlich die derzeitige Politik der europäischen Regierenden. Sie scheuen offenkundig davor zurück, ihre beruflichen Aussichten und Ressourcen in Politikvorschläge zu investieren, deren Erfolg hochgradig unsicher ist. Stattdessen unternehmen sie gerade einmal das Mindestmaß, um eine finanzielle Kernschmelze und politische Kämpfe zu vermeiden, aber nicht genug, um den Prozess des schleichenden Zerfalls zu stoppen.

**Pragmatismus kann eine echte Alternative zum Idealismus sein**

Die EU selbst ist offensichtlich ein Opfer dieses Ansatzes. Einige ihrer zentralen Institutionen werden immer weiter marginalisiert. Und doch ist die Halbwertszeit von Institutionen sehr hoch, was es wahrscheinlich macht, dass die EU – oder vielmehr ihre Fassade – überleben wird.

Europa wird immer mehr einem Labyrinth gleichen, in dem verschiedene Akteure sich in entgegengesetzte Richtungen bewegen, aber dabei den Anschein von Dialog und Kooperation aufrechterhalten. Informelle Arten der Entscheidungsfindung werden wichtiger werden als die dysfunktionalen Verträge. Die stärkeren Staaten, vor allem Deutschland, werden eher ungewollt als absichtlich in die Position von Königsmachern rücken. Es wird einfach so sein, dass Probleme, die auftauchen, gelöst werden müssen. Wenn sich Brüssel außerstande sieht, etwas Hilfreiches zu unternehmen, wird die europäische Öffentlichkeit von Deutschland Lösungen erwarten. Das mag sich jedoch als zweifelhafter Segen erweisen.

Keines der drei beschriebenen Szenarien verspricht Gutes für Europa und für Deutschland. Trotzdem erscheinen die Maßnahmen, die derzeit erwogen werden, um den Zerfall zu verhindern, nicht ausreichend. Ihnen fehlt es auch an breitem Rückhalt in der Bevölkerung. Womöglich ist der einzige Weg, wie sich Desintegration verhindern lässt, die vorherrschende Logik umzudrehen: Integration muss nicht allein eine Angelegenheit der Nationalstaaten sein; Städte, Regionen und Organisationen der Zivilgesellschaft könnten einen greifbaren Zugang zu den Entscheidungsprozessen und Ressourcen der EU bekommen. Die Integration könnte der Funktionalität folgen und nicht so sehr der territorialen Logik, weil verschiedene Bereiche unterschiedliche Mitgliedschaften und Formen von Governance erfordern.

Die Macht innerhalb Europas neu zu verteilen und sie näher an den Bürgern anzusiedeln, könnte mehr dazu beitragen, europäische Politiken zu legitimieren, als das derzeitige zentralisierte System. Solche Veränderungen werden nicht von oben kommen, sie müssten von unten in Bewegung gesetzt werden. Sind die Europäer bereit, ihre Zukunft in die eigene Hand zu nehmen?

**Prof. Dr. Jan Zielonka** ist Professor für Europäische Politik in Oxford und Ralf Dahrendorf Fellow am St. Antony's College.

## Kontinent der Wahl

Ein ganz normaler Tag im „Europa der verschiedenen Geschwindigkeiten“

**Almut Möller** | Brüssel, an einem Frühlingstag im Mai 2014. Marie Épinard ist verdrießlich. Vor wenigen Monaten ist die Französin, deren Karriere einst als „junge Wilde“ im Beraterteam des damaligen Präsidenten Emmanuel Macron begann, ins Berlaymont am Rond-Point Schuman eingezogen. Als Präsidentin der Europäischen Kommission sieht sie sich der Tradition ihres Landsmanns Jacques Delors verpflichtet.

Mit Elan ist sie angetreten, die Dynamik des Binnenmarkts als Kernstück des Gemeinsamen unter dem Dach der Europäischen Union zu sichern. Denn inzwischen ist unter diesem Dach allerlei los. Den gemeinsamen Rechtsbestand, die „Union der Gleichen“, hatte es zwar schon seit den 1990er Jahren nicht wirklich gegeben – mit dem Euro und dem Schengen-Raum entwickelten sich sogar zwei große Felder der Differenzierung. Dennoch war die Erzählung der EU von sich selbst lange eine der Einheitlichkeit.

Aber seit einigen Jahren hatte sich die Differenzierung weg von einem Instrument zur Überwindung von Blockaden hin zum aktiven Gestaltungsprinzip in der EU entwickelt – mit einer Reihe von institutionellen Folgen, die das Zusammenspiel in Brüssel verändert hatte. Paris war hier seinerzeit eine der treibenden Kräfte. Das Einstimmigkeitsprinzip in vielen Feldern, die eigentlich gemeinsames Handeln erfordern, und die ständigen Blockaden aufgrund von Einzelinteressen hatten Gruppen von Mitgliedstaaten schließlich den Stier bei den Hörnern packen lassen. Und die schritten dann in so unterschiedlichen Feldern wie der Kooperation der Polizei und Nachrichtendienste, der Verteidigungspolitik, der Technologie- oder der Steuerpolitik voran.

Eine der wichtigsten Aufgaben von Épinard ist es aufzupassen, dass dies im Rahmen der EU-Verträge mit gemeinsam vereinbarten Rechten und Pflichten geschieht – und offen für alle ist, die sich später anschließen wollen. Zwar gibt es inzwischen wieder so etwas wie einen Common Sense unter den EU-Staaten, wie solche Formen der Zusammenarbeit gemeinwohlverträglich ablaufen können. Und das immerhin ist eine bemerkenswerte Entwicklung, nachdem sich lange Jahre die mentalen Karten in Bezug auf die EU in den Mitgliedstaaten immer weiter auseinanderbewegt hatten. Die Erfahrung eigener Schwäche im Angesicht eines immer aggressiveren globalen Umfelds hatte ihre Wirkung nicht verfehlt.

Inzwischen gibt es so etwas wie einen Burgfrieden in der EU: Alle betreiben einen möglichst ambitionierten Binnenmarkt – und einige machen halt noch mehr. Zu viele verschiedene Stränge, die möglicherweise unverbunden nebeneinander stehen, bergen aber das Risiko der Zerfaserung. Differenzierung geht auf Kosten von Transparenz – und vor allem auch auf Kosten der Bürger. Inzwischen sind nämlich als Folge der unterschiedlichen Geschwindigkeiten auch die Rechte und Vorzüge, die die EU-Europäer genießen, alles andere als gleich, was regelmäßig politische Sprengkraft entwickelt.

In der Konsequenz verbringt die Präsidentin der EU-Kommission viel Zeit damit, die Gutachten ihrer juristischen Berater über die Frage zu verdauen, wie viel Ungleichzeitigkeit eine Union vertragen kann, um sich noch als solche bezeichnen zu können. Heute morgen war mal wieder ein großer Schwung unterschiedlicher Meinungen dazu auf dem Tisch, wann der Punkt erreicht sei, wo konkurrierende Systeme unter einem gemeinsamen Dach nicht mehr sinnvoll sind. Épinard hätte ja selbst gern ein „Bierdeckelmodell“ für die EU. Aber heutzutage muss man schon mal weiter ausholen.

### Europa rückt zusammen

Da ist zunächst also der Binnenmarkt, der allen Mitgliedern der EU offensteht, die sich zu Demokratie und Rechtsstaatlichkeit bekennen. „Big is beautiful“ ist hier seit den 2020er Jahren die Parole. Der immer aggressiver werdende Wettbewerb zwischen den USA und China und der Aufstieg anderer Mächte und Regionen haben die Europäer letztlich näher zusammenrücken und sogar Fortschritte in allen vier Grundfreiheiten (Waren, Personen, Dienstleistungen, Kapital- und Zahlungsverkehr) erzielen lassen.

Auch die Briten haben nach ihrem Austritt aus der EU schließlich über die Jahre wieder zu einer engen Anbindung an den Binnenmarkt gefunden und den „Circle of friends“ in Nicht-EU-Europa mit ihrem Gewicht gestärkt. Der Westliche Balkan ist, unterstützt durch einen bewussten Kraftakt der EU-Länder, nun Teil des Binnenmarkts. Europas integrations skeptische Regierungen haben schließlich akzeptiert, dass der Binnenmarkt nicht ohne starke supranationale Institutionen funktionieren kann. Und die Aussicht, die Kriterien für eine Mitgliedschaft im Binnenmarkt nicht mehr zu erfüllen, diszipliniert auch die politischen Kräfte in Europa, die begonnen haben, sich in ihren Ländern von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit zu verabschieden. Das alles stärkt die Gemeinschaftsinstitutionen, allen voran die Europäische Kommission. Die kann ihre wiedergewonnene Stärke im Binnenmarkt auch dazu nutzen, der EU in der konflikt- und chancenreichen internationalen Handelspolitik Schlagkraft zu verleihen.

Der Weg dahin war lang. Die Europäer hatten es über viele Jahre nicht geschafft, die tiefen Gräben zu schließen, die sich zum einen zwischen den Verfechtern von „mehr Europa“ und den Anhängern der nationalen Souveränität aufgetan hatten und die zum anderen grundsätzliche Fragen von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit betrafen. Erst nach dem Brexit im Jahr 2019, der zwar in letzter Minute in einem ordentlichen Verfahren verlief, aber die wirtschaftlichen Interessen von London und den EU-Hauptstädten empfindlich traf, wurde





den EU-Europäern bewusst, wie stark sie tatsächlich an innerem Zusammenhalt verloren hatten: wirtschaftlich, sozial, kulturell.

Das zeigten auch die Europawahlen, die noch im selben Jahr eine deutliche Stärkung nationalistischer Kräfte im Europäischen Parlament brachten. Deren Gestaltungsmacht blieb zwar mit weniger als einem Drittel der Sitze und geringen gemeinsamen Schnittmengen begrenzt. Aber ihre wiederholten taktischen Allianzen erhöhten das Störpotenzial für das EU-System empfindlich.

Hinzu kam die Abkühlung der globalen Konjunktur, deren Auswirkungen in der EU deutlich zu spüren waren, auch in Deutschland. Die Eurozone, deren Architektur noch immer nicht vollendet war, zeigte erneut ihre innere Schwäche. In Rom spielte Matteo Salvini, inzwischen italienischer Ministerpräsident, mit dem Feuer: ein Austritt aus der Währungsunion komme nicht infrage, vielmehr wolle Italien ihre Regeln von innen verändern.

### Neue Nüchternheit

Für den Élysée war das Wegfallen der Italiener für eine Allianz ein echtes Problem. Noch dazu hatten sich die Regierungen in Madrid im Zuge ungelöster innerer Spaltungen um die Frage der Unabhängigkeit Kataloniens seit Jahren selbst blockiert. Um Den Haag und seine neue „Hanse-Allianz“ fiskalpolitisch konservativer EU-Länder, mit der auch Deutschland sympathisierte, hatte sich ein neues potenzielles Kraftfeld in der EU entwickelt. Wie also konnte Frankreich das nötige Gewicht für eine echte Reform der Wirtschafts- und Währungsunion in die Waagschale werfen?

Paris hatte es dann bald aufgegeben, noch an das deutsch-französische Schwungrad für eine Reform der Eurozone zu glauben. Präsident Macron hatte es mit enormem politischen Kraftaufwand geschafft, die Protestbewegungen im eigenen Land aufzufangen, seinen Reformweg moderat voranzutreiben, seine Ideen für die Zukunft von Wirtschaft, Politik und Gesellschaft in Europa in einer Koalition mit den Liberalen im Europäischen Parlament zu verankern und den Rassemblement National um Marine Le Pen in Schach zu halten. Berlin unter Kanzlerin Angela Merkel aber war trotz aller hochfliegenden Erkenntnisse zum Ausbau der Wirtschaftsunion nicht zum Kompromiss bereit.

In diesem Kontext nahmen vor dem Hintergrund der schwachen globalen Konjunktur die Verteilungskämpfe in der EU zu. Die Aushandlung des Mehrjährigen Finanzrahmens für die Jahre 2021-2027 wurde zum Hauen und Stechen, in dem die unterschiedlichen Interessen in bisher beispielloser Weise aufeinanderprallten.

Die Kräfte der Mitte wurden auch im Europäischen Rat und im Ministerrat deutlich geschwächt. Einerseits durch weitere Wahlerfolge nationalistischer Parteien und Bewegungen, die Regierungen bildeten, andererseits durch die eigene innere Schwäche und die fehlende gemeinsame Vision Deutschlands und Frankreichs für die Zukunft der EU. War der Vertrag von Maastricht also endgültig gescheitert, waren die Staaten und Gesellschaften Europas nicht



bereit für eine echte politische Union, für eine vertiefte Zusammenarbeit in Fragen der Migration, der inneren Sicherheit, der Verteidigung?

Diese Ernüchterung mündete zwischenzeitlich in einen neuen Konsens unter den Mitgliedstaaten. In dieser Phase der grundlegenden Differenzen entschied man sich, den Binnenmarkt als „Hauptdaseinsberechtigung“ der EU in den Vordergrund zu stellen, wie es die Kommission schon 2017 angedacht hatte.

„Niemand verliebt sich in einen Binnenmarkt“, so hatte es zwar einst dessen Vater Jacques Delors angemahnt. Doch andererseits: Von Emotionen hatten die EU-Länder in den letzten Jahrzehnten zu viele erlebt, und zwar negative. Warum also nicht eine neue Nüchternheit? So wurde eine Reihe von Initiativen begonnen, um den Binnenmarkt weiter zu entfesseln. Flankierend dazu nahmen Fortschritte in der Sicherung der EU-Außengrenzen zumindest kurzfristig die Aufmerksamkeit vom explosiven Thema der Migration. Ohne eine Einigung in der gemeinsamen Asyl- und Migrationspolitik verschärften sich jedoch im Laufe der Zeit die Kontrollen an den Binnengrenzen. Insgesamt wurde schnell deutlich, dass der Binnenmarkt ohne eine Einbettung in einen ambitionierteren politischen Rahmen sein Potenzial nicht würde weiter entfalten können.

„Niemand verliebt sich in einen Binnenmarkt“ (J. Delors)

Entscheidend für den Beginn einer neuen Phase der Differenzierung waren rückblickend zwei Entwicklungen: erstens die Verschiebung der US-Sicherheitsinteressen in Richtung China und die graduelle, nicht wie zwischenzeitlich erwartet mit einem großen Knall vollzogene Abwendung von Europa. Zweitens die Einigung auf eine echte gemeinsame Asyl- und Migrationspolitik durch eine Gruppe von EU-Mitgliedstaaten angesichts eines anhaltenden Migrationsdrucks, der innenpolitische Verwerfungen auszulösen drohte.

### **Briten an Bord**

Was die Verteidigungspolitik angeht, so signalisierte Großbritannien, an einer echten Kooperation mit den EU-Europäern interessiert zu sein. Die eigene Position außerhalb der EU-Strukturen erwies sich von Vorteil, da sich auch zuhause die weiterhin gespaltene öffentliche Meinung zur EU einfacher navigieren ließ. Für Frankreich, das sich frühzeitig intensiv um die Einbeziehung der Briten gekümmert hatte, war dies eine willkommene Entwicklung, um die Schwäche Berlins abzufedern.

Noch im Rahmen seiner ersten Amtszeit konnte Präsident Macron die neue deutsche Bundeskanzlerin Annegret Kramp-Karrenbauer davon überzeugen, gemeinsam mit London, Madrid, Rom und Warschau ein echtes Angebot der Kooperation in der Verteidigungspolitik an weitere willige und fähige EU-Mitgliedstaaten zu machen.

Hierbei sollten weniger institutionelle Fragen im Vordergrund stehen, sondern einige Beispiele schneller, flexibler und vor allem erfolgreicher Zusammenarbeit. Needless to say: Da man die Briten mit an Bord brauchte, musste das Ganze zunächst außerhalb der Verträge stattfinden. Für die Berater im Kanzleramt war das eine fette Kröte, die sie da schlucken sollten. Jedoch sah sich Berlin in der EU seit Langem mit dem Vorwurf konfrontiert, vor allem deshalb auf Initiativen im EU-Rahmen zu setzen, weil diese die eigene Ambitionslosigkeit bemänteln

könnten. Angesichts der sicherheitsrelevanten Herausforderungen galt es in der Tat, Handlungsfähigkeit zu demonstrieren. So erblickte schließlich doch noch die Europäische Interventionsinitiative à la française das Licht der Welt.

Insgesamt war die Veränderungsbereitschaft Berlins in Bezug auf eine stärkere Differenzierung deutlich gestiegen. Hatte man bisher stark auf den Zusammenhalt der EU insgesamt gesetzt und war vor allem besorgt, Länder Mittel- und Osteuropas auf dem Wege der engeren Zusammenarbeit zu verlieren, so hatte sich jetzt die Überzeugung durchgesetzt, dass eine Kooperation mit gleichgesinnten Partnern durchaus attraktiv sein könne. Zumal wenn es um Kernfelder ging, die im ureigenen Interesse Deutschlands waren. So ließe sich auch ganz nebenbei den Menschen im eigenen Land der Mehrwert Europas vor Augen führen.

### **Richtige Balance zwischen Gemeinsamkeit und Differenzierung**

Denn obgleich Deutschland eines der Länder war, das am meisten von der Mitgliedschaft in der EU profitierte, hatte sich das Bild eines „Zahlmeisters Deutschland für die Krisen der anderen“ im Land hartnäckig gehalten. Aus Sicht Berlins war es ausgesprochen attraktiv, eine Reform der europäischen Asyl- und Migrationspolitik, die in der EU-27 lange gescheitert war, in einer Gruppe von EU-Ländern zu organisieren. Weit weniger attraktiv war dagegen die Perspektive einer engeren Zusammenarbeit in der Wirtschafts- und Sozialpolitik im Rahmen der Eurozone, wie es Frankreich seit Langem forderte. In der Migrationsfrage ließ sich Differenzierung auch leichter auf der Basis der bestehenden EU-Verträge mithilfe des Instruments der „verstärkten Zusammenarbeit“ organisieren.

**Die Kooperation mit Gleichgesinnten galt jetzt als attraktiv**

Paris wiederum bestand darauf, dass diese neuen Formate der Zusammenarbeit, die über den Binnenmarkt hinausgingen, an die EU-Institutionen angebunden sein müssten. Es sollte aber einen klar sichtbaren Unterschied machen, welche Mitgliedstaaten an diesen Projekten teilnahmen und welche nicht. So sollten an Abstimmungen im Europäischen Parlament nur die Abgeordneten teilnehmen, deren Länder beteiligt waren. Dies sollte auch für die Eurogruppe gelten.

Die Kommission sollte zwar Verantwortungsbereiche für Verteidigung, Migration und den Euro haben, ihre Rechte aber würden je nach Format unterschiedlich ausgestaltet sein. Unter der Prämisse, dass die starke Rolle der Gemeinschaftsinstitutionen im Binnenmarkt aller EU-Mitglieder gewahrt bleiben sollte, stimmte Berlin zu. Und so wurde der Weg frei für ein neues Experimentierfeld der flexiblen Kooperation von Gruppen von Mitgliedsländern – Vive l'Europe différenciée! Die „Neue Hanse“ etwa hatte den Anspruch, eigene Akzente zu setzen und eine Gruppe mittlerer Mitgliedstaaten auf Feldern gemeinsamen Interesses zusammenzubringen; sie entwickelte ein Differenzierungsprojekt für neue Technologien.

Zwischenzeitlich wurde diskutiert, auch die nationalen und regionalen Parlamente in Ergänzung zum Europäischen Parlament in diese Differenzierungsprojekte einzubeziehen. Dazu kam es jedoch nicht, weil man in einer Reihe von Hauptstädten fürchtete, auf diesem Wege den langsamen Tod des Europäischen Parlaments einzuleiten oder den eben gewonnenen Vorzug schnellerer Handlungsfähigkeit wieder zu unterlaufen.

So also grübelt Marie Épinard nun über die Frage der richtigen Balance zwischen dem, was alle gemeinsam machen, und dem Europa der Differenzierung – und kommt schließlich zu dem Schluss, dass das wohl nur die nächsten anstehenden Wahlen zeigen können. Dann werden die Unionsbürgerinnen und -bürger darüber befinden, ob es die erste Chefin der Europäischen Kommission geschafft hat, gemeinsam mit den Regierungen der Mitgliedstaaten und auf dem Wege der Differenzierung die Union wieder näher an die Erwartungen ihrer Bürger nach Sicherheit und Wohlstand heranzuführen oder nicht. Deshalb ist es im Jahr 2040 ganz selbstverständlich in der EU: Nicht die große Perspektive der Geschichte ist Maßstab für das Erreichte – sondern der nächste Gang der Europäer an die Wahlurnen.

**Almut Möller** ist Senior Policy Fellow und leitet das Berliner Büro des European Council on Foreign Relations (ECFR).

## Glück gehabt

Wie die EU doch noch zur regionalen Ordnungsmacht wurde

**Jan Techau** | Alles fing damit an, dass im Baltikum der Strom ausfiel. Im Herbst 2021, als es schon kühl wurde im Norden Europas, hatte der Kreml entschieden, ein kleines Experiment zu wagen. Jahrelang hatte Moskau darauf hingearbeitet, das alte, noch aus der Sowjetzeit stammende Elektrizitätsnetzwerk in Europas Nordosten so umzubauen, dass eine Abkopplung Estlands, Lettlands und Litauens möglich wurde, ohne dabei Kaliningrad mit abzuschalten. Um seine Wirkung voll zu entfalten, musste die Operation noch vor 2025 geschehen, dem Zieldatum für die avisierte Unabhängigkeit der drei ehemaligen Sowjetrepubliken vom russischen Atomstrom und dem Leitungsnetz.

Und so gingen Anfang Oktober 2021 von Narva bis an die polnische Grenze die Lichter aus – und für volle drei Wochen nicht wieder an. Computersysteme, Internet, Zahlungsverkehr, Verkehrssteuerung, Industrieproduktion, Abwasser- und Kühlsysteme, Heizungen und Telekommunikation, alle Vitalfunktionen der Gesellschaft gingen nach und nach in die Knie. Die Notfallversorgung konnte einige Nischen mit Strom versorgen, doch die Katastrophe nicht verhindern.

Verzweifelt forderten die baltischen Regierungen die NATO zur Ausrufung des Bündnisfalls nach Artikel 5 des Washingtoner Vertrags auf, doch die Allianz war träge geworden. Einigkeit konnte erst nach vollen zwei Wochen erzielt werden, wobei einige westeuropäische NATO-Staaten sich mit Blick auf ihre Solidaritätspflicht nicht mit Ruhm bekleckerten. Zwar wagte Russland keinen militärischen Übergriff auf das schutzlos daliegende Baltikum, aber

es hatte seine Macht demonstriert und die Allianz gespalten. Die Schwachstellen des westlichen Bündnisses lagen offen zutage. Als man sich im Kreml schließlich am 21. Tag des Blackouts entschied, die drei Länder wieder ans Netz gehen zu lassen, wurde die Aktion, die einige tausend Menschen das Leben gekostet und verheerenden wirtschaftlichen Schaden angerichtet hatte, von Moskauer Strategen allgemein als schöner Erfolg gewertet.

Womit man in Moskau nicht gerechnet hatte, war die Langzeitwirkung der Operation. Hätte man gewusst, welche Prozesse die Operation auslösen würde, und wie diese die strategische Lage bis zum Sommer 2040 verändern würden, hätte man in Russland vermutlich die Finger vom Schalter gelassen.

Neunzehn Jahre später ist die EU eine voll entwickelte Regionalmacht mit einer kleinen, aber unübersehbaren Fähigkeit zur globalen Machtprojektion. Das Schlagwort „Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik“ führt international nicht mehr zu Gekicher und Augenrollen, sondern ist ein Faktor, den Washington, Peking, Ankara, Moskau, Teheran und Delhi ernst nehmen müssen.

### Baltic Blackout und die Folgen

Möglich wurde diese Entwicklung durch mehrere parallel verlaufende Entwicklungen, die sich gegenseitig verstärkten. Der Schock des „Baltic Blackout“



setzte ungeahnte Kräfte in den Mitgliedstaaten frei. Nicht nur schnellten die Verteidigungsausgaben nach oben, auch die Verschlinkung der militärischen Strukturen in den fünf maßgeblichen Mitgliedstaaten Deutschland, Frankreich, Italien, Polen und Spanien sowie die Anpassung des verkrusteten Beschaffungswesens sorgten für einen ungeahnten Fähigkeitszuwachs.

Mit der NATO wurde ein Abkommen über so genannte European Redundant Battle Structures (ERBS) abgeschlossen, das die Kommandostrukturen beider Organisationen voll kompatibel werden ließ, Waffensystemdopplungen begrenzte und die wechselseitige Abstimmung pragmatisch ausbuchstabierte.

Hilfreich hierbei war, dass seit 2022 der so genannte Migrantenboom einsetzte, eine Phase hohen wirtschaftlichen Wachstums,

ausgelöst durch die weitgehende Integration der jungen, hungrigen Menschen, die seit 2015 in großer Zahl nach Europa gelangt waren. Der Boom bezog seine Kraft auch aus einem Wiederanziehen der chinesischen Wirtschaft seit 2025 und aus dem Abschluss des Transatlantic-Pacific Integrated Markets Program (T-PIMP) zwischen China, zehn Staaten des pazifischen Raumes, der EU und den USA. Der Nachfolger Donald Trumps im Weißen Haus hatte im Eiltempo die brachliegenden globalen Freihandelsverhandlungen wieder aufgenom-

men, und die Angst vor einer großen weltweiten Rezession hatte eine bis dahin unvorstellbare globale Koalition zustande gebracht.

Sogar auf den Nahen Osten hatte diese liberale Renaissance abgefärbt. Nach der friedlichen Revolution im Iran 2022 und dem Gang des türkischen Präsidenten Erdogan ins russische Exil nach Sotschi (eine Etage im dort gerade fertiggestellten Trump-MAGA-Hotel wurde eigens für ihn im neo-ottomanischen Stil eingerichtet) war der Weg für eine großflächige Marktintegration in der Region frei geworden. Iraner und Türken schlossen sich dem von Saudi-Arabien, Ägypten und den Golf-Staaten gegründeten Arab Regional Mercantile Pact for Investment and Trade (ARMPIT) an, mit dem vollendeten Binnenmarkt der EU beschloss dieser Bund eine Zollunion.

Die günstigen globalen Wirtschaftsbedingungen wirkten wie ein Jungbrunnen auf die EU. Umfassende Sozialprogramme nahmen der populistischen Eliten- und Globalisierungskritik einen Teil ihrer Grundlage. Die diplomatischen, militärischen und Entwicklungskapazitäten konnten ausgebaut werden, ohne dass es zu giftigen und polarisierenden Verteilungskämpfen in den nationalen Haushalten kam. Entscheidend aber war der dauerhafte politische Konsens, der dem aufstrebenden Europa über den Gräbern der im Baltikum Gestorbenen zugewachsen war. Auch den stoffeligsten Europa-Abwimmlern war klar geworden, dass die Selbsterfleischung des Kontinents sich nicht fortsetzen durfte. Der Preis dafür war schlicht zu hoch.

**Im Iran triumphierte  
2022 eine friedliche  
Revolution**

### **Russlands Chefideologe schmollt**

Einen weiteren Schub erfuhr der wiedererwachte europäische Ehrgeiz durch den schleichenden Abgang Moskaus von der ganz großen internationalen Bühne. Nur zwei Jahre nach dem Elektrokrieg im Baltikum war Russland in die von Ökonomen lange erwartete massive Rezession gegliedert, die dann 2024 zum Abgang des Machtkreises um Putin führte (Reiseziel: Sotschi, MAGA-Hotel).

Russland war so stark in den Tributsog Chinas geraten, dass es gewissermaßen neutralisiert wurde. Es fehlten ihm schlicht die Ressourcen, um weiterhin verschwenderisch-massive Präsenz an seiner eigenen Westgrenze zu zeigen, der Grenze, die seit 1990 ohnehin seine sicherste und berechenbarste war. Chefideologe Dugin bezog eine Kellerwohnung im MAGA und schmollte. Als Juniorpartner Chinas durfte das Land Hilfsdienste in Zentralasien erledigen, im Gegenzug garantierte China Russlands territoriale Integrität.

Das außenpolitische Kerneuropa hatte also nicht nur den Spielraum, um seine eigenen Hausaufgaben zu erledigen. Im Zuge seiner Neuausrichtung fand es auch zu einer neuen Arbeitsteilung mit den USA in der europäischen Nachbarschaft. Washington hatte weiterhin kein Interesse an einem Aufstieg Europas zu einer wirklichen Weltmacht, zumal einer nuklearen, aber darin war es sich mit den Europäern weitgehend einig.

Also verstärkten die USA ihr Engagement in Europa auf detailliert mit Brüssel abgestimmte Weise. Der nukleare Schutzschirm Amerikas sowie eine solide Truppenpräsenz auf europäischem Boden blieben erhalten. Fort Trump in Polen wurde schon 2023 in Fort Brzezinski umbenannt, was den

großen Vorteil hatte, dass es kaum jemand aussprechen konnte. Außerdem ehrte man auf diese Weise anstelle des wahrlich Unaussprechlichen einen der großen Söhne Polens.

## Fort Trump in Polen benannte man um in Fort Brzezinski

Auch in der nach wie vor geopolitisch heiklen Nachbarschaft der EU wurde eine Lastenteilung zwischen der Union und den USA vereinbart. Amerika übernahm die Funktion der Ordnungsmacht in der Arktis, in Osteuropa und in der Levante, während sich die Europäer der Ostsee, dem Balkan und Nordafrika widmeten. Zudem wurden die stehenden NATO-Seeverbände in Ostsee und Mittelmeer durch europäische Einsatzflottillen ersetzt. Diese SMURF (Stability and Mutual Reassurance for Freedom) genannte Doktrin, von EU und NATO gemeinsam auf den Weg gebracht, hatte den Vorteil, dass sie wichtige, bisher in Europa gebundene amerikanische Kräfte von ihren Aufgaben entband, sodass sie an die eigentlichen geopolitischen Hot Spots in Asien verlegt werden konnten. Denn Chinas Entgegenkommen im Rahmen von T-PIMP hatte keineswegs zur Folge, dass es die Hegemonialansprüche in seinem Hinterhof aufgab.

Europa unterstützte die neue Lastenteilung durch eine erheblich ausgeweitete Präsenz auf den sieben Weltmeeren, um internationale Handelsrouten und Engstellen zu sichern und auf lokal auflodernde Krisen jederzeit reagieren zu können. An diesen maritimen Einsätzen beteiligte sich auch der kleine deutsche Einsatzverband rund um das brandneue Amphibische Kampf- und Konsularschiff (AKK) „Johannes Kahrs“, den deutschen Flugzeugträger, benannt nach einem früheren Haushaltspolitiker, der einst die schöne Hafenstadt Hamburg im Deutschen Bundestag vertreten hatte.

### Neues europäisches Denken

Wie aber konnte diese neue außenpolitische Rolle Europas innenpolitisch abgesichert werden? Nach dem „Baltischen Elektroschock“ (*Bild*, 5. Oktober 2021) hatte es nicht nur ausreichend politisches Kapital für eine verstärkte Außen- und Sicherheitspolitik in der EU gegeben. Auch die harte und langandauernde Rezession, die der Brexit in Großbritannien ausgelöst hatte, setzte in den verbliebenen Mitgliedstaaten proeuropäische Kräfte frei.

Noch wichtiger aber war die kleine Eurokrise des Jahres 2024, die die Einsicht befeuerte, dass man die Gemeinschaftswährung auf eine neue Grundlage stellen musste. Mit ihr schloss sich der Kreis des neuen europäischen Denkens. Während die Krise im Baltikum der europäischen Linken klargemacht hatte, dass man mit luftigem Pazifismus und Russland-Verstehertum nicht weiterkommen würde, brachte der Schreckmoment um den Euro die europäischen Konservativen dazu, von ihrer Fundamentalopposition gegen Politische Union und Transferunion in der Eurozone abzurücken.

Es sollte bis ins Jahr 2030 dauern, doch innerhalb dieses guten Jahrzehnts vollzog sich die „integrative Wende“ (Janning, 2026), die sich wie eine Trotzbewegung gegen Euroskepsis, Renationalisierung, Populismus und autoritäre Versuchungen ausnahm. Zwar blieb die europäische Republik wie erwartet eine Illusion. Doch aus dem außenpolitischen Kerneuropa, das sich nach

der Krise im Baltikum herausgeschält hatte, entwickelte sich ein innenpolitisches Kraftzentrum, das in zwei großen Schritten das politische System der EU reformierte.

Als erstes vollendete es den Binnenmarkt, was einen erheblichen Wachstumseffekt in der EU auslöste. Neben dem europäischen Asylkompromiss von 2023 war es vor allem dieser Aufschwung, der die Glaubwürdigkeit Europas und damit auch die Handlungsspielräume seiner proeuropäischen Eliten erweiterte. Die Folge war Schritt zwei: eine echte gesamteuropäische Direktwahl des europäischen Ratspräsidenten im Jahr 2029. Zwar konstituierte sich hiermit noch nicht ein echter europäischer Demos – dazu hätte es einer europaweiten Direktwahl des Europäischen Parlaments auf der Basis pan-europäischer Parteilisten bedurft. Aber im Zuge dieser Neuverfassung Europas konnte der Europäische Auswärtige Dienst in seiner ursprünglichen Form abgeschafft und in einen europäischen Sicherheitsrat überführt werden, in dem die Staats- und Regierungschefs der EU monatlich unter dem Vorsitz des direkt gewählten Ratspräsidenten die Außenpolitik der Mitgliedstaaten in ein gemeinsames Ganzes bringen konnten. Dies verhinderte nationale Alleingänge nicht vollständig. Da man aber das Gewicht des Stimmrechts jedes Mitgliedstaats in allen anderen Politikfeldern an das Stimmverhalten zu außenpolitischen Fragen gekoppelt hatte, war der Anreiz, die gemeinsame Außenpolitik zu unterminieren, nur noch gering ausgeprägt. Beobachter waren sich einig, dass dieser Zustand wohl der sei, der dem mythischen „Mit-einer-Stimme-Sprechen“ der EU, welches so lange beschworen worden war, am nächsten kam.

Legitimation erhielt die neue institutionelle Konstellation, als sie in einer Reihe von Krisen, unter anderem in Nahost und im Verhältnis zu China, eine starke europäische Position formulierte und europäische Interessen in zuvor nicht erwartbarer Form durchsetzte. Nicht zuletzt aufgrund dieser neuen Stärke stellte Großbritannien 2038 einen Antrag auf Wiederaufnahme in die EU, welche aber bis 2040 aufgrund von Unstimmigkeiten bei der Anerkennung britischer Agrarprodukte („Ceci n'est pas un fromage“, *Le Figaro*, 23. Juli 2039) noch in der Schwebelage war.

„Lernen durch Schmerz“, diese zynischste aller Fortschrittsmaximen, hat die EU innerhalb von 20 Jahren von einem zerstrittenen, innerlich erschütterten und von der veränderten Weltlage verängstigten Gebilde zu einem Garanten regionaler und globaler Stabilität werden lassen. Angesichts der Vielzahl von Weggabelungen, an denen diese Entwicklung auch hätte schiefgehen können, darf man, ohne dabei die Leistung der politischen Führungspersönlichkeiten zu schmälern, getrost mit einem Seufzer zugeben: Glück gehabt.



**Jan Techau** ist Senior Fellow und Direktor des Europaprogramms beim German Marshall Fund of the United States in Berlin.