

Europa jenseits von COVID¹

Clément Beaune

*Staatssekretär für europäische Angelegenheiten
im französischen Außenministerium*

4. September 2020

[#Covid19](#)

[#Europe](#)

[#FrancoGermanRelations](#)

Einige Wochen nach einem bisher einmalig ambitionierten Haushaltskompromiss, der am 21. Juli 2020 vom Europäischen Rat verabschiedet wurde, wäre man versucht zu sagen, dass COVID-19 alles in der Europäischen Union (EU) verändert hat – nach dem immer wieder gerne wiederholten Grundsatz: „Europa kommt nur in Krisensituationen voran“. Wie bei jedem Klischee ist auch an dieser Vereinfachung etwas Wahres dran. Der mit der gemeinsamen Schuldenaufnahme der Union realisierte Integrationssprung ist der bedeutendste europäische Integrationsschritt seit dem Euro; ohne die Krise wäre er nicht möglich gewesen. Wahr – und weniger sichtbar – ist aber vor allem, dass dieser große Fortschritt zu einem erheblichen Teil der Wiederkehr eines „goldenen Dreiecks“ zu verdanken ist, das seit Beginn der 1990er Jahre nicht mehr derart stark gewesen war: das deutsch-französische Paar, in engem Schulterschluss mit einer ambitionierten Europäischen Kommission.

Ein in seiner Bedeutung unterschätzter Faktor der Kontinuität, kombiniert mit einem echten Novum, das ebenfalls unterbewertet wird, ist folgender: Die Erwartungen der Bürger an Europa haben zugenommen. Sie kritisieren Europa nicht so sehr wegen des Eingreifens in nationale Kompetenzen, sondern eher wegen seines Nichthandelns angesichts gemeinsamer Herausforderungen: gestern die Migration, heute die Gesundheitskrise, von der mangelnden Harmonisierung der Quarantänemaßnahmen bis hin zur gemeinsamen Impfstoffsuche. Man erwartet heute, dass Europa handelt, und wenn es nicht, wenig oder spät handelt, kritisiert man es.

Die Krise hat im Übrigen auch gezeigt, dass die Effizienz Europas offenbar mit ihren Kompetenzen korreliert ist: Im wirtschaftlichen Bereich ist sie nur in der Lage zu reagieren (Aussetzung der Haushalts- oder

¹ Die Originalversion des Artikels auf Französisch wurde am 3.9.2020 in der Zeitschrift [Politique étrangère des französischen Instituts für internationale Beziehungen \(IFRI\)](#) veröffentlicht.

Beihilferegeln, massive geldpolitische Stützung), hinsichtlich der Koordination der Beschränkungen an den Grenzen ist sie weitgehend machtlos und im gesundheitspolitischen Kern der Krise nahezu inexistent. Nicht von der Hand zu weisen ist schließlich auch die Aussage – mit der bei jeder politischen Fiktion gebotenen Vorsicht –, dass der Haushaltskompromiss und ein derartiger Wiederaufbauplan sicherlich unerreichbar gewesen wären, wenn das Vereinigte Königreich noch der EU angehört hätte.

Diese drei Aspekte – die Notwendigkeit einer gemeinsamen europäischen „Software“, die wachsenden Erwartungen der Bürger und die erneuerte Relevanz des deutsch-französischen Motors – skizzieren die Matrix eines Projekts Europa, das seine Methoden und auch seine Substanz überarbeiten muss, um eine entschlossene, rasch agierende und hörbare Macht zu verkörpern, inmitten einer brutalen Welt, die die Europäer gerade neu entdecken – wie der Kaiser von China in *Nouvelles Orientales* von Marguerite Yourcenar, als er voller Wut erkennt, dass die reale Welt nicht diejenige ist, die sein alter Maler Wang-Fô ihm in seinen wunderbaren Gemälden als ideal beschrieben hatte.

Welches Europa-Projekt für Emmanuel Macron?

Beginnen wir mit der europapolitischen Methode des Staatspräsidenten – nicht nur deshalb, weil sie viel über die Sache aussagt, sondern auch, weil sie im europäischen Handeln der französischen Präsidenten seit François Mitterrand das bedeutendste Novum darstellt. Dieser methodologische Bruch ist bisher wenig wahrgenommen beziehungsweise kommentiert worden. Die Methode von Emmanuel Macron beruht auf der ständigen Verbindung von drei Elementen.

An erster Stelle der deutsch-französische Sockel

Nicht besonders originell, wird mancher sagen. Mag sein, aber Emmanuel Macron ist anders als seine Vorgänger bewusst nicht der Versuchung erlegen, nach einer Alternative zu suchen. Die Geschichte der Europäischen Union lehrt uns, dass diese Versuchung doppelt zum Scheitern verurteilt ist: Sie bietet niemals die gleiche Schlagkraft wie das deutsch-französische Paar; und hat man diese Sackgasse dann erkannt, muss man das Vertrauen mit Berlin erst wieder neu aufbauen, nachdem man zuvor in eine andere Richtung geblickt hatte. Der britische Verbündete konnte vor dem Hintergrund des Brexits auf keinen Fall eine Alternative bieten. Und der romantische Traum von einer romanischen Allianz hat niemals auch nur ein Quäntchen Realität besessen und ist deshalb in der Europapolitik von Emmanuel Macron nie vorgekommen.

Die wahre deutsch-französische Innovation des Staatspräsidenten besteht darin, dass er die beiden klassischen Pole des Verhältnisses zwischen Paris und Berlin, nämlich „Zeilebration“ versus „Konfrontation“, gleichermaßen ablehnt. Konfrontation ist die ständige Versuchung einer bestimmten politischen Klasse in Frankreich, die für alle Schwierigkeiten gerne Brüssel oder Berlin verantwortlich macht und dabei – etwa in puncto Wirtschaftsreformen, Sanierung unserer öffentlichen Finanzen usw... – oft Übel und Ursache verwechselt. Die Idee, Tabula rasa zu machen, ist im linken Lager, heute am linken Rand besonders präsent. Diese Idee ist jedoch reine Rhetorik und daher umso enttäuschender, denn sobald die Linke an der Macht ist, kooperiert sie mit Deutschland und macht keineswegs Tabula rasa. Und zwar aus einem einfachen

Grund: Die Veränderung in Europa hängt von drei Voraussetzungen ab: Beständigkeit in den Vorschlägen und im „Kampf für Europa“; Engagement zusammen mit Deutschland – auch und vor allem, wenn die anfänglichen Differenzen groß sind; politische und wirtschaftliche Glaubwürdigkeit im Innern. Der andere, fast ebenso verheerende deutsch-französische Stolperstein besteht in einer Art ständigen Zelebrierens: das ist die Erinnerungsfoto-Diplomatie, geleitet von dem Wunsch, Mitterrand und Kohl in Verdun nachzuahmen. Um jegliches Missverständnis gleich zu beheben: Diese symbolische Dimension ist unverzichtbar. Präsident Macron hat sie mit der Ergänzung des Elysée-Vertrags durch den Vertrag von Aachen oder der Gedenkfeier 100 Jahre nach dem Waffenstillstand von 1918 zusammen mit Bundeskanzlerin Merkel in Rethondes sehr gut wahrgenommen.

Sie ist jedoch nicht ausreichend und gestattet keinesfalls den Verzicht auf das, was die unersetzliche Kraft des deutsch-französischen Verhältnisses ausmacht: eine strukturierte Arbeitsbeziehung auf allen Ebenen der Politik und der Verwaltung, deren Leistungsvermögen gerade darauf beruht, dass unsere beiden Länder häufig voneinander abweichende Positionen haben, aber dazu fähig sind, diese in den entscheidenden Momenten zu überwinden und auch die anderen mitzunehmen – wie beim Euro oder der kürzlich erzielten Einigung über die gemeinsame Schuldenaufnahme.

Die Divergenzen zu kaschieren heißt, die deutsch-französische Zusammenarbeit zur Ohnmacht und Europa zur Immobilität zu verurteilen. Deshalb hat das Frankreich von E. Macron in allen wichtigen Momenten, identifiziert mit nüchternem Ernst, seine anfänglichen Meinungsunterschiede mit Deutschland bewusst bekundet: in Bezug auf die Reform der Eurozone, das Ziel der CO₂-Neutralität bis 2050, das Energieprojekt Nord Stream 2, die erforderliche europäische Solidarität im Frühjahr 2020. Und auch wenn nicht alles erfolgreich war – die besondere Stärke dieses Vorgehens liegt in der Fähigkeit, anschließend auf die Überwindung der Differenzen und auf die Einigung hinzuarbeiten.

Betrachten wir kurz die Abfolge der Ereignisse hinsichtlich des Wiederaufbauplans: Ende März öffentliche Unterzeichnung eines Briefes von neun Staaten, darunter Frankreich, aber ohne Deutschland und entgegen dessen damaliger Position, in dem zu einer gemeinsamen europäischen Schuldenaufnahme aufgerufen wurde; Verhandlungen mit Deutschland, um diese Meinungsunterschiede vor Beginn der deutschen EU-Präsidentschaft zu überwinden; Einigung über eine gemeinsame Wiederaufbau-Initiative am 18. Mai; am 27. Mai Vorschlag der Kommission, in dem die ambitionierte deutsch-französische Initiative aufgegriffen und ausgeweitet wird; Einigung der 27 Mitgliedstaaten am 21. Juli.

Die deutsch-französische Schlagkraft beruht auf zwei weiteren Parametern, die im zentralistisch strukturierten französischen Modell oft vernachlässigt werden. Um Deutschland mitzunehmen, braucht es Geduld und Beharrlichkeit. Der deutsch-französischen Einigung vom 18. Mai liegen nicht drei Verhandlungswochen zugrunde, sondern drei Jahre Arbeit, fachlicher und politischer Austausch und gewachsenes Vertrauen zwischen Bundeskanzlerin Merkel und Präsident Macron. Wenn man Deutschland mitnehmen will, genügt es nicht, Berlin oder die Kanzlerin anzuvisieren, sondern man muss mit allen Parteien sprechen, die Ministerpräsidenten der Bundesländer kennen, sich mit den Koalitionspartnern austauschen, mit den Gewerkschaften und den Branchenverbänden reden, die Öffentlichkeit und die

wichtigen Medien ansprechen. Dieses deutsche Netzwerk hat E. Macron im Dienste seines Europa-Projekts bereits während seiner Zeit im Wirtschaftsministerium aufgebaut, weil er erkannt hat, dass sich das Schema der Vème République nicht auf Deutschland übertragen lässt.

„Mit allen reden“

Eine Faustformel, die sich nicht nur auf Deutschland bezieht. Seit 2017 wurde dieser Ansatz gegenüber allen unseren EU-Partnern verfolgt, denn der deutsch-französische Sockel ist zwar immer notwendig, aber niemals ausreichend. Eine Selbstverständlichkeit? Sollte es eigentlich sein. Aber Frankreich hat in der Vergangenheit die Realität eines Europas mit 27 Mitgliedstaaten stets verdrängt. Die französische Führung prangerte – zu Recht – die gravierenden Mängel einer für diese Größe und Heterogenität schlecht ausgelegte Union an und verhielt sich so, als wären wir noch zu sechst oder zu zwölf. Aber man kann die Realität nicht verändern, indem man sie leugnet. Deshalb hat der Staatspräsident breit angelegte bilaterale Bemühungen unternommen, vor allem mit den Staaten, deren Positionen den unseren anfangs am stärksten entgegengesetzt waren: seit 2017 zehn Treffen mit dem niederländischen Regierungschef, eine Europa-Rundreise in die osteuropäischen Staaten bereits im Sommer 2017 (ohne die die Reform der Entsenderichtlinie niemals zustande gekommen wäre), in die nordeuropäischen Staaten im folgenden Sommer, insgesamt mehr als zwanzig bilaterale Besuche, die Beteiligung an bzw. Reaktivierung von vielfältigen Kooperationsformaten, vom Austerlitz-Format bis zur Mittelmeer-Gruppe.

Dieser breite Ansatz ist die Voraussetzung für einen erfolgreichen deutsch-französischen Motor, in dem Frankreich Gewicht hat, weil es noch andere Verbündete unterschiedlicher Größe, aus unterschiedlichen Regionen und politischen Familien hat. Ohne diese beharrlichen Anstrengungen hätte sich Deutschland unseren Positionen zum Wiederaufbauplan im Mai 2020 nicht angeschlossen; ohne diese Vorarbeit wäre es nicht möglich gewesen, dem Europäischen Rat nur zwei Monate später ein Einvernehmen über den Wiederaufbauplan abzurufen. Ebenso unverzichtbar wird dieses in alle Richtungen gehende europäische Netzwerk auch für die nächsten Herausforderungen sein; dazu gehören insbesondere die Stärkung unsere Klimaschutz-Verpflichtungen, Einigkeit und Entschlossenheit gegenüber dem Vereinigten Königreich bei der Umsetzung des Brexits und die Definition einer europäischen Migrationspolitik.

Das letzte Puzzleteil bestimmt die Umrisse der europäischen Institutionen

Auch hier hat sich ein erneutes französisches Engagement als unverzichtbar erwiesen. E. Macron war, als er sein Amt antrat, vorher bei der Auswahl der Europäischen Kommission unter Jean-Claude Juncker nicht beteiligt gewesen, kein Vertreter seiner politischen Familie konnte im Europäischen Parlament unsere Positionen vertreten, und die existierenden Delegationen in den Parlamentsfraktionen waren aufgrund ihrer geringen Größe schwach. Frankreich tendiert traditionell zu der Auffassung, eine Intervention des französischen Kommissars oder ein Appell an den Präsidenten der Kommission könne alle national sensiblen Themen regeln. Vernachlässigt man die Komplexität eines fragmentierten Systems, mit einem Kollegium von 27 Kommissaren, einem Europäischen Parlament, das von der Statistenrolle, die man ihm in Paris bis heute zuweist, weit entfernt ist, und kaum bekannten, aber einflussreichen europäischen politischen Familien, so kann dies das Gewicht Frankreichs und seiner

Die Vorbereitung der Europawahl und der institutionellen Erneuerung im Jahr 2019 hatte in den Überlegungen des Staatspräsidenten daher einen zentralen Stellenwert: Er arbeitete darauf hin, dass nicht alle politischen Familien das angesichts der Gegebenheiten nicht sinnvolle Spitzenkandidaten-Prinzip unterstützen (Wie kann man sich für einen gemeinsamen Spitzenkandidaten einsetzen ohne gemeinsame europäische Liste?). Er unterstrich die Bedeutung dieser Wahl, wodurch eine seit 1994 unerreicht hohe Wahlbeteiligung erzielt wurde. Das Projekt des Präsidenten wurde unterstützt von der „Renaissance“-Delegation, die heute die wichtigste Kraft in einer für die neue Kommission unverzichtbaren neuen Fraktion der Mitte bildet. Vor allem aber wirkte er aktiv bei der Besetzung der Schlüsselposten mit – ein bisher einmaliger deutsch-französischer Erfolg, mit der Berufung einer frankophilen Deutschen an die Spitze der Kommission und einer in Deutschland sehr respektierten Französin an die Spitze der Europäischen Zentralbank; dieses Duo wird ergänzt durch einen französischsprachigen Ratspräsidenten aus der politischen Familie von E. Macron und einem spanischen Hohen Vertreter für die Außenpolitik, der den französischen Anliegen für den Mittelmeerraum und für Afrika nahesteht. Ohne diesen fundamentalen institutionellen Rahmen wäre die wirtschaftliche Reaktion auf die COVID-19-Krise im Bereich der Haushalts- und Geldpolitik ein französischer Traum geblieben.

Eine Strategie des Wandels

Hinsichtlich der Methode gilt es noch einen letzten Punkt zu unterstreichen bzw. klarzustellen, der ebenfalls Ausdruck einer darin sichtbar werdenden Grundüberzeugung ist. Auf die europäische Kooperation zu setzen, beruht auf einer Strategie des Wandels und nicht auf einem Systemerhaltungswillen. Deshalb verbindet das europapolitische Handeln Frankreichs seit drei Jahren tägliche Zusammenarbeit mit regelmäßigem Hinterfragen. Schon die Sorbonne-Rede im September 2017, die Rede vor Bundeskanzlerin Merkel in Aachen im Mai 2018, der „Brief an die Europäer“ vom März 2019, das Interview von E. Macron in *The Economist* im November desselben Jahres – sie alle enthalten zum einen konkrete Vorschläge, um sich nicht mit Visionen oder feierlichen Bekundungen zu begnügen, zum anderen haben sie auch zum Ziel, den Europäern die Notwendigkeit eines mächtigen Europas, eines „*Europe puissance*“ vor Augen zu führen, das sich nicht für seine Existenz entschuldigt und erkennt, dass sein Schicksal nicht externen Mächten überlassen werden kann noch überlassen werden darf.

Dieser Ansatz bringt genau die europäische Grundeinstellung zum Ausdruck, für die sich E. Macron seit der Präsidentschaftskampagne 2017 stark macht. „Die wahren Souveränisten sind die Pro-Europäer“, schrieb der damalige Kandidat¹. Dies macht zwei Grundüberzeugungen deutlich: Europa ist nicht etwa eine Verwässerung, sondern die Voraussetzung für die französische Souveränität in der aktuellen Welt; und selbst wenn Europa dieses Versprechen heute nicht erfüllt, kann es reformiert werden. Anders gesagt: Wir weigern uns, zwischen einem schwachen Europa und nationaler Abschottung zu wählen; denn Frankreich kann Europa verändern. Dieser europäische Reformismus ist nicht löslich in den klassischen, ebenso unsteten wie vagen Begriffen des „Europäismus“ oder „Föderalismus“, die außer einigen enthusiastischen oder anklagenden Radikalen heute niemand zu definieren vermag. Im Grunde ist dieser Reformismus die beste Veranschaulichung des von E. Macron vertretenen „*gaullo-mitterandisme*“. Er beruht auf dem Dreigestirn Unabhängigkeit

¹ E. Macron, *Révolution*, XO, 2016 (S. 230)

– Macht – Identität.

Unabhängigkeit – Macht – Identität

Die erste Überzeugung ist, dass die Unabhängigkeit Frankreichs in der Welt eine europäische Dimension aufweist, um die man nicht herumkommt. Das ist übrigens eine auf der Erinnerung an 1940 fußende Obsession de Gaulles wie auch Mitterrands: Die diplomatischen, militärischen, wirtschaftlichen, wissenschaftlichen und moralischen Instrumente der Unabhängigkeit sind die Bedingung Nummer eins, um sich vor einem erneuten Zusammenbruch zu schützen. Getreu seinem pragmatischen Umgang mit der Grandeur, hat De Gaulle, der verkündet hatte, er würde den Rom-Vertrag von 1957 „in Stücke reißen“, wenn er wieder an die Macht käme, diesen schließlich bewahrt und unterstützt, da er es ihm ermöglichte, die französische Industrie mithilfe eines kontrollierten Wettbewerbs und eines erweiterten Marktes zu modernisieren. Diese Konzession wurde von ihm geschickt kompensiert durch die Umsetzung der Gemeinsamen Agrarpolitik, sodass er beide Sektoren der wirtschaftlichen Nachkriegstransformation zugleich unterstützen konnte. Die gleiche Logik veranlasste Mitterrand und Delors in den 1980er Jahren, für die Einführung des Binnenmarktes, begleitet von einer Politik der Solidarität gegenüber den ärmsten Regionen, zu plädieren. Mitterrand wie De Gaulle betrachteten den europäischen Rahmen auch als die einzige Möglichkeit den deutschen Partner ohne Demütigung noch Naivität zu rehabilitieren, um dessen im Interesse Frankreichs notwendige Macht zu stärken und diese gleichzeitig – und ebenso unerlässlich – einzuhegen. Aufbau Europas und französische Interessen sind eng miteinander verschränkt, und diese Matrix besteht nach wie vor.

Die Stärkung Frankreichs durch Europa erhält heute eine globale Dimension: Wie sollte es möglich sein, strategisch wichtige Industriezweige, von der Batteriezelle bis hin zu systemrelevanten Medikamenten, durch nationale Autarkie anstelle europäischer Autonomie zu entwickeln? Wie sollte es möglich sein, auf Ebene eines einzigen Landes Handelsvereinbarungen zustande zu bringen, die die Globalisierung regulieren? Das Vereinigte Königreich muss dies heute schmerzlich erfahren. Es wäre sicherlich gleichermaßen naiv, an die Ohnmacht der Nationalstaaten zu glauben wie an die Nutzlosigkeit der europäischen Ebene. Schließlich kommen Singapur, Israel oder Südkorea im globalisierten Kreis der Nationen bemerkenswert gut zurecht. Man würde dabei aber allzu schnell vergessen, dass ihre Offenheit und ihre Abhängigkeit von außen, sei es wirtschaftlich oder geopolitisch, enorm sind. Es ist daher paradox, für ein souveränes Frankreich einzutreten unter Verweis auf Länder, die ohne einen offenen Weltmarkt und einen existenziell wichtigen strategischen Schutz (zumeist von amerikanischer Seite) nicht überleben könnten. Seit De Gaulle existiert eine Komplementarität zwischen nationalen Instrumenten (nukleare Abschreckung, ständiger Sitz im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen...) und europäischen Instrumenten (erweiterter Markt, einheitliche Handelspolitik, gemeinsame Währung...), die alle gleichermaßen Garanten unserer Unabhängigkeit sind.

Während der Begriff der Unabhängigkeit sowohl den Schutz vor Risiken innerhalb Europas als auch außerhalb Europas durch die Kooperation in der EU betrifft, bezieht sich der Begriff der Macht auf die Projektion nach außen. Mehr als jedes andere Land Europas will Frankreich aufgrund seiner Interessen und aus Überzeugung auf den Lauf der Welt Einfluss nehmen. Seit 1950 betrachtet Frankreich Europa als einen Machthebel. Die französische Enttäuschung gegenüber Europa rührt von dieser Ambivalenz her, auf die wir noch zurückkommen werden: Frankreich allein ist nicht in der Lage, die Macht auf kontinentaler Ebene zu entfalten, aber die EU hat die von

unseren Mitbürgern erhoffte Machtfunktion noch nicht übernommen. Es ist dennoch so, dass die vom Staatpräsidenten in seiner Sorbonne-Rede dargestellten sechs Dimensionen der zeitgenössischen Macht – Sicherheit und Verteidigung, Migration und Grenzen, ökologische Wende, digitale Transformation, Ernährungssouveränität, wirtschaftliche und industrielle Leistungskraft – eine europäische Ambition erfordern.

Sowieder Souveränitätsbegriff darfschließlich auch das Konzept der Identität nicht den Antieuropäern überlassen werden. E. Macron hat sowohl das eine als auch das andere nicht erst im Lichte der COVID-19-Krise wieder entdeckt; beide Themen spielten in seiner Grundsatzrede zu Europa im September 2016 in Lyon eine zentrale Rolle. Denn Europa gibt es nicht erst seit 1950; es ist keine technokratische Erfindung oder reine Vernunftkonstruktion. Europa ist Kultur, Geschichte, Vielfalt und Identität. In dieser Hinsicht macht es wenig Sinn, die europäische Bestimmung Frankreichs anzuzweifeln: Denn wer, vom Römischen Reich bis zur industriellen Revolution, kann behaupten, unser Land sei eine vom Kontinent isolierte Halbinsel? Unsere Geschichte ist in guten wie in schlechten Tagen von Natur aus europäisch. Das europäische Modell besteht ja gerade darin, das stets instabile Gleichgewicht zwischen Öffnung zum Anderen und Selbstschutz zu erstreben: Europa hat den Vertrag und die Grenze, den Markt und die Regel erfunden. „Gleichgewicht“ ist der Inbegriff an sich dieses weltweit einzigartigen Modells: eine ausgewogen dosierte Verbindung von individueller Freiheit und Gruppensolidarität, kultureller Einheit und lokaler Vielfalt. Insgesamt betrachtet, sind die Gemeinsamkeiten zwischen Stockholm und Neapel zahlreicher als zwischen Berlin und Peking (oder auch Moskau oder Washington). Diese Identität wird heute durch eine ähnliche Sensibilität gegenüber dem Klimawandel oder gegenüber den Konsequenzen der digitalen Revolution (beispielsweise in den Bereichen Besteuerung oder Schutz persönlicher Daten) bereichert.

Diese Elemente – Unabhängigkeit, Macht und Identität – sind in dem Begriff der „europäischen Souveränität“ vereint, der von unseren Partnern in der Union zuweilen falsch verstanden, aber immer häufiger aufgegriffen wird. Souveränität ist im Grunde die Fähigkeit, für seine Interessen und Werte einzutreten – was Europa noch immer nicht zu tun oder zu denken wagt ohne eine gewisse Scham wegen seiner kolonialen Verirrungen, des Zusammenbruchs in den Weltkriegen und seiner totalitären Experimente. Das speziell von Ursula von der Leyen propagierte „geopolitische“ Europa ist die wahre Herausforderung des kommenden Jahrzehnts: auf der Weltkarte existieren oder dem Gesetz anderer unterliegen.

Welche Feststellungen lassen sich über das Europa von 2020 treffen?

Die Dialektik Macht/Zusammenarbeit

Das Europa von 2020 ist nicht ohne Fehler, die es somit zu korrigieren gilt. Fehler Nummer eins ist nach meinem Dafürhalten die Schwierigkeit, Macht und Zusammenarbeit miteinander vereinbar zu machen. Wenn man allein die letzten zwei Jahrhunderte betrachtet, haben die Länder Europas es niemals verstanden, beides zu verbinden. Mit der Bitte um die Nachsicht der Historiker für eine solche Vereinfachung, könnte man sagen, dass Europa zwei Phasen durchlaufen hat: Macht ohne Zusammenarbeit – wobei die wirtschaftliche und industrielle, dann auch koloniale Dominanz im 19. Jahrhundert so deutlich wurde, dass die europäischen Staaten, weit davon entfernt sich verständigen zu müssen, um die Vorherrschaft auf dem Kontinent und weltweit rivalisieren konnten. Diese Zeit der Über-Macht endet mit dem Ersten Weltkrieg, definitiv dann mit dem Zweiten Weltkrieg, der den

Höhepunkt und das Ende des europäischen Bürgerkriegs markiert.

Danach beginnt eine radikal entgegengesetzte Periode: Immunisiert gegen Machtgelüste, nimmt Europa gezwungenermaßen und willentlich zugleich davon Abstand – das ist die Zeit der Zusammenarbeit ohne Macht. Das Projekt Europa ist aus diesem Trauma geboren. Die Initiative einiger genialer Köpfe ermöglichte es bereits 1950, auf den Trümmern des Krieges ein europäisches Kooperationsprojekt zu errichten. Dieses Projekt – und das allein ist schon enorm – ist ein Werk der Versöhnung. Es ist Europa selbst zugewandt, das es wieder flicken will, und nicht der weiten Welt, um das Europa sich nicht nun mehr kümmern kann und auch nicht mehr kümmern möchte. Frankreich und Deutschland einander annähern, einen friedensstiftenden Markt schaffen, durch Regeln und Recht diejenigen einen, die sich zuvor mit grenzenloser Gewalt gegenseitig umgebracht haben – all diese Ziele sind nach innen gerichtet. Die nach außen gerichtete Macht – insbesondere Verteidigung und Sicherheit – ist nicht die Sache der europäischen Gemeinschaften. Diese Macht muss an die Vereinigten Staaten und an die NATO delegiert werden, in einem Kalten Krieg, in dem das politische Europa im Westen verankert (und darauf beschränkt) ist; und der den Europäern verbleibende Rest an den Staat als strikter Rahmen einer reduzierten Macht. Für Frankreich, das einzige in der Nachkriegsweltordnung anerkannte große Land des Kontinents, ist Europa sicherlich gleichbedeutend mit Aussöhnung, aber auch ein erhoffter Machthebel – daher diese fundamentale Ambiguität, die heute endlich überwunden werden könnte.

Die europäischen Herausforderungen sind nunmehr alle externer Art, und die wachsenden Erwartungen der Bürger, nicht nur in Frankreich, berühren das Verhältnis Europas zur Welt: Migration, Grenzschutz, Sicherheit und Verteidigung (insbesondere gegen den Terrorismus), Klimawandel, digitaler Umbruch, Globalisierung des Handels... Das Spiel der Akteure ist ein klarer Beleg: Europa steht nicht mehr im Schatten bzw. im Schutz eines völlig selbstverständlichen sicherheitspolitischen Wohlwollens der Amerikaner; es kann sich mit der wachsenden Abhängigkeit gegenüber China nicht einfach abfinden; und es muss sich selbst auseinandersetzen mit den turbulenten Imperien in der Nachbarschaft – Russland, Türkei. Die Europäer wissen, dass sie erneut die Sprache der Macht sprechen müssen, ohne die Grammatik der Zusammenarbeit aufzugeben. Sie sind vom Schwindel dessen erfasst, der weiß, dass er springen muss.

Ein machtleerer Ort?

Der mit dem Fehler Nummer eins unmittelbar zusammenhängende Fehler Nummer zwei ist das Machtvakuum: Es gibt weder einen Ort noch einen Moment, welche die Handlungsfähigkeit in der EU verkörpern. Der Machtverzicht, verstärkt durch das parallel dazu bestehende Bemühen, die Staatsstrukturen nicht zu provozieren, kommt in dem ab den 1950er Jahren entstehenden europäischen Vokabular zum Ausdruck: Hohe Behörde, um nicht Regierung zu sagen; Kommissar, um nicht das Wort Minister zu wagen; Kollegium, um kein Oberhaupt zu haben; Richtlinie (französisch: „*directive*“) oder Verordnung (im Französischen „*règlement*“ – wie „*règlement de copropriété*“, die Gemeinschaftsordnung einer Eigentümergemeinschaft?), um nicht den geheiligten Terminus „Gesetz“ zu verwenden... Man könnte darüber einen ganzen Band schreiben² und selbst die Gebäudearchitektur der europäischen Institutionen zeugt von der Allergie gegen Macht und Machtrepräsentation.

In dem Maße, wie Europa sich wieder mit der umliegenden Welt befasste/ auseinandersetze machte die obige Feststellung entsprechende Abhilfemaßnahmen

² Siehe Studie von L. Lamant, *Bruxelles Chantiers, une critique architecturale de l'Europe*, Lux Editeur, 2018

erforderlich. So wurde mit der Einrichtung des Europäischen Rates im Jahr 1974 ein erster Machtort geschaffen. Die Wahl des Europäischen Parlaments in allgemeiner Direktwahl ab 1979 hatte zum Ziel, einem Europa mit zunehmenden Kompetenzen und wachsendem Haushalt die erforderliche demokratische Dimension zu geben. Von Mitte der 1980er bis Mitte der 2000er Jahre, bis zur Blockade der europäischen „Verfassung“, wurde die Änderung des Vertrags zum Mittel der kontrollierten Expansion europäischer Macht – ein Beleg für den originär juristischen Charakter des europäischen Aufbauwerks.

Die gleiche Logik veranlasste die EU auch, immer mehr Präsidentenämter einzuführen: Zu den Präsidenten von Kommission und Parlament kamen vor zehn Jahren die des Europäischen Rats und der Eurogruppe für die Eurozone und ein Hoher Vertreter für die Außenpolitik hinzu. Aber das war nicht genug: Der Europäische Rat macht hauptsächlich Krisenverwaltung ohne wirklich zukunftsorientierte Rolle, und die Ämterinflation ist ein paradoxales Eingeständnis der Schwierigkeit, eine starke Macht zu verkörpern. Europa hat mehrere Telefonnummern, aber keine direkte Leitung, wie Henry Kissinger vielleicht heute sagen würde. Diese Pluralität ist für den mit der *Vème République* vertrauten französischen Bürger schwerer zu akzeptieren als für jeden anderen Europäer.

Europa hat auch keinen „entscheidenden Moment“, wie Frankreich mit seiner Präsidentschaftswahl oder andere europäische Staaten mit ihren Parlamentswahlen, die ein Aktionsprogramm für vier oder fünf Jahre definieren. Die Europawahlen sind sicherlich ein Element, aber der Wahrheit halber muss man doch eingestehen, dass sie keine klare kollektive Orientierung aufzeigen können – schon allein aufgrund der Natur des europäischen Systems: keine transnationalen gemeinsamen Listen, Unkenntnis der europäischen politischen Familien, Fehlen einer direkten Verbindung mit der Wahl der europäischen Exekutive, außerdem die strukturbedingten Faktoren Sprachenvielfalt, unterschiedliche politische Kulturen, Wahrnehmung der wichtigen europäischen Themen aus der Ferne, ohne gemeinsamen Raum für die Diskussion... Die deutlich erhöhte Wahlbeteiligung bei der Europawahl 2019 zeigt jedoch, dass Europa durchaus zu mobilisieren vermag, wenn klarer erkannt wird, was auf dem Spiel steht (Sorge um das Klima, Zunahme der nationalistischen Bewegungen...).

Politisches Desinteresse an Europa ist also keine Fatalität. Das Machtvakuum kann durchaus gefüllt werden – vorausgesetzt, man versucht nicht, die staatlichen Systeme nachzuahmen: die EU ist auf keinen Fall dazu berufen, ein neuer Staat werden. Eine vollends europäische Lösung würde darin bestehen, den vielen Köpfen, die Europa repräsentieren, einen „Präsidenten der Präsidenten“ hinzuzufügen; die Realität sieht eher so aus, dass, wenn die Umstände sich dafür eignen, ein Kopf die Reihe überragt: A. Merkel hat in Krisenzeiten eine *Leadership* der Vernunft skizziert, sich aber gesträubt, nach überstandenen Sturm eine *Leadership* der Vision zu verkörpern; diese Rolle nimmt – wenn auch nicht ohne unvermeidliche Friktionen – seit 2017 E. Macron wahr. Die Existenz ambitionierterer Politiken, gegebenenfalls in eingeschränkten Formaten, wird naturgemäß das Hervortreten einzelner, möglicherweise sogar mehrerer Führungspersönlichkeiten gleichzeitig zur Folge haben. Um ein geeignetes europäisches Forum zu finden – Ort und Zeitpunkt für eine solche politische Orientierung vorausgesetzt – wird Innovationsgeist gefragt sein: Diplomatische Konferenzen sind kein ausreichender und allgemein akzeptierter Rahmen mehr für eine Neuausrichtung Europas; der mit dem Konvent 2001-2003 unternommene Versuch, die Debatte zu erweitern und zu demokratisieren, war eine nützliche Erfahrung, mit Blick auf die Zukunft jedoch disqualifiziert durch das Scheitern der

Referenden 2005. Wir brauchen eine andere Lösung, die dem zeitgenössischen Bedürfnis nach einem offenen Beratungsprozess gerecht wird – genau dies ist Sinn und Zweck der von Frankreich vorgeschlagenen „Konferenz zur Zukunft Europas“.

Die europäische Leidenschaft der Erweiterung

Diese Leidenschaft hängt in erster Linie damit zusammen, dass jede Erweiterung die nächste Erweiterung nach sich zieht, da jedes neue Mitglied die eigene Nachbarschaft und Einflussosphäre als die zu überwindende „neue Grenze“ betrachtet; jedes Land möchte vermeiden, sich „am Rande des Imperiums“ zu befinden. Europa ist aufgrund seines Ursprungs auf sich selbst fokussiert; es konzipiert sein Verhältnis nach außen nicht unter dem Aspekt der Grenzen als notwendige Kooperations- und Spannungsschnittstelle. Europa erlebt sich selbst als Raum des Wohlstands, den es auszudehnen gilt. Die Europäische Gemeinschaft hat ursprünglich keine Außenpolitik. Neben den Handelsabkommen, die die Union erst spät als Instrumente der Einflussnahme und Druckmittel im Dienste seiner Interessen und Werte erkannt hat, verfügt Europa über zwei zentrale Handlungsinstrumente: das Geld und den (Binnen-)Markt, deren Umfang sich ohne größere Schwierigkeiten vergrößern lässt. Hinzu kommt eine tieferliegende weitere Dimension: Für die sogenannten Oststaaten, die heute die Hälfte der EU-Mitglieder stellen, wie auch für die Einlass begehrenden Balkanstaaten stellte das politische Europa einen Freiheits-, Friedens- und Wohlstandshorizont dar, von dem die Geschichte sie willkürlich und ungerechterweise ausgeschlossen hatte. Für sie besteht in dieser Hinsicht also eine Wiedergutmachungsschuld, und es wäre egoistisch, diese von sich zu weisen.

Frankreich hat der Erweiterung immer misstraut und betrachtete sie intuitiv als Verwässerung, die die politische Union hinauszögern würde, wobei der britische Enthusiasmus für diese Expansion unsere Bedenken legitimerweise noch verstärkte. Wir kommen an dieser Stelle nicht umhin, ein Scheitern Frankreichs zu konstatieren: Seit F. Mitterrand haben wir zu Recht immer gewarnt vor den Risiken einer raschen Erweiterung ohne ambitionierte institutionelle Reformen – in der Praxis kam es abgesehen von der glücklicherweise erfolgten Einschränkung der Einstimmigkeitsregel nur zu gewissen Anpassungen oder Anhäufungen (ein Beispiel dafür ist der Grundsatz „ein Kommissar je Land“); aber wir haben es nicht verstanden, die durchaus stichhaltigen Gründe für unsere Bedenken zu erklären oder eine glaubwürdige Alternative vorzuschlagen. Schlimmer noch: Wir haben den Graben durch Ignorieren der neu beigetretenen Mitglieder weiter vertieft, statt sie zu wertvollen Verbündeten zu machen. Ein nützlicher Schritt wurde auf Initiative Frankreichs Anfang 2020 damit vollzogen, dass die Beitrittsverhandlungen erschwert wurden. Doch schon unter den aktuellen Gegebenheiten zu 27 wird es der EU nicht mehr möglich sein, ihre neuen Ziele zu erreichen; und da sie sich nunmehr mit ihrem Verhältnis nach außen auseinandersetzen muss, braucht sie auch klare Grenzen. Nur wenn diese Voraussetzung erfüllt ist, werden die Europäer – nicht allein die Franzosen – sich einer politischen Gemeinschaft zugehörig fühlen und den von ihr gebotenen Schutz spüren.

Wenn wir die Konstruktionsfehler des politischen Projekts überwinden, finden wir letztlich zurück zu einer fest verwurzelten europäischen Vorstellungswelt, der zwei paradoxe Empfindungen zugrunde liegen: Zum einen eine etwas depressive Angst vor dem Niedergang, die niemand besser beschrieben hat als George Steiner³; unsere Straßennamen zeugen von unserer Obsession für die Ruhmesmomente und

Verletzungen der Vergangenheit, während die Amerikaner wie Henry Ford meinen, „die Geschichte ist ein Witz“. Zum anderen ein komfortables und für eine gewisse Idee vom „Ende der Geschichte“ empfängliches Gefühl, im Innern einer schützenden Blase in Frieden zu leben. Der Verbund dieser beiden Empfindungen trägt einen Namen: „der diskrete Charme der Dekadenz“. Jede Zeit, in der Europa sich darin gefiel, führte zu seinem Verderben. Deshalb muss Europa zum Sinn für die Welt und zu einer positiven Zukunftseinstellung zurückfinden.

Zu einem Sinn für die Welt und zu einer positiven Zukunftseinstellung zurückfinden

Konzipiert als internes Versöhnungsprojekt, muss das politische Europa sich heute mit vier Attributen ausstatten, die für jede dauerhaft fortbestehende und sich behauptende politische Gemeinschaft unerlässlich sind, nämlich: Grenzen, adäquate Institutionen, eine Machtagenda und ein Zusammengehörigkeitsgefühl.

Ausgerichtet auf seinen politischen und wirtschaftlichen Wiederaufbau und de facto durch den Kalten Krieg abgegrenzt, musste Europa sich in der Vergangenheit niemals mit der Frage der Grenzen auseinandersetzen. Drei Faktoren haben diese Frage jedoch nunmehr unumgänglich gemacht: die bereits erreichte Größe und die von der Funktionsweise Europas verursachte Schwerfälligkeit; die wachsenden Spannungen im Verhältnis zur Türkei; und die Migrationskrise, die gezeigt hat, dass die Verwaltung der Grenzen keineswegs eine anekdotische Kompetenz der Union sein kann.

Grenzen festzulegen bedeutet nicht, eine Gesellschaft abzuschotten, sondern deren Verhältnis zur Welt zu organisieren: es ist genau das, was die Europäer brauchen. Für die EU ist dies auch die Bedingung für eine solide Außenpolitik, die sich von einer Erweiterungspolitik unterscheidet. Daher ist es auch wichtig zu sagen, wie der Staatspräsident dies in der Sorbonne getan hat, dass die Erweiterung auf den Westbalkan ein allerletzter Schritt ist; die Ausdehnung der Union muss dort enden – wobei auch diese Erweiterung nicht garantiert ist. Sowohl für die Länder, die erst die Gespräche aufnehmen (Nordmazedonien, Albanien), als auch für diejenigen, die bereits verhandeln und diesem neuen Ansatz zugestimmt haben (Serbien, Montenegro), wurde daher auf Betreiben Frankreichs die Verhandlungsmethode geändert; damit ist künftig eine Reversibilität des Prozesses möglich, mit einer vom aktuellen Automatismus weit entfernten politischen Kontrolle. Und was noch wichtiger ist: Diese Erweiterung muss strikt an eine Reform der Arbeitsweise der Union gebunden sein; Grenzen und Institutionen gehen Hand in Hand.

Welches Verhältnis wollen wir ausgehend davon zu unseren großen Nachbarn aufbauen? Diese Fragestellung beginnt mit der Türkei, die seit 1963 in einem Verhandlungsprozess steht – wobei allerdings zu sagen ist, dass dieser damals auf einem ganz anders gearteten, viel weniger integrierten Projekt fußte und außerdem beide Seiten diesbezüglich stets eine bequeme Heuchelei praktiziert haben: Die Europäer haben es nie gewagt, die Verhandlungen zu beenden, weil sie Angst vor einem Abbruch des Dialogs hatten, der regelmäßig neu belebt wurde, wenn wir Ankara brauchten; und die Türken haben inmitten der europäischen Zögerlichkeiten zuletzt ein wirksames nationalistisches Ventil gefunden. Nun gilt es, die Dinge klar zu benennen und auf eine andere Partnerschaft hinzuarbeiten, die nicht der Beitritt zur EU sein wird. E. Macron hat dies beim Paris-Besuch des türkischen Präsidenten im Januar 2018 offen bekundet. Eine solche Partnerschaft (die Bezeichnung kann sich ändern, da die Türken mit diesem Wort oft verletzten Stolz verbinden) in den Bereichen Wirtschaft, Energie, Sicherheit, Migration, Kultur, wird jedoch erst dann vorankommen können, wenn die aktuellen Provokationen im östlichen Mittelmeer

aufhören.

Würde dieses Modell sich auch auf andere Nachbarn übertragen lassen? Wie jede Großmacht brauchen wir eigentlich maßgeschneiderte Vereinbarungen mit unseren Nachbarn. Für einige unter ihnen können wir die existierenden Regelungsrahmen nutzen: die Östliche Partnerschaft im Falle von Ukraine, Belarus, Armenien, Aserbaidschan, Georgien und Moldau; eine Mittelmeer-Partnerschaft im Süden, die allerdings trotz der französischen Bemühungen von N. Sarkozy, die E. Macron neu lanciert hat, bisher noch unzureichend ist. Russland ist eine ganz andere Problematik, aber den Dialog abzulehnen, würde uns machtlos machen; das ist der Sinn der im August 2019 vom Staatspräsidenten unternommenen Initiative, die im Osten der Union erhebliche Unruhe verursachte. Frankreich wird dort zuweilen als prorussisch wahrgenommen. Diese Initiative beruht jedoch absolut nicht auf Naivität. Frankreich hat zum Beispiel niemals die gemeinsamen europäischen Sanktionen gegen Russland in Frage gestellt, und kein französischer politischer Verantwortungsträger aus der vordersten Reihe weiß besser als E. Macron über Cyberangriffe und Desinformation Bescheid. Davon, dass Frankreich die europäischen Regeln für das Gaspipeline-Projekt Nord Stream 2, das unsere Energieabhängigkeit von Russland erhöhen könnte, weiter verschärft hat, ganz zu schweigen. Im Nachhinein betrachtet, müsste man die Reihenfolge der Faktoren wahrscheinlich umdrehen: zunächst kollektiv im Europäischen Rat debattieren, nach Polen und in die baltischen Staaten reisen und dann erst einen neuen Dialog mit Moskau initiieren.

Die wichtigste Unbekannte in dieser Grenzgleichung betrifft natürlich das Vereinigte Königreich. Die derzeit blockierten Verhandlungen über das künftige Verhältnis zeigen zunächst einmal die Stichhaltigkeit der genannten Parameter: Wir können uns mit unserer Nachbarschaft nicht nur unter dem Gesichtspunkt der Erweiterung auseinandersetzen (da das Vereinigte Königreich Europa „ent-weitert“); und wir brauchen Ad-hoc-Partnerschaften. Diese Verhandlungen werfen die Grenzfrage sogar noch stärker auf: Drinnen und Draußen sind in einer politischen Gemeinschaft nicht dasselbe. Daher tritt Frankreich mit einer nicht auf Strafe sinnenden, aber resoluten Entschlossenheit dafür ein, dass dem Vereinigten Königreich nicht das „Beste beider Welten“ zugestanden wird: freier Zugang zu unserem Markt ohne volle Einhaltung unserer Regeln. Sonst werden die Nationalisten ein leichtes Spiel haben, die Union als leere Schale oder als Goldesel zu präsentieren. Es wäre allerdings einigermaßen paradox, mit Moskau zu reden, die Beziehungen mit Kiew zu stärken, mit Belgrad zu verhandeln und gleichzeitig all das zu ignorieren, was uns mit dem Vereinigten Königreich verbindet. Wenn es uns gelingt, die Balance zwischen Zugang zum europäischen Markt und Einhaltung fairer Wettbewerbsregeln herzustellen und durch eine Sicherheitspartnerschaft zu ergänzen, hätten wir ein neues Nachbarschafts- und Einflussmodell für Europa entwickelt. Die Summe eines regulierten Zugangs zum Binnenmarkt und der Mitgliedschaft im Europarat würde im Grunde einen für die Zukunft nützlichen europäischen Rahmen für wirtschaftliche und politische Kooperation skizzieren, der mutatis mutandis auch auf andere Länder in der Nachbarschaft übertragbar wäre.

Ein einziger institutioneller Rahmen, differenzierte Formate

Ein entsprechend abgegrenztes politisches Projekt muss auch gesteuert werden. Desinteresse gegenüber den Institutionen kann man Europa nicht vorwerfen, es hat dafür eine regelrechte Leidenschaft. Die Brüsseler Szene wird seit siebzig Jahren von den Debatten über die Verträge und die „Kreise“ belebt. Nun gilt es jedoch, das Thema pragmatisch neu zu betrachten, mit einer einfachen Leitlinie: ein einziger

In Deutschland und mehr noch in Frankreich kehrt regelmäßig der Gedanke wieder, diverse Clubs oder Kreise europäischer Staaten zu definieren, wobei auch eine gewisse Sehnsucht nach einem kleineren und homogeneren Europa mitschwingt. Ein „harter Kern“ würde den europäischen Geist und die ursprüngliche Ambition verkörpern. Das könnte der Kreis der sechs Gründungsmitglieder sein, oder der zwölf, die die Ära Delors geprägt haben. Jenes Europa wird jedoch nicht wiederkommen. Wird es mit den Niederlanden und Luxemburg möglich sein, die notwendige Steuerharmonisierung zu realisieren? Ist Frankreich in diesem Bereich nicht Warschau näher als Dublin? Die EU lässt sich nicht auf die historischen Formate, die Bruchlinien zwischen Ost und West oder Nord und Süd reduzieren. Darin liegt zugleich ihre Chance und die Bedingung für ihr Überleben; denn wenn zwei oder drei Clubs sich bei allen Themen völlig uneinig wären, würden sie rasch auseinanderdriften.

In einem Europa mit 27 Mitgliedern gilt es, themenabhängig Projektteams zu bilden – daher die absolute Notwendigkeit, „mit allen zu reden“. Das können simple Allianzen auf Zeit sein, um eine bestimmte Idee voranzutreiben: So brachte Frankreich beispielsweise im Frühjahr 2019 erst vier, dann neun Staaten zusammen – zunächst ohne, dann mit Deutschland –, um darauf hinzuwirken, dass auf europäischer Ebene das Ziel der CO₂-Neutralität bis 2050 beschlossen wird. Aber diese Differenzierung kann auch mit dauerhafteren Kooperationen einhergehen, wie es sie im Übrigen in der Geschichte Europas, von Schengen bis zum Euro und heute zur Verteidigung, bereits gegeben hat.

Einem scheinbaren Paradoxon zufolge besteht die Bedingung für eine solche Differenzierung ohne Zerfall in der Beibehaltung eines einheitlichen institutionellen Rahmens: *eine* Kommission, *ein* Rat, ein Parlament, *ein* Gerichtshof – und *eine* Zentralbank. Dieser Rahmen sollte flexibler sein, um eine faire und effiziente Differenzierung zu gestatten. So sollte etwa das Europäische Parlament als „Parlament der Eurozone“, beschränkt auf die Abgeordneten aus den betreffenden Staaten, zusammenkommen, um morgen ein spezifisches Budget für die Länder mit der gemeinsamen Währung zu beschließen. Ebenso könnte der Rat sein Format jeweils in Abhängigkeit von den zu debattierenden Themen anpassen. Um eine differenzierte Einheit dieser Art zu organisieren, wird eine Vertragsänderung nötig sein; bis dahin können wir mit pragmatischen Lösungen wie der Eurogruppe vorankommen.

Um die Entscheidungseffizienz der Union in einer Familie mit 27 Mitgliedern zu steigern, erscheinen zwei weitere institutionelle Veränderungen unerlässlich: Das ist zum einen die Verkleinerung der Kommission, da das Prinzip „ein Kommissar pro Land“ es heute weder ermöglicht, den bei einer atypischen und somit fragilen Exekutive gebotenen Zusammenhalt sicherzustellen, noch den für die Definition gemeinsamer europäischer Interessen erforderlichen europäischen Geist hervorzubringen, weil jede Hauptstadt ihren Kommissar als ihren Sprecher oder Beschützer betrachtet. Zum anderen das Ende der Einstimmigkeit in den noch verbliebenen Bereichen, insbesondere dem Steuerrecht; dieser Entscheidungsmodus rechtfertigt sich nur bei Fragen konstitutioneller oder konstitutiver Art wie Erweiterung, Vertragsänderung sowie – allerdings mit gewissen Abstrichen – Haushalt und Mittelausstattung.

Drei „Europas“?

In der Praxis zeichnen sich in den großen Bereichen der Zusammenarbeit drei „Europas“ innerhalb der Union ab. Zunächst ein Europa der Werte und des Marktes,

das schon 1950 das Fundament der Europäischen Gemeinschaften darstellte: Es handelt sich um die Union mit ihren 27 Mitgliedern, mit einzelnen Ausläufern in die Nachbarschaft entsprechend der bereits erwähnten Partnerschaftslogik. Dort laufen der Binnenmarkt, der sich erweiternde Schengen-Raum (die Logik des Binnenmarktes und der Freizügigkeit lassen sich eigentlich nicht unterscheiden) sowie die sich weiter ausdehnende und einen enormen Teil der Post-Brexit-Union umfassenden Eurozone zusammen bzw. werden in einer immer deutlicheren Überlagerung zusammenlaufen. In deren Kreis entsteht ausgehend von der 2017 durch den Staatspräsidenten lancierten Europäischen Interventionsinitiative peu à peu ein Europa der Verteidigung und der Sicherheit; letzteres wird in Anbetracht des Brexits neu überdacht werden müssen, da gerade in diesem Bereich die europäische Verankerung des Vereinigten Königreichs ein gemeinsames strategisches Interesse von großer Bedeutung darstellt: Das ist der Sinn des Vorschlags von E. Macron und A. Merkel zur Schaffung eines „Europäischen Sicherheitsrats“ als Koordinationsinstanz, in der London auf dem Gebiet der Außen- und Sicherheitspolitik mit einbezogen werden soll (geteilte Positionen, gemeinsame Sanktionen...)

In den anderen Bereichen, insbesondere dem der industriellen Kooperationen, wird die pragmatische Zusammenarbeit, das Ad-hoc-Format vorherrschen, mit einer (speziell finanziellen) Unterstützung seitens der EU; dies gilt beispielsweise für die von Deutschland und Frankreich gestarteten „wichtigen Vorhaben von gemeinsamem europäischen Interesse“ auf dem Gebiet der Batteriezellen, mit Unterstützung durch die Europäische Kommission und einer Ausnahme von der Beihilferegulierung. Nicht jede europäische Zusammenarbeit braucht einen eigenen Vertrag und eigene Institutionen; nicht jedes europäische Vorhaben sollte die Zustimmung aller abwarten müssen. Europa muss zu Unternehmensegeist und Schaffenslust zurückfinden: Die Vorreiter werden diejenigen, die zunächst noch abwarten, mitziehen – eine feststehende europäische Gesetzmäßigkeit. Die Institutionen sollten eher fördern und erleichtern als in jeder Hinsicht selbst das Projekt Europa verkörpern zu wollen. Im Grunde wird nur eine Avantgarde weiterhin erforderlich sein und muss ihre Verantwortung übernehmen: das ist nach wie vor der deutsch-französische Sockel.

Genau dies ist der Geist der „Konferenz zur Zukunft Europas“, die voraussichtlich im Herbst 2020 unter deutschem EU-Vorsitz gestartet und im Frühjahr 2022 unter französischem Vorsitz abgeschlossen werden wird. Da es der EU an Machtorten und -momenten fehlt und der institutionelle Vorwärtsmarsch nicht mehr funktioniert, ist es extrem wichtig, einen umfassenden Reflexionsprozess über die Grundlagen der Politik und der verfolgten Handelns zu eröffnen. Dieser Prozess, den es so noch nie gegeben hat, wird neben den europäischen und nationalen Institutionen vor allem auch die Bürger in Form eingehender gemeinsamer Beratungsrunden zum jeweiligen Thema mit einbeziehen – ähnlich wie die unlängst in Frankreich durchgeführte *Convention citoyenne pour le climat* (Bürgerkonvent für das Klima). Er wird Gelegenheit bieten, sich mit Fragen auseinanderzusetzen, die bisher noch nie gleichzeitig und gemeinsam auf europäischer Ebene debattiert wurden: Welche Migrations-, welche Ernährungs-, welche Gesundheits-, welche Handelspolitik wollen wir? Manche werden diese Übung belächeln, wie dies bei jedem Experiment dieser Art der Fall ist; es handelt sich um eine Wette – aber die letzten Monate, von der Europawahl bis zu den Klimamärschen, haben gezeigt, dass die Europäer sich nach gemeinsamen Projekten sehnen und darauf brennen, sich zu engagieren. Um diese Mobilisation sicherzustellen, ist eine Bedingung unverzichtbar: Die Staaten und die europäischen Institutionen müssen sich verpflichten, einen großen Teil der aus dieser Konferenz hervorgehenden Vorschläge schnellstens aufzugreifen.

Eine Machtagenda

Das größte Novum für Europa besteht darin, eine Machtagenda zu entwickeln. Unter dem Eindruck der französischen Vorschläge, eines progressiven deutschen *aggiornamento* und der durch die Konfrontation zwischen China und den USA verursachten Erschütterungen ist dieser Gedanke in den letzten drei Jahren rasch vorangekommen. Die Machtbereiche, die hier entlang den bereits im September 2017 von E. Macron dargestellten Linien kurz in Erinnerung gerufen werden, sind gut identifiziert. Durch die COVID-19-Krise wurde – insbesondere im Hinblick auf die industrielle Unabhängigkeit und den Schutz strategischer Wirtschaftszweige, u.a. des Gesundheitssektors – der diesbezügliche Bewusstseinsprozess beschleunigt. Drei weniger häufig genannte Aspekte verdienen hier besondere Aufmerksamkeit.

Im Einklang mit einer gewissen Zurückhaltung oder wohlwollenden Aufgeschlossenheit, die sich durch ihre jüngere Geschichte hindurchzieht, tendierte die EU in den letzten Jahren dazu, im internationalen Kräftespiel wie ein *honest broker* aufzutreten, der sich von den großen Akteuren, insbesondere USA und China, gleichmäßig distanziert hält. Paradoxe Weise schließt dies auch mehrere der transatlantischen Beziehung besonders eng verbundene Staaten im Osten Europas ein, die im Bereich von Wirtschaft oder Technologie jegliche Konfrontation mit China ablehnen. Sich systematisch für Äquidistanz zu entscheiden, ist die Haltung von „Nicht-Mächten“. Die Handelspolitik bietet dafür das beste Beispiel: Die EU hätte unter der vorherigen Kommission gleich zu Beginn der Amtszeit von D. Trump danach trachten sollen, eine gemeinsame Agenda zur Reformierung der Welthandelsorganisation aufzustellen, und hätte anerkennen sollen, dass Brüssel – ohne Stil und Methode zu teilen – hinsichtlich der aggressiv wettbewerbswidrigen Verhaltensweisen von Peking die Dinge genauso analysiert wie Washington. Die Union hat es vorgezogen, das Thema zu meiden, wobei sie der Handelsrivalität mit China und gleichzeitig den amerikanischen Zöllen ausgesetzt ist, und schließt währenddessen immer mehr Handelsabkommen mit allen dafür verfügbaren Partnern (Kanada, Vietnam, Mercosur...). Umgekehrt sollte die Union sich nicht dafür schämen, in Klimafragen eng mit Peking zusammenzuarbeiten, da die Amerikaner sich aus dem Übereinkommen von Paris ausgeschlossen haben. Die Themen, für die man kämpfen will, und die eigenen Partner bewusst zu wählen, mit einem klaren konzeptionellen Rahmen (europäische Autonomie, privilegiertes Verhältnis zu den Vereinigten Staaten, Kooperation je nach Gegebenheiten mit anderen Akteuren), stellt den essentiellen Kern einer Machtpolitik dar, die sich immer an der Verteidigung der eigenen Werte und Interessen orientiert.

Hierfür muss die Union zunächst ihre Stärken erkennen. Ihr wichtigster Trumpf ist und bleibt der Binnenmarkt der Union, als weltweit größter offener Markt, mit seinen 450 Millionen Menschen. Dieser Markt, verbunden mit den großen integrierten Politikbereichen Wettbewerb und internationaler Handel, ist ein Krafthebel nach innen und ein Machthebel nach außen. Deshalb ist die Stärkung des Binnenmarkts, beispielsweise durch die Vereinheitlichung des Wirtschaftsrechts, der Regulierung des Bank- und Finanzwesens oder der Regeln für die großen digitalen Plattformen, kein überholtes, vollendetes Projekt, sondern ist extrem aktuell für unser Wachstum und unsere Wettbewerbsfähigkeit.

Um die Leistungskraft, ja sogar das Überleben der Union zu sichern, sind fundamentale Anpassungen vonnöten: Dazu gehört zum einen die Bekämpfung des innereuropäischen Dumpings, das die dauerhafte Akzeptanz der Union bei den

Bürgern untergräbt. Darum geht es bei der Reform der Entsenderichtlinie, die am 30. Juli 2020 in Kraft getreten ist und nun durch einen gnadenlosen Kampf gegen Betrug und Briefkastenfirmen ergänzt werden muss. Deshalb auch die unbedingte Notwendigkeit der bisher noch in den Anfängen steckenden steuerlichen Konvergenz, speziell im Bereich der Körperschaftsteuer und im Digitalsektor. Zum anderen betrifft dieser Anpassungsbedarf die Wettbewerbspolitik; diese war anfangs richtigerweise konzipiert als interne Regelung, um einen unverzerrten und innovationsfördernden Wettbewerb zu ermöglichen, gegenüber einem globalen Wettbewerb, in dem man mit gleichen Waffen gegen massiv subventionierte oder von geschützten strategischen Märkten profitierende ausländische Großunternehmen antreten können muss, ist sie jedoch nicht mehr bedarfsgerecht. Umgedacht werden muss schließlich auch in der Handelspolitik: Sie ist ein wichtiger Hebel, um unsere Interessen zu wahren und unsere Standards in den Bereichen Ernährung, Umwelt oder Gesundheit durchzusetzen, aber die aktuellen Abkommen, die keine strikte Einhaltung des Pariser Übereinkommens oder der in ihnen enthaltenen Umweltklauseln vorschreiben, werden für die europäischen Bürger bald nicht mehr akzeptabel sein und tragen dem realen Gewicht der EU im internationalen Handel nicht angemessen Rechnung.

Eine häufig ignorierte bzw. missachtete Machtproblematik betrifft die Demographie. Im Zeithorizont 2050 wird die EU der einzige regionale Block mit rückläufiger Bevölkerung im Vergleich zu heute sein. Ein obsoleter Machthebel? Sicherlich nicht, denn der Bevölkerungsrückgang hat – ganz unabhängig vom unmittelbar auf der kollektiven Wirtschaftsleistung beruhenden Gewicht – fast unweigerlich zur Folge, dass Gesellschaften sich in sich selbst zurückziehen, da ihnen die Dynamik der Jugend fehlt und sie auf eine Angst vor der Auslöschung fixiert sind – die Spuren davon trägt Europa bereits heute. Ein Teil des Erfolgs der Nationalisten und Ultrakonservativen im Osten der Union ist auf das Abwandern der Jugend zurückzuführen. Familienpolitik ist eine nationale Politik und sollte dies auch bleiben, da sie sensible lokale Modelle berührt. Aber die EU könnte, wie der Staatspräsident dies am 5. Februar dieses Jahres in Krakau unterstrichen hat, die Bevölkerungspolitik der Mitgliedstaaten unter strikter Beachtung unserer gemeinsamen Werte, insbesondere der Gleichstellung zwischen Frauen und Männern, finanziell unterstützen.

Kein politisches Projekt, keine Gemeinschaft können die Zeit überdauern oder an ihre Zukunft glauben ohne das Vorhandensein eines von allen geteilten Gefühls der Zusammengehörigkeit. Das ist weder ein Luxus noch eine „europäistische“ Marotte, zumal die Grundlagen dieser gemeinsamen Identität in unserer Architektur, unserer Literatur, unseren Sprachen und unseren Landschaften fest verwurzelt sind. Das Konstrukt Europa hat dieses Erbe ignoriert und ist daher ein kaltes Objekt geblieben, das den Anklägern einer bürokratischen Maschinerie die Kritik leicht macht. Kein überzeugter Europäer bezieht seine Überzeugung aus einem wirtschaftlichen Nachweis der Vorteile des Euro. Ich persönlich bin über Politik und Geschichte auf einer Berlin-Reise, wenige Wochen nach dem Fall der Mauer, dazu gekommen: Europa war Inbegriff der Hoffnung. Bei anderen hängt der Glaube an Europa mit ihrer Familiengeschichte, ihrer Tätigkeit als Grenzgänger, der Literatur, der europäischen Finanzierung eines Projekts oder dem diffusen Gefühl zusammen, dass die Welt vernünftigerweise nicht von einem Kondominium der Vereinigten Staaten und Chinas beherrscht werden darf.

Das Erasmus-Programm könnte bis zum Ende des Jahrzehnts weiter ausgedehnt werden; wir machen Fortschritte in dieser Richtung, aber nicht so rasch, wie wir es uns gewünscht hätten. Jedes Land sucht nach Mitteln und Wegen, ihrer Jugend

neue, gemeinsame Entfaltungsmöglichkeiten ,zu bieten – warum also nicht zum Beispiel einen europäischen Zivildienst einführen? Das Engagement für die pluralistische Demokratie und den Rechtsstaat ist hier von großer Bedeutung; es ist konstituierender Bestandteil unserer gemeinsamen Identität. Es gibt eine Idee, die deshalb immer wieder aufkommt, weil sie dieses Bedürfnis nach Verkörperung zum Ausdruck bringt, das nur noch stärker werden kann, wenn man viel in den freudlos weißen oder grässlich bunten Fluren der Brüsseler Gebäude unterwegs ist: die Idee, berühmte Orte oder Gesichter auf unseren Banknoten abzubilden. Die Euro-Scheine sollten nicht nur Brücken und Fenster zeigen, als habe Europa erneut zu viele große Männer und Frauen, um sich entscheiden zu können. Europa ist dieser Kontinent, der nur mit Stolz auf seine Vergangenheit vorankommen kann – erfüllen wir also unsere gemeinsamen Objekte mit Leben! Zusammengehörigkeit manifestiert sich in vielerlei Gestalt, es handelt sich hier nur um einige Beispiele, die aber absolut nicht anekdotisch sind. Abschließend dazu eine letzte Überlegung: Da es im Grunde darum geht, von einem gemeinsamen Stolz beseelt zu sein, um dieses Abenteuer fortzusetzen, brauchen die Europäer eine von allen geteilte große Vision. Wir haben immer noch die am weitesten fortgeschrittene Industrie in der Raumfahrttechnik. Doch während Chinesen und Amerikaner von einer neuen Eroberung des Weltalls sprechen, wagen die Europäer dies nicht; wir sollten proklamieren, dass der erste Mensch auf dem Mars ein Europäer sein wird! Eine Ambition oder einen großen Traum zu verfolgen ist keine Apanage der anderen!

Der von Frankreich ausgefochtene Kampf, um den Begriff der Souveränität nicht jenen zu überlassen, die sich nicht wirklich dafür einsetzen, und darauf hinzuwirken, dass Europa nicht die anderen an seiner Stelle die Sprache der Macht sprechen lässt, trägt Früchte. Durch ein konstantes europäisches Engagement – an erster Stelle, aber nicht allein über die deutsch-französische Schiene –, durch Reformen, die unsere Glaubwürdigkeit wiederherstellen, durch den ständigen Einsatz für die Interessen Europas in der Welt, weil diese auch die Interessen Frankreichs sind, hat E. Macron mindestens in Bezug auf drei Kriterien Ergebnisse erzielt.

Mehr als die Hälfte der in der Sorbonne-Rede gemachten Vorschläge sind in Umsetzung begriffen, von den europäischen Universitäten bis zum Urheberrechtsschutz, von der Reform der Entsenderichtlinie bis zur Einrichtung einer europäischen Geheimdienst-Akademie, von der Schaffung einer Europäischen Zivilschutztruppe bis zur Europäischen Interventionsinitiative: Nicht alle sind sichtbar, und manchmal sind sie sichtbar, aber ihre europäische Dimension wird nicht wahrgenommen; es ist an uns, sie mit Leben zu erfüllen, sie zu erklären, sie zu stärken.

Einige große Veränderungen unter diesen Vorschlägen sind mittlerweile beschlossen und werden nun umgesetzt: Hier ist in erster Linie der Haushaltskompromiss vom Juli 2020 zu nennen, der erstmals eine gemeinsame europäische Schuldenaufnahme zur Finanzierung des Wiederaufbaus unserer Volkswirtschaften vorsieht. Es ist vor allem ein Umdenken in Europa im Gange: Die sogenannten liberalen Staaten im Norden Europas etwa setzen sich für den Schutz der strategischen Sektoren vor ausländischen Investitionen ein; kein Staat verweigert sich der Reaktion auf handelspolitische Attacken gegen die Union, auch wenn diese von jenseits des Atlantiks kommen; Deutschland übernimmt mehr Verantwortung im Bereich Sicherheit und Verteidigung; die Notwendigkeit eines entschlossenen gemeinsamen Handelns gegenüber China wird nicht angezweifelt; und die Einigkeit Europas in den

Brexit-Verhandlungen ist der klarste Test in puncto Souveränität, den wir gemeinsam erfolgreich bestehen.

Europa hat ein Jahrzehnt der Krisen überlebt und hat begriffen, dass seine Transformation vom Raum zur Macht unvermeidlich ist. Es geht gewiss nicht darum, aus Europa einen „Superstaat“ zu machen oder die nationalen Unterschiede zu leugnen – im Gegenteil: Europa wird seine Kraft und sein *Leadership* vielmehr in einer bewusst akzeptierten Differenzierung finden. Dass Frankreich bei der europäischen Hilfe im Libanon die Zügel in der Hand hat, ist völlig normal; und dass Spanien bezüglich der Krise in Venezuela den Ton angibt, ist auch eine Chance für die Selbstbehauptung Europas... In diesem Modell sui generis wird Europa die Kraft zu neuer Ausstrahlung finden, sofern es ihm gelingt, sein eigenes „magisches Quadrat“ aus klaren Grenzen, effizienten Institutionen, Machtagenda und Zusammengehörigkeitsgefühl neu zu errichten. All dem ist ein wichtiges Element, das „Salz“ einer jeden Macht hinzuzufügen, nämlich das Wissen um deren dauerhaften Bestand. Diese langfristige Perspektive zu eröffnen, ist Zielsetzung der bevorstehenden „Konferenz zur Zukunft Europas“.

Hertie School gGmbH • Chairman of the Supervisory Board: Bernd Knobloch • Chairman of the Board of Trustees: Frank Mattern • Academic Director: Prof. Dr. Henrik Enderlein • Managing Director: Dr. Axel Baisch • Registered Office: Berlin • Trade Register: Local Court, Berlin-Charlottenburg HRB 97018 B • Hertie School – founded and supported by the non-profit Hertie Foundation