

ceplnput *spezial*

Europa vor der Wahl: Agenda 2024-2029

10. April 2024

Freiheit oder Knechtschaft – Europa vor Schicksalsjahren

Warum die EU in der geopolitischen Zeitenwende neue Souveränität braucht und dafür ihr Selbstverständnis ändern muss

Henning Vöpel



©shutterstock_simbos_croatia

- ▶ Die EU steht vor Schicksalsjahren. Ihre geostrategische Souveränität schwindet just in einer Zeit, in der sie äußeren Bedrohungen für Freiheit und Frieden, aber auch im Inneren Gefahren für Stabilität und Einheit ausgesetzt ist. Ihre geoökonomische Position in der Weltwirtschaft wird zudem schwächer just zu einer Zeit, in der sich die globalen Märkte und Lieferketten technologisch und handelspolitisch neu organisieren. Frieden, Freiheit und Wohlstand, die Werteverprechen der EU, sind so unsicher geworden wie seit langem nicht mehr.
- ▶ Die geopolitische Zeitenwende ist für Europa eine tiefgreifende Ordnungskrise. Um Frieden, Freiheit und Wohlstand für die Zukunft sichern zu können, muss die EU ihre Souveränität und Wettbewerbsfähigkeit grundlegend erneuern. Die EU ist politisch, institutionell und mental jedoch nicht auf die neuen globalen Realitäten vorbereitet. An dieser historischen Wegmarke muss sich die EU neu vergewissern, was sie ist und was sie will. Der Handlungsdruck ist angesichts der hohen geopolitischen Instabilität akut.
- ▶ Die EU leidet an einem strukturellen Strategievakuum, das sie gezielt abbauen muss, um den Herausforderungen der Zukunft gewachsen zu sein. Dafür ist es erforderlich, das Paradigma der EU von der starken regulatorischen Binnenorientierung zu einer außenwirtschafts- und sicherheitspolitischen Perspektive zu verändern. Ein solcher Paradigmenwechsel sollte zugleich darauf ausgerichtet sein, die wahren Stärken Europas im globalen Systemwettbewerb zu nutzen: die Freiheit des Individuums, die Innovationskraft der Unternehmen und die Solidarität der Gemeinschaft.
- ▶ Als letzte Quellen von Souveränität muss die EU ihre Wehrhaftigkeit gegenüber äußeren Bedrohungen wiederherstellen, die globale Technologieführerschaft zurückgewinnen und ihre politische Strategiefähigkeit stärken. Dafür müssen jedoch die vertraglichen Grundlagen geändert und die institutionellen Voraussetzungen geschaffen werden. Nicht weniger als eine neue historische Phase europäischer Integration steht bevor. Und sie entscheidet über nicht weniger als den Fortbestand von Frieden, Freiheit und Wohlstand.

„Präambel“

Europa befindet sich in einer Zeit historischer Umbrüche, in einer Zeit der inneren und äußeren Bedrohungen für Frieden und Freiheit, großer Chancen, aber auch Risiken neuer Technologien sowie Folgen des Klimawandels für Wohlstand und Gerechtigkeit. Das heutige Europa ist das Ergebnis seiner bewegten Geschichte, seiner Erfahrungen und Lehren, die es aus seinen wissenschaftlichen und kulturellen Leistungen, seinen zivilisatorischen Errungenschaften, aber auch aus Krieg, Leid und Krisen gezogen hat. Das Vermächtnis der Vergangenheit ist zugleich ein Versprechen für die Zukunft: Die Würde und die Freiheit des Menschen sind unantastbar und Europa trägt aus Geschichte und Erfahrung eine besondere Verantwortung zu deren Sicherung. Heute – im Angesicht großer Umwälzungen, die über das Schicksal und die Zukunft Europas entscheiden werden –, stellt sich wieder die Frage, welche Antworten Europa auf die Krisen der Gegenwart und die Herausforderungen der Zukunft findet, ob es Freiheit und Frieden schützen, seine Souveränität und Sicherheit verteidigen, Wohlstand und Gerechtigkeit mehren kann.

Mit dieser Artikelserie möchte das cep Network vor der bedeutenden und richtungsweisenden Europawahl auf die drängenden Themen und Entwicklungen hinweisen, die jenseits des politischen und regulatorischen Alltags eine entscheidende Bedeutung für die EU haben werden. Wir wollen die entscheidenden Fragen stellen, ihre strategischen Hintergründe beleuchten und politische Antworten skizzieren.

Inhaltsverzeichnis

1	Warum die geopolitische Zeitenwende zugleich eine europäische Ordnungskrise ist.....	4
1.1	Das Ende oder der Beginn eines Europäischen Zeitalters?	4
1.2	Die dreifache Herausforderung der europäischen Ordnung	5
1.3	Die beschränkte Fähigkeit der EU für eine Politik in der Zeitenwende.....	6
2	Warum das strukturelle Strategie- und Machtdefizit die geopolitische Souveränität der EU bedroht.....	7
2.1	Neue Geoökonomie: Macht statt Regeln.....	7
2.2	Strategische Defizite der EU	8
2.3	Ordnungsmacht statt Regulierungsweltmeister und Papiertiger	9
3	Warum nur ein Paradigmenwechsel der EU aus globalen Herausforderungen europäische Chancen macht	10
3.1	Strategien für eine Welt in Unordnung.....	10
3.2	Die EU braucht neue Dimensionen und Qualitäten der Handlungsfähigkeit.....	11
3.3	Zeitenwende erfordert Politikwechsel und Mentalitätswandel	12

Abbildungsverzeichnis

Abb. 1:	Das Dreieck der Souveränität.....	6
Abb. 2:	Kooperation versus Konfrontation.....	8
Abb. 3:	SWOT-Strategieprofil der EU.....	9
Abb. 4:	Das Dreieck der globalen Unordnung	11

Tabellenverzeichnis

Tab. 1:	Strategie-Matrix für die EU.....	11
---------	----------------------------------	----

1 Warum die geopolitische Zeitenwende zugleich eine europäische Ordnungskrise ist

Es ist Zeitenwende. Der Krieg ist zurück in Europa und die Welt ist in Unordnung geraten, globale Lieferketten sind plötzlich erheblichen geopolitischen Risiken ausgesetzt, Künstliche Intelligenz und Daten schaffen neue Chancen, aber auch Risiken der technologischen Abhängigkeit, der Klimawandel ist kein fernes Problem zukünftiger Generationen, sondern findet hier und heute statt. Die Beschleunigung und wechselseitige Verschärfung dieser Entwicklungen hat Kipppunkte erzeugt: Es verbleiben nur noch kurze Zeitfenster, um selbst aktiv die Zukunft zu gestalten, bevor irreversible, womöglich unkontrollierbare Dynamiken einsetzen. Die Frage stellt sich, ob Europa in dieser Situation die Souveränität, die Handlungsmöglichkeiten und den Entscheidungswillen besitzt, die Zukunft in die eigenen Hände zu nehmen, um die die EU als Wirtschafts- und Rechtsraum, aber auch als normative Ordnung von Demokratie, Marktwirtschaft und Rechtsstaatlichkeit zu verteidigen.

Die gegenwärtige Häufung der Krisen („Polykrise“) ist dabei kein Zufall, sondern Ausdruck und Folge einer vor allem für Europa tiefgreifenden Ordnungskrise. In einer Ordnungskrise besteht eine hohe strukturelle Neigung zu Krisen. Wenn Ordnungen zerfallen, verlieren sie automatisch die Fähigkeit, für Stabilität und Sicherheit zu sorgen. Einfaches politisches Krisenmanagement ist dann nicht mehr ausreichend, es geht darum, neue Ordnungen zu schaffen. Die wichtigste Erkenntnis in einer Zeitenwende, die in grundlegenden, ja, geradezu paradigmatischen Umbrüchen besteht, liegt darin, sie als eine tiefgreifende Ordnungskrise zu begreifen, denn nur dann lassen sich die richtigen (ordnungs-)politischen und institutionellen Schlussfolgerungen aus ihr ziehen. Der spezielle Charakter der EU, der in ihrer Entstehung, Verfasstheit und Governance liegt, lässt die Ordnungskrise zu einer Existenz- und Schicksalsfrage werden, denn es gilt zu prüfen, ob die EU ihr Wertversprechen von Frieden, Freiheit und Wohlstand so noch erfüllen kann. Das gilt zumal vor dem Hintergrund eines geopolitischen Systemwettbewerbs mit den USA und China. Der Ernst der Lage, die Größe der Herausforderung und die Bedeutung der Umbrüche sind nicht zu unterschätzen.¹

1.1 Das Ende oder der Beginn eines Europäischen Zeitalters?

Die Zeitenwende kommt für Europa nicht ohne Vorwarnung, sie begann eigentlich schon 2016, reicht in ihren Ursachen womöglich sogar bis ins Jahr 1989 zurück, als die Teilung Europas in Ost und West zu Ende ging, ja, sogar die Geschichte selbst nach Auffassung des US-amerikanischen Politikwissenschaftlers Francis Fukuyama ein – wie wir heute wissen, höchst vorläufiges – Ende fand. Für Europa begann zunächst tatsächlich eine politisch außerordentlich stabile und ökonomisch erfolgreiche Zeit: China sorgte für eine nie versiegende Nachfrage nach europäischen Exporten und zugleich für ein günstiges Angebot an Vorleistungen – die *Terms of Trade* konnten, begleitet durch eine künstliche Abwertung des Renminbi und eine lange Phase angebotsbedingt niedriger Inflationsraten – besser nicht sein. Die USA garantierten zudem die Sicherheit, zumal in einer globalen Sicherheitsordnung, die den eigenen Werten entsprach und in der die USA das strategische Denken für die EU gleich mit übernahm. Außerdem war die Energieversorgung gesichert und überhaupt war die Gefahr, es könnte irgendwann einmal irgendetwas nicht mehr geben, fast vollständig aus dem Bewusstsein europäischer Gesellschaften verschwunden. Entsprechend hat sie sich in diesem

¹ Für eine ausführliche Darstellung vgl. DePetris et al. (2022), The next level of EU.

trügerischen, weil allzu bequemen Gefühl der Unverwundbarkeit ein heute, unter vollständig anderen Bedingungen, nun sichtbar werdendes Strategiedefizit kumuliert. Im 21. Jahrhundert ginge es um nicht weniger als die Selbstbehauptung Europas, sagte Bundeskanzler Helmut Schmidt noch zu Lebzeiten mit Verweis auf den Aufstieg Chinas und die relativ zur Weltbevölkerung und Weltwirtschaftsleistung schwindende Bedeutung Europas in der Welt. Zugleich mahnte er Realismus an, was die Möglichkeit Europas betrifft, die Welt von seinen Werten zu überzeugen.

Die Geschichte ist unterdessen längst zurück in der Weltpolitik. Die gegenwärtigen Krisen und Konflikte werden nicht einfach verschwinden, solange eine neue Ordnung, von der heute niemand weiß, wie sie exakt aussehen wird, nicht existiert. Analysen wie jene von Charles Kindleberger zeigen, dass diese Phase des Übergangs von einer zu Ende gehenden in eine neue Ordnung ein länger andauernder, notwendig ungeordneter Prozess ist, nicht immer, aber doch oftmals begleitet von militärischen Auseinandersetzungen, was heute als Thukydides-Falle bekannt ist. Die Instabilität resultiert aus dem Vakuum an Regeln und Institutionen. Der Princeton-Historiker Harold James hält folglich für die derzeit größte Gefahr, dass die Dinge „ihren Lauf nehmen“, also Dynamiken zufällig entstehen könnten, die über den weiteren Verlauf der Geschichte entscheiden und zugleich kaum noch kontrollierbar sind. Yuval Harari hat in einem Interview überdies die These geäußert, dass angesichts massiver hybrider Kriegsführung der Dritte Weltkrieg womöglich schon begonnen habe, nur eben nicht nach konventionellen Maßstäben.

Zeitenwende bedeutet auch, dass die nächsten Jahre, womöglich sogar Monate, auf den Fortgang der Geschichte in den nächsten Jahrzehnten entscheidenden Einfluss nehmen werden: Können die USA ihre hegemoniale Vormachtstellung behaupten, wird es ein chinesisches Jahrhundert oder kann sich Europa zu einer Ordnungs- und Friedensmacht entwickeln? Die nun anbrechende Epoche kann eine europäische werden. Freiheit und Mündigkeit als Erbe der europäischen Aufklärung, der kategorische Imperativ Kants als moderne Verantwortungsethik, die Gesellschaftsvertragstheorien von Rousseau und Mill, der Empirismus von Hume und Spencer, die Moralphilosophie von Smith und Bentham. Alles dies ist eine immer noch und gerade jetzt wieder tragfähige Grundlage für die Zukunft: Der Klimawandel erfordert einen universellen Verantwortungsbegriff, Künstliche Intelligenz stellt Mündigkeit und Würde des Menschen auf den Prüfstand, der weltweite Siegeszug der Autokratie fordert die liberale Demokratie heraus. Für alle diese Herausforderungen und Entwicklungen hat Europa eine Antwort, die sich über Jahrhunderte geformt und entwickelt hat. Europa hat wie kein anderer Kontinent nach außen den Frieden bewahrt und nach innen die Freiheit verteidigt und Wohlstand geschaffen. Aber just in einem Moment, in dem alle diese Werte und Erfahrungen wieder gefordert sind, stellt sich Europa geschwächt und verwundbar dar.²

1.2 Die dreifache Herausforderung der europäischen Ordnung

Die Zeitenwende findet ihren konkreten Ausdruck in einer Vielzahl von Krisen, sie beruht indes abstrakt auf einer umfassenden, multiplen Ordnungskrise, die drei wesentliche Ursachen und Erscheinungsformen hat:

- **Die neue Geopolitik und ihre Folgen für Sicherheit und Souveränität**

Die wichtigste Ordnung, die für Europa zu Ende geht, ist die geopolitische. Mit ihr gerät die regelbasierte, multilaterale Ordnung der Weltwirtschaft unter Druck, die normativ sehr stark vom „Westen“ geprägt worden war. An dieser Ordnung hing auch die globale Sicherheitsarchitektur.

² Vgl. Vöpel (2024), Hoffnung ist keine Strategie, Makronom – Online-Magazin für Wirtschaftspolitik.

Nun gewinnt der „globale Süden“ gegen einen spürbar schwächer gewordenen Westen an geopolitischer Bedeutung. Die EU hat dies zwar im Grundsatz erkannt, mit den Begriffen der „offenen strategischen Autonomie“ und der „geopolitischen EU“ jedoch lediglich eine Hülle definiert, die nun ausgefüllt werden muss. Der Zerfall der geopolitischen Ordnung trifft die EU jedoch hart angesichts eines enormen Defizits an Souveränität, das insbesondere die Sicherheit Europas in Frage stellt.

- **Die Klimakrise und ihre Folgen für Wohlstand und Gerechtigkeit**

Die zweite erstmals stabile Ordnung betrifft den Klimawandel und damit verbunden die Energieversorgung. Der Schutz des Klimas und vor den Folgen des Klimawandels bestimmt wesentlich das politische Handeln der EU. Die Klimakrise verändert die Grundlagen für nachhaltigen Wohlstand, sie stellt zugleich grundlegende Fragen von individueller Freiheit und globaler Verantwortung. Klimabedingte Migration wird noch aus einem anderen Grund zu einem Problem für die EU: Sie bekommt das Migrationsproblem nicht in den Griff. Die EU hat für sich mit dem „Green Deal“ eine Vorreiterrolle im globalen Klimaschutz gegeben. Doch eine beginnende Deindustrialisierung in der EU wirft Fragen auf, ob die EU ihren Kurs durchhalten kann.

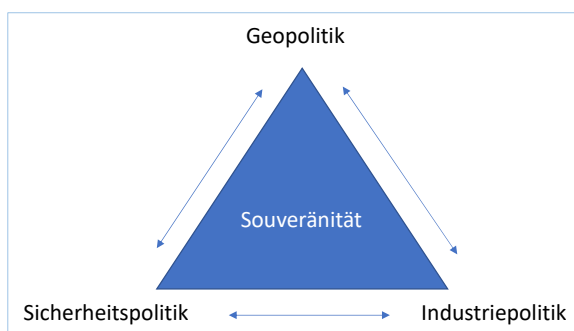
- **Die digitalen Technologien und ihre Folgen für Freiheit und Demokratie**

Vor allem die Künstliche Intelligenz revolutioniert Wirtschaft und Gesellschaft. Nicht nur die industrielle Wertschöpfung organisiert sich völlig neu mit disruptiven Veränderungen für die Unternehmen und den Arbeitsmarkt, auch und vor allem die Kommunikation und mit ihr die Anforderungen an die digitale Mündigkeit von Menschen verändert sich. Die führende Entwicklung von Künstlicher Intelligenz wird für Europa zur entscheidenden Frage von Wettbewerbsfähigkeit und Souveränität. Die EU hat mit der „Digitalen Dekade“ ein Programm auf den Weg gebracht. Zugleich gibt es mit dem Datenschutz und der KI-Regulierung zwei wesentliche Ansätze, die auch hier zu dem sogenannten „Brüssel-Effekt“ führen sollen, also die Übernahme durch andere Länder. Die EU hinkt in der Digitalisierung jedoch weit hinterher und droht – trotz aller Regulierung – die digitale Souveränität zu verlieren.

1.3 Die beschränkte Fähigkeit der EU für eine Politik in der Zeitenwende

Eine Zeitenwende erfordert eine andere Form der Politik, als sie in normalen Zeiten zur Wahrung der Kontinuität und zur stetigen Weiterentwicklung hinreichend ist. Denn es geht, wie oben beschrieben, darum, neue, wieder stabile und sichere Ordnungen aufzubauen. Vor allem im Übergang, also im Zerfallsprozess alter Ordnungen, muss souveräne politische Handlungsfähigkeit bestehen. Sie besteht in den Bereichen Geopolitik, Sicherheitspolitik und Industriepolitik (vgl. Abbildung 1).

Abb. 1: Das Dreieck der Souveränität



Quelle: eigene Darstellung

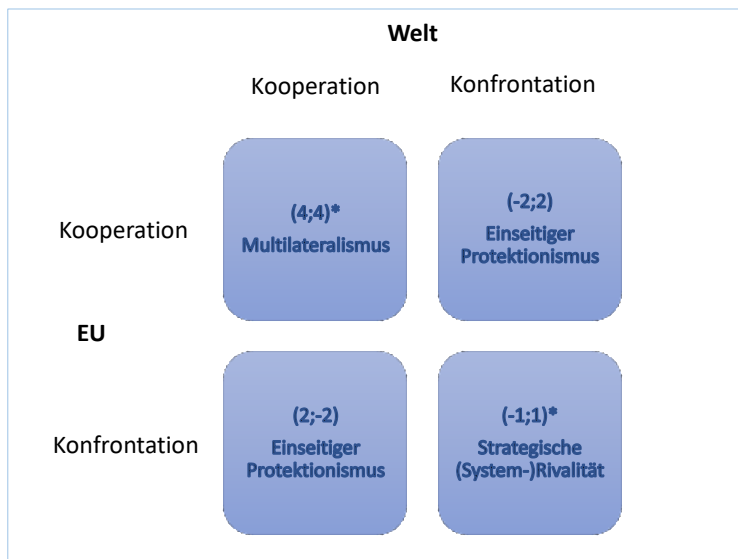
Die USA haben alle drei Dimensionen von Politik immer zusammengedacht, die EU hat das nie, ja, nicht einmal einzeln verfolgt, geschweige denn in ihrem Zusammenspiel. Wenn sich Souveränität in dem Dreieck aus Geopolitik, Sicherheitspolitik und Industriepolitik bildet, wird deutlich, dass die EU qua Konstruktion in der gegenwärtigen geopolitischen Neuordnung und technologischen Revolution „schlechte Karten“ hat, denn in allen drei Politikfeldern ist die EU in ihren Handlungen beschränkt, zum Teil aus guten Gründen, denn entweder fehlen die europapolitische Kompetenz und die institutionellen Voraussetzungen für Entscheidungen (im Falle der Geopolitik und der Sicherheitspolitik beispielsweise die Einstimmigkeitsregel) oder der Schutz des Europäischen Binnenmarktes steht dem entgegen (im Falle der Industriepolitik das Beihilferecht und die Eigenmittel). Allein diese kurze Betrachtung zeigt, dass die EU ihr Strategiedefizit nicht ohne Grund hat. Sie ist schlichtweg nicht für diese Zeiten gemacht. Wenn sie also Souveränität und Wettbewerbsfähigkeit verteidigen und neu aufbauen will, muss sie ihren Ansatz verändern und dafür mehr Handlungsspielräume entwickeln.

2 Warum das strukturelle Strategie- und Machtdefizit die geopolitische Souveränität der EU bedroht

2.1 Neue Geoökonomie: Macht statt Regeln

Die für die EU wichtigste Ordnung befindet sich in der Auflösung: die multilaterale und regelbasierte globale Ordnung. Als unmittelbare Folge des Zerfalls dieser Ordnung lösen sich einstmals etablierte und akzeptierte Regeln und Institutionen auf und die Welt tritt in einen Zustand der regellosen Konfrontation. Das handelspolitische Positivsummenspiel, welches im Kern ein kooperatives ist, wird abgelöst durch ein machtpolitisches Nullsummenspiel, welches der Logik nach ein nicht-kooperatives ist. Es ist wichtig, sich der Logik eines Nullsummenspiels entgegenzustellen. Denn natürlich gibt es angesichts akuter globaler Entwicklungen, vor allem beim Klimawandel, der Migration und der Künstliche Intelligenz, enorme Potenziale für Kooperationsgewinne. Es gilt also, zunächst die Nullsummen-Logik der Machtpolitik zu überwinden, um die Kooperationsgewinne realisieren zu können. Gerade für Europa sind diese Kooperationsgewinne besonders hoch. Das Strategiedefizit der EU aber erschwert es, Formen der Kooperation durchzusetzen. Die spieltheoretische Situation stellt sich daher eher wie in Abbildung 2 dar. Es existieren zwei Nash-Gleichgewichte. Welches sich davon realisiert, hängt davon ab, ob genügend Vertrauen und Glaubwürdigkeit für kooperatives Verhalten aufgebaut werden kann.³

³ Vgl. Vöpel (2023), Keine Industriepolitik ist auch keine Lösung, Makronom – Online-Magazin für Wirtschaftspolitik.

Abb. 2: Kooperation versus Konfrontation

Quelle: eigene Darstellung

Für die EU sind die Kosten der Konfrontation besonders hoch, die Verhandlungsposition für kooperative Lösungen aufgrund des Strategiedefizits nachteilig. Wenn Regeln und Institutionen nicht mehr existieren, entstehen gerade bei kritischen Rohstoffen und Infrastrukturen oftmals einseitige Abhängigkeiten, bilaterale Lösungen müssen dann werden verhandelt. In Zeiten der Konfrontation und Fragmentierung kommt es darauf an, dafür strategische Antworten zu finden. Sie bestehen vor allem in den drei folgenden Konzepten:

- ▷ **Versicherungsstrategien für geoökonomische Abhängigkeiten** entwickeln, um sich von Versorgungsrisiken entlang von globalen Lieferketten unabhängiger zu machen,
- ▷ **Verhandlungspositionen für geopolitische Konflikte** stärken, um dadurch supranationale Regeln und Institutionen, die an Einfluss verlieren, zu substituieren,
- ▷ **Handlungsoptionen für geostrategische Risiken** schaffen, um die Resilienz gegenüber Krisen und Schocks zu erhöhen.

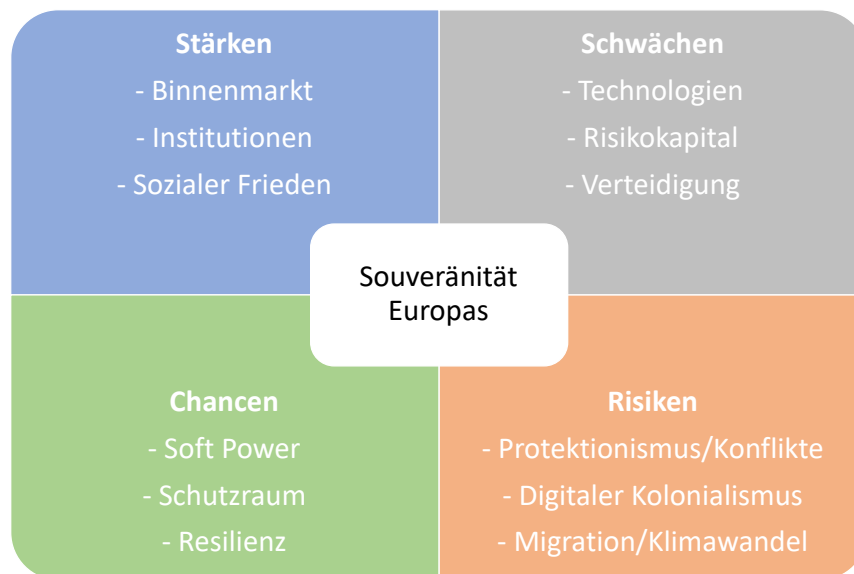
Je geringer die einseitigen ökonomischen Abhängigkeiten, je stärker die eigene Verhandlungspositionen und je größer die eigenen Strategieoptionen sind, desto eher lassen sich eigene Werte und Interessen durchsetzen. Gelingt dies nicht, könnten europäische Werte und Interessen auf Jahre und Jahrzehnte ins Hintertreffen geraten. Versicherungsstrategien, Verhandlungspositionen und Handlungsoptionen lassen sich indes nur auf der Grundlage von Macht und Einfluss stärken. Sie wiederum hängen an der Fähigkeit, sich zu verteidigen, Technologien zu entwickeln und wirtschaftlichen Wohlstand zu schaffen.

2.2 Strategische Defizite der EU

Die EU hat gegenwärtig ein bestimmtes Profil an Stärken und Schwächen und sieht sich unterschiedlichen Chancen und Risiken gegenüber (vgl. Abbildung 3). Dieses SWOT-Profil (SWOT: Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats) ist Ausdruck und Ergebnis des „alten Paradigmas“ der EU. Es reflektiert die starke Binnenorientierung und zeigt das geopolitische Strategiedefizit auf.

Zugleich hat sie aufgrund verschiedener Ursachen an Wettbewerbsfähigkeit und Wachstumspotenzial verloren, etwa durch demografische Alterung, schwache Innovationstätigkeit und hohe Bürokratie.

Abb. 3: SWOT-Strategieprofil der EU



Quelle: eigene Darstellung

Das SWOT-Profil der EU zeigt ein zweigeteiltes Bild. Zum einen hat sie viele Stärken, vor allem den Binnenmarkt, die geeignet sind, die sich bietenden Chancen zu nutzen, also beispielsweise die Resilienz der EU in Zeiten einer fragmentierten Globalisierung zu stärken. Demgegenüber weist die EU aber auch strukturelle Schwächen auf, etwa fehlende Verteidigungsfähigkeit und Technologieführerschaft, die nicht schnell zu überwinden sind, so dass daraus gerade in Zeiten disruptiver Veränderungen gravierende Risiken resultieren.⁴

2.3 Ordnungsmacht statt Regulierungsweltmeister und Papiertiger

Vor dem Hintergrund einer stark auf sich selbst gerichteten Entwicklung und eines dafür historisch günstigen geopolitischen Umfelds hat die EU ein erhebliches Strategiedefizit akkumuliert, welches nicht nur geopolitisch zu schwindendem Einfluss, sondern auch geoökonomisch zu größeren, oft asymmetrischen Abhängigkeiten geführt hat. Es gilt daher, in einer Zeit der geopolitischen Konfrontation und geoökonomischen Fragmentierung die eigene Souveränität wiederherzustellen.

Rhetorik allein begründet noch keine Souveränität und Regulierung keine Wettbewerbsfähigkeit. Erst komplementär zu der Fähigkeit, Technologien zu entwickeln und industriell zu nutzen, kann sie normativ wirken, günstigstenfalls zu eben jenem „Brüssel-Effekt“ führen, der die EU in die Lage versetzt, globale Standards zu setzen und darüber neue globale Märkte zu entwickeln. Wenn zu der Regulierung diese Fähigkeiten hinzukommen, hätte das einen doppelt positiven Effekt: Man kann erstens eigene Standards externalisieren und dadurch Kosten von Koordination und Transaktion internalisieren. Zweitens kann man, wenn man die Technologie und deren industrielle Nutzung beherrscht, einen offensiveren, d.h. risiko- und innovationsfreudigeren Regulierungsansatz wählen.

Souveränität ist ein im Kern nationales Konzept, denn sie umfasst hoheitliche Bereiche, die notwendig Legitimation erfordern. Darin liegt derzeit ein gravierendes strukturelles Problem für die EU,

⁴ Für eine ausführliche Darstellung siehe Reichert et al. (2023), Quo vadis, Europa, FERI & cep.

geopolitisch strategiefähig zu werden. Die EU aber ist nach Idee und Zweck dafür konzipiert, untereinander den Kompromiss zu suchen, um nach innen Stabilität und Frieden zu sichern. Das war und bleibt wichtig. Doch es gibt einen Zusammenhang zwischen den äußeren Bedrohungen und den inneren Strukturen. Wenn die innere Verfasstheit zu einem strukturellen Defizit an Strategiefähigkeit nach außen führt, entsteht die berechtigte Wahrnehmung, dass die EU nicht schnell und nicht handlungsfähig genug den äußeren Bedrohungen sei, was schließlich zu einer Destabilisierung im Inneren führen kann. Sprich: Gemessen an den neuen Herausforderungen und Bedrohungen ist die EU in ihren Prozessen und Strukturen dysfunktional. Strategiefähigkeit ist dabei eine Kombination aus der Fähigkeit, in langfristigen Zielen zu denken, und den Mitteln, sie durchzusetzen. Qua Konstruktion fehlt es der EU an beidem. Wenn sie aber keine Souveränität nach außen entwickelt, wird sie Demokratie und Freiheit am Ende auch nach innen nicht verteidigen können.

3 Warum nur ein Paradigmenwechsel der EU aus globalen Herausforderungen europäische Chancen macht

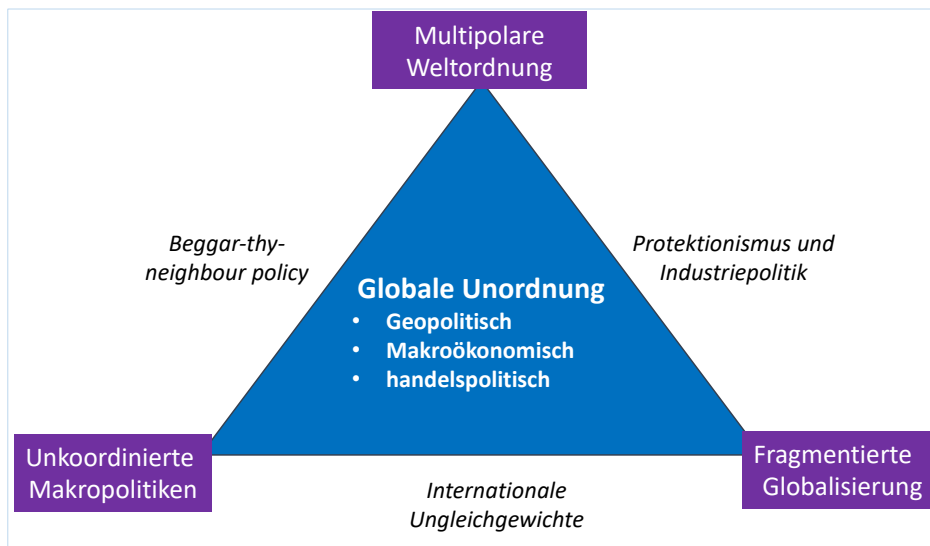
Die wichtigste Aufgabe für die EU besteht darin, neue globale Realitäten anzuerkennen und wirksame Politiken dafür zu entwickeln. Der Fokus der EU war über viele Jahre – eingebettet in eine stabile Sicherheitsordnung und eine regelbasierte, multilaterale Globalisierung – überwiegend nach innen gerichtet. Entsprechend schwer tut sich die EU nun mit der Zeitenwende, die die EU zu politischen und institutionellen Anpassungen und Reformen zwingt. Die Idee europäischer Integration wandelt sich vom bürokratischen Blick nach innen zum geostrategischen Blick nach außen. Konsequenterweise erweisen sich heute viele der etablierten und gut funktionierenden Institutionen unter den veränderten Bedingungen zunehmend als dysfunktional. Nur ein politischer Paradigmenwechsel kann aus den globalen Herausforderungen europäische Chancen kreieren.⁵

3.1 Strategien für eine Welt in Unordnung

Die neue geopolitische Realität lässt sich mit einem Dreiklang aus einer multipolaren Weltordnung, einer fragmentierten Weltwirtschaft und einer unkoordinierten internationalen Makropolitik beschreiben (vgl. Abbildung 4). Souveränität weist demzufolge drei Aspekte auf, nämlich geostrategische, geökonomische und makropolitische Souveränität. Daraus wiederum leiten sich politische Handlungsfelder für die gezielte Stärkung europäischer Souveränität ab, wie beispielsweise eine Sicherheits- und Verteidigungsunion (multipolare Weltordnung), die Kapitalmarktunion (unkoordinierte Makropolitiken) oder eine neue Handelspolitik (fragmentierte Globalisierung).

⁵ Für eine ausführliche Diskussion des Begriffs der Souveränität siehe z.B. Major/von Ondarza (2022), Zeitenwende (auch) für die europäische Souveränität, Aus Politik und Zeitgeschichte.

Abb. 4: Das Dreieck der globalen Unordnung



Quelle: eigene Darstellung

Die EU hat in den vergangenen Jahren mit den Programmen „Green Deal“, „Digital Decade“ und der „Geopolitischen Union“ drei Strategiefelder definiert, die den oben skizzierten Paradigmenwechseln entsprechen. Die Kommission hat jedoch einen stark regulatorischen Ansatz gewählt, um diese Programme umzusetzen. Oben wurde argumentiert, dass die Politik auf die großen Umbrüche mit Anpassungen auf der Ordnungsebene antworten muss. Die Ordnungsebene kann in vier politische Zielkategorien unterteilt werden: Souveränität, Wettbewerbsfähigkeit, Resilienz und Sicherheit sowie Mündigkeit, die insbesondere für liberale Demokratien und offene Gesellschaften eine wesentliche Voraussetzung für Souveränität ist (vgl. Tabelle 1).

Tab. 1: Strategie-Matrix für die EU

Ordnungspolitik Europapolitik	Souveränität	Wettbewerbsfähigkeit	Resilienz & Sicherheit	Mündigkeit
Geopolitische EU	Sicherheit, Verteidigung...	Handelsabkommen, Kapitalmarkt...	Diversifizierung, Cyber Defence...	Medienvielfalt, Desinformation...
Digitale EU	Infrastruktur, Daten...	Innovation, Risikokapital...	Unterwasserkabel, Cloudservices...	Kompetenzen, Bürgerrechte...
Nachhaltige EU	Rohstoffe, Lieferketten...	Energie, Klimaclubs...	Kreislaufwirtschaft...	Verbraucherschutz...

Quelle: Eigene Darstellung

3.2 Die EU braucht neue Dimensionen und Qualitäten der Handlungsfähigkeit

Die EU ist kein Staat, sondern ihrer Idee nach ein institutionalisierter Verhandlungsprozess unter souveränen Mitgliedstaaten eines Staatenbundes. Diese Einschränkung muss immer wieder bedacht werden, wenn es heißt „die EU müsse“. Die Notwendigkeit, dass durch Dialog und Verhandlung immer ein Kompromiss gefunden werden muss, ist nicht nur in den Verträgen zwingend angelegt, sondern hat zu Befriedung und Einheit geführt. Doch wie verhält sich diese Form eines Verhandlungsprozesses zu den Schocks und Krisen, den die EU sich heute gegenüber sieht und die eine eigene, neue Qualität haben? Lässt sie insbesondere die Handlungsfähigkeit und die Geschwindigkeit zu, die es zur

Bewältigung der historischen Herausforderungen braucht, oder muss es umgekehrt, unter ihrem Druck, zu einer – ebenfalls historischen – Weiterentwicklung der EU kommen?⁶

Angesichts der skizzierten Herausforderungen benötigt die EU neue Dimensionen und vor allem auch neue Qualitäten der Handlungsfähigkeit. Diese Handlungsfähigkeit bezieht sich sowohl auf die strategische Ebene als auch auf die Umsetzungsebene. Denn der EU fehlt es nicht nur an geopolitischer Strategiefähigkeit, sondern auch an institutioneller Geschwindigkeit und konzeptionellem Design auf der Umsetzungsebene. Die Komplexität von Transformationsprozessen lässt sich nicht mit regulatorischer Kompliziertheit beantworten. Im Gegenteil, je kleinteiliger und detaillierter die Regulierung ist, desto fehleranfälliger und innovationsfeindlicher wird sie. Darüber hinaus unterdrückt ein solcher Ansatz gerade jene Stärken Europas, die im Systemwettbewerb mit den USA und China in die Waagschale geworfen werden müssten.

Den erweiterten Handlungs- und Gestaltungsspielraum wird sich die EU nur dann erschließen können, wenn sie dazu die Institutionen reformiert und zugleich die Grundlagen europäischer Ordnungsideen stärkt, und zwar mit dem Ziel, dass die EU in der Lage ist, politisch schneller entscheiden zu können, unternehmerisch innovativer zu sein und zivilgesellschaftlich resilienter zu sein, indem die Menschen und Unternehmen die Vielfalt Europas kreativer nutzen und die Freiheit Europas mündiger einsetzen können.

3.3 Zeitenwende erfordert Politikwechsel und Mentalitätswandel

Um alles dies tun zu können, wird es darauf ankommen, den Fokus zu verändern und neue Politik- und Regulierungsansätze zu finden. Solche Zustände und Übergänge, wie wir sie derzeit erleben, sind für die Politik besonders herausfordernd, weil althergebrachte Rezepte, etablierte Routinen und institutionalisierte Deutungshoheiten und Handlungsmuster nicht mehr funktionieren. Bei großen und vielfachen Umbrüchen entstehen Komplexität und Unsicherheit. Politik agiert in Grenzbereich zwischen einer Gegenwart, die keinen Halt mehr bietet, und einer Zukunft, die noch keinen Halt bietet. Er gibt Hinweis darauf, dass der Wandel viel tiefer geht und einen längeren Zeithorizont umfasst, als es Politik typischerweise zu adressieren in der Lage ist.

Zudem ist der Politik- und Regulierungsansatz für eine Welt im Umbruch falsch gewählt. Regulierung muss gerade dann einfach, robust und innovationsfreundlich sein, nicht aber kompliziert, fehleranfällig und bürokratisch. Das bedeutet, dass die Kommission in der kommenden Legislaturperiode

- politische Prioritäten setzen muss, statt alles gleichzeitig zu wollen, um einer Überforderung zu entgehen,
- infrastrukturelle Voraussetzungen schaffen muss, statt Wege vorzugeben, um eine eigendynamische Transformation möglich zu machen,
- unternehmerische Freiräume schaffen muss, statt zu überregulieren, um neue Anpassungs- und Lösungsmöglichkeiten entwickeln zu können.

Die EU muss dafür ihre politische Philosophie und ihren regulatorischen Ansatz verändern, zugleich aber dort, wo es um institutionelle Reformen geht, die vertraglichen Grundlagen anpassen. Eine gleichzeitige Erweiterung und Vertiefung etwa sind unter den derzeitigen institutionellen Bedingungen kaum möglich. Der Zutritt weiterer Mitgliedstaaten zur EU, der geopolitisch sinnvoll ist, darf die ebenso

⁶ Für eine ausführliche Analyse siehe Lübke-meier (2024), Die Vermessung europäischer Souveränität, Analyse und Agenda, SWP.

notwendige Weiterentwicklung der europäischen Souveränität nicht beeinträchtigen. Eine derzeit oft diskutierte Änderung der Abstimmungsregeln (Einstimmigkeit vs. qualifizierte Mehrheit) ist dafür nur bedingt geeignet. Bei wachsender Heterogenität werden aus „öffentlichen Gütern“ vielfach „Clubgüter“, deren Nutzen und Kosten je nach Interessenslage unterschiedlich bewertet werden. „Die“ europäischen Interessen gibt es mit Blick auf sehr unterschiedliche Interessen, beispielsweise auf dem Gebiet der Energiepolitik oder der Agrarpolitik, nicht. Man muss daher die unterschiedlichen nationalen Interessen absichten, um auf unterschiedlichen Ebenen die Kräfte bündeln zu können. Stabilität und Dynamik müssen und dürfen kein institutioneller Widerspruch sein. Im Gegenteil: Nur eine EU, die sich an und durch Herausforderungen weiterentwickelt, kann dauerhaft stabil und attraktiv bleiben. Eine „**Club im Club**“-Struktur kann für unterschiedliche nationale Präferenzen und institutionelle Geschwindigkeiten das jeweilige Arrangement bieten und so Einheit (Erweiterung) und Dynamik (Vertiefung) gleichzeitig möglich machen.

Ein zweiter Punkt betrifft eine zwar schon bestehende, aber noch keine Wirkung entfaltende „**Europäische Charta der Grundrechte**“. Sie könnte wichtige Identifikation, Attraktivität und ein Wertegerüst schaffen, das für die Verteidigung gegen die Attacken der Populisten im Inneren und die Bedrohungen der Autokratien von außen ein wichtiger normativer, verbindender Faktor ist. Eine solche Charta kann zudem die Grundlage für eine republikanische europäische Öffentlichkeit sein, die es ermöglicht, gemeinsame europäische Diskurse zu führen.

Diese beiden Vorschläge brauchen jedoch viel Zeit und Vorbereitung. Diese Zeit hat die EU angesichts der komplexen und unmittelbaren Bedrohungslage nicht. Für die nächste EU-Kommission gilt es, in der Legislaturperiode 2024-2029 große Schritte zur Stärkung europäischer Souveränität zu machen. In der folgenden Übersicht sind sieben wichtige Punkte eines „Future-proof“-Programms der EU aufgeführt und erläutert:

Top-Prioritäten der EU für eine neue europäische Souveränität

- Eine **Sicherheits- und Verteidigungsunion** entwickeln. Souveränität besteht in einer Welt der Fragmentierung und Konfrontation darin, die eigene Sicherheit schützen zu können und in einem umfassenden Sinne, vor allem vor dem Hintergrund hybrider Kriegsführung, verteidigungsfähig zu sein. Die EU muss für eine Sicherheits- und Verteidigungsunion spezifische, bislang nicht existente Kompetenzen, Ressourcen und Infrastrukturen schaffen. Sicherheit bleibt aufgrund spezifischer Sicherheitsinteressen ein nationales öffentliches Gut, in Teilen ist es aber auch ein europäisches öffentliches Gut. Koordination und Finanzierung bilden die ersten institutionellen Grundlagen für eine solche Union.
- Den **Europäischen Binnenmarkt** zum geökonomischen Schutzraum weiterentwickeln. Der gemeinsame Binnenmarkt ist in einer Zeit der geopolitischen Fragmentierung und von Versorgungsrisiken das vielleicht wichtigste „Asset“ der EU, denn er sichert nach innen den freien Austausch von Waren, Dienstleistungen und Ideen sowie den Zugang zu wichtigen Ressourcen, kritischen Infrastrukturen und öffentlichen Gütern. Nach außen ist der Zugang zum Binnenmarkt das vielleicht bedeutendste Argument in Verhandlungen von Handelsabkommen. Europäische Industriepolitik muss daher nach eigenen „Prinzipien“ konzipiert werden, d.h. es gilt, die horizontale Förderung gegenüber einer Aufweichung des Beihilferechts in den Vordergrund zu stellen.

- Die **Kapitalmarktunion** vervollkommen. Der Zugang zu Finanzierung und den internationalen Kapitalmärkten ist gerade für die europäische Wirtschaft ein noch unterentwickelter, aber für die internationale Wettbewerbsfähigkeit wesentlicher Faktor. Disruptive Innovationen und exponentielle Technologien benötigen zudem weitaus mehr Risikokapital, als bislang in der EU zur Verfügung steht. Zu einer solchen Kapitalmarktunion gehören ebenso solide Staatsfinanzen und eine stabile Währung.
- Die **Technologieführerschaft und Infrastrukturhoheit** zurückgewinnen. Wer Technologien führend entwickelt, hat einen dreifachen Vorteil: Er ist in Wertschöpfungsketten an maßgeblicher Position, kann Standards auf Weltmärkten (durch-)setzen und einen innovations- und risikofreundlicheren Regulierungsansatz wählen. Gerade bei Künstlicher Intelligenz besteht das größte Risiko darin, in die technologische Abhängigkeit zu geraten. Neue Infrastrukturen zur Verfügung zu stellen, ist darüber hinaus ein wesentlicher Schlüssel für die Beschleunigung der Transformation, die Entwicklung von Innovation und die Nutzung von Kostenvorteilen.
- Neue **strategische Handelsabkommen** abschließen. Viele globale Märkte werden sich durch Protektionismus, Technologie und Regulierung verschieben. Die Diversifizierung von Risiken und die Schaffung neuer Optionen werden zu einer Frage von geökonomischer Autonomie und Resilienz. Autarkie ist dagegen nicht nur wirtschaftlich, sondern auch politisch gefährlich, denn sie provoziert die Konfrontation und unterbindet Kooperation in einer Welt, in der Wohlfahrtsgewinne in Form von Kooperationsgewinnen realisiert werden müssen, z.B. bei Klima, Migration und Künstlicher Intelligenz. Wesentlicher Ansatz für solche Handelsabkommen sind die Diversifizierung von Versorgungsrisiken bei kritischen Rohstoffen und die Bildung neuer umfassender Partnerschaften.
- Die **Strategie- und Entscheidungsfähigkeit** weiterentwickeln. Die neue geopolitische Realität erfordert von der EU eine Fähigkeit, die nicht in ihr angelegt ist, nämlich eine geopolitische Strategie- und Entscheidungsfähigkeit. Die EU ist derzeit in ihrer Reaktions- und Entscheidungsfähigkeit gegenüber äußeren Bedrohungen und Ereignissen beschränkt. Eine Reform der EU-Verträge und ihrer Governance ist für einen geopolitischen Paradigmenwechsel erforderlich. Ein „Club im Club“-Mechanismus kann unterschiedliche nationale Präferenzen und die daraus folgende Heterogenität besser in eine Erweiterung und Vertiefung der EU, in Stabilität und Dynamik, in Einheit und Vielfalt umsetzen.
- Ein **Programm für Freiheit und Mündigkeit** umsetzen. Die größte Stärke der EU im globalen Systemwettbewerb ist die Freiheit in Kultur, Wissenschaft und Wirtschaft sowie die Mündigkeit ihrer Bürger. In keinem System kann der freie und mündige Mensch mehr zu einer humanen, innovativen und verantwortlichen Zivilgesellschaft beitragen. Der Regulierungsansatz der EU muss diese europäischen Stärken fördern, nicht dem Systemwettbewerb opfern. Eine *Charta europäischer Grundrechte* und ein Entbürokratisierungsprogramm können gerade in Zeiten populistischer Bewegungen die Identifikation mit Europa und die Innovationskraft der unternehmerischen Freiheit stärken.

Die EU befindet sich inmitten einer geopolitischen Zeitenwende, die für Europa zugleich eine Ordnungskrise darstellt. Antworten auf die historischen Herausforderungen hat sie bislang nicht geben können, jedenfalls nicht in dem erforderlichen Maße. Die Tatsache, dass die EU im Jahr 2024, einem Jahr, in dem sich die Entwicklungen und Ereignisse noch einmal zuspitzen können, trotz vieler

Warnungen immer noch unzureichend auf die dramatisch veränderte Welt reagiert hat, zeigt, dass sie in ihrer politischen Ausrichtung und institutionellen Ausgestaltung schnell Veränderungen vornehmen muss. Dazu gehört insbesondere die Priorisierung solcher Maßnahmen, die die Souveränität der EU unmittelbar stärken, und die Wahl eines Regulierungsregimes, das die Wettbewerbsfähigkeit der EU durch Innovation stärkt und nicht durch Kleinteiligkeit schwächt. Die nächste Kommission hat große, mutmaßlich historische Aufgaben zu bewältigen. Sie nicht anzunehmen, hätte langfristige gravierend negative Folgen für Frieden, Freiheit und Wohlstand. Europa steht vor Schicksalsjahren.

Quellen:

- DePetris, Andrea, Kullas, Matthias, Milia, Stefano, Reichert, Götz, Stockebrandt, Patrick, Vöpel, Henning, Uzan, Marc (2022), The next level of EU, How the pandemic and Putin's war create a European moment which offers new ways forward, Joint cep network paper.
- Lübckemeier, Eckhardt (2024), Die Vermessung europäischer Souveränität, Analyse und Agenda, SWP-Studie.
- Major, Claudia, von Ondarza, Nicolai (2022), Zeitenwende (auch) für die europäische Souveränität, Aus Politik und Zeitgeschichte.
- Reichert, Götz, Vöpel, Henning, Wolf, Andre (2023), Quo vadis, Europa?, Studie von FERI und cep.
- Vöpel, Henning (2023), Keine Industriepolitik ist auch keine Lösung, Makronom – Online-Magazin für Wirtschaftspolitik.
- Vöpel, Henning (2024), Hoffnung ist keine Strategie, Makronom – Online-Magazin für Wirtschaftspolitik.



Centres for European Policy Network
FREIBURG | BERLIN | PARIS | ROMA

Autor:

Prof. Dr. Henning Vöpel, Vorstand der Stiftung Ordnungspolitik und Direktor des Centrum für Europäische Politik

voepel@cep.eu

Centrum für Europäische Politik FREIBURG | BERLIN

Kaiser-Joseph-Straße 266 | D-79098 Freiburg

Schiffbauerdamm 40 Räume 4205/4206 | D-10117 Berlin

Tel. + 49 761 38693-0

Centre de Politique Européenne PARIS

17, rue Saint Fiacre | F-75002 Paris

Tel. +33 1 88 80 72 00

Centro Politiche Europee ROMA

Via Angelo Brunetti, 60 | I-00186 Roma

Tel. +39 0636001705

Das **Centrum für Europäische Politik** FREIBURG | BERLIN, das **Centre de Politique Européenne** PARIS, und das **Centro Politiche Europee** ROMA bilden das **Centres for European Policy Network** FREIBURG | BERLIN | PARIS | ROMA.

Das Centres for European Policy Network analysiert und bewertet die Politik der Europäischen Union unabhängig von Partikular- und parteipolitischen Interessen in grundsätzlich integrationsfreundlicher Ausrichtung und auf Basis der Grundsätze einer freiheitlichen und marktwirtschaftlichen Ordnung.