

# Europas Zukunft

## Vier Szenarien der Entwicklung

Andreas Marchetti\*

» Aktuelle Entwicklungen prägen nicht nur die Schlagzeilen der Tagespresse und die Feuilletons der Zeitungen, vielmehr beeinflussen heutige Trends auch maßgeblich künftige Entwicklungen. Entsprechend sind die Auswirkungen der weiterhin virulenten Finanz-, Wirtschafts- und Eurokrise nicht nur kurzfristig zu überwinden, sondern auch auf ihre mittel- und langfristigen Folgen zu sehen. Gleiches gilt für den Bereich der wissenschaftlichen und technologischen Entwicklung, gesellschaftliche und demographische Trends, die internationalen Beziehungen und die Stellung Europas in diesen.

Mit Blick auf derzeitige Entwicklungen und die Komplexität politisch-gesellschaftlicher Prozesse in Europa, gilt es im Sinne verantwortungsvoller Politikbeobachtung und -begleitung, auch mögliche Entwicklungsszenarien auszuformulieren, um Strategien zur Zukunftsgestaltung aufzuzeigen.

Hierzu ist neben der Kenntnis der aktuellen Gegebenheiten die Bestimmung dessen vonnöten, was sich bereits heute als künftig relevant andeutet. Dabei ist zu unterstreichen, dass die einzelnen, auf einer breiten Expertise fußenden und im Folgenden skizzierten Szenarien der Zukunft Europas (hier: der Europäischen Union) keineswegs als Voraussagen zu verstehen sind, sondern vielmehr Möglichkeiten der Entwicklung bis 2020 aufzeigen.

Diese Möglichkeiten reichen von der „zweiten Gründung“ (Ludger Kühnhardt, Leiter des Zentrums für Europäische Integrationsforschung) der Europäischen Union als positivste Variante über das – wahrscheinlichste – Europa der (un)begrenzten Möglichkeiten bis hin zu eher negativen Tendenzen, die sich unter den Überschriften Zwei Europas oder gar Flüchtliges Europa zusammenfassen lassen.

### Die „zweite Gründung“ der EU

Im Falle einer positiven und aktiv vorangetriebenen politisch-gesellschaftlichen Entwicklung kann die Europäische Union zu einer neuen, weithin akzeptierten *raison d'être* finden, die sich daraus ableitet, dass sie und ihre Mitgliedstaaten weitgehend die in sie gesetzten Erwartungen entsprechend des aktuellen Anforderungsprofils erfüllen. Gerade eine sich wechselseitig verstärkende Kombination von zunehmender außenpolitischer Geltung – auf solider personeller und breiter institutioneller Basis – und guter gesamtwirtschaftlicher Entwicklung führt zu erneuerter Akzeptanz des europäischen Einigungswerks im politischen Handeln und der öffentlichen Wahrnehmung.

Im Bewusstsein gemeinsamer Stärke und daraus abgeleiteter gesamteuropäischer Solidarität unterstützt die Europäische Union die nachhaltige Umgestaltung der europäischen Wirtschaft und tritt auch außenpolitisch weitgehend geschlossen auf. Der Union wird mittel- bis langfristig zudem zugetraut, die positive Entwicklung aus dem Bereich Wirtschaft und Außenbeziehungen in den von zunehmenden Fragmentierungen geprägten Bereich Soziales/Gesellschaft zu übertra-

\* Dr. Andreas Marchetti ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Zentrum für Europäische Integrationsforschung (ZEI) der Universität Bonn.

gen. Dies spiegelt sich in einer behutsamen – positiven – Politisierung der europäischen Ebene wider, die zunächst nicht von den Bürgern, sondern den politischen Eliten ausgeht: Die Wahlen zum Europäischen Parlament werden als wirkliche europäische Wahlen ausgetragen, indem die einzelnen Fraktionen Spitzenkandidaten für hohe EU-Ämter aufstellen. Wenn sich auch hieraus keine europäische Identität ableitet, so tritt neben das weiterhin dominierende lokale, regionale und nationale Zugehörigkeitsgefühl in der Öffentlichkeit ein immer konkreter werdendes Bewusstsein des notwendigen Zusammenstehens in der Europäischen Union. Dies ist unter anderem auf die

konsequente Respektierung des Subsidiaritätsprinzips und klare Zuweisungen der politisch verantwortlichen Ebenen zurückzuführen, wodurch Kritiken an der EU auf das inhaltlich-realistische Maß zurückgeführt werden.

Die zunehmende Relevanz der Union und die ihr entgegengebrachte Akzeptanz führen dazu, die EU effizienter auszustatten. Dies führt nicht zwangsläufig zu einer neuerlichen Verfassungsdiskussion, vielmehr werden – sofern als notwendig erachtet – kleinere Änderungen am Vertragswerk entsprechend der Ausnahmemöglichkeit des ordentlichen Änderungsverfahrens vorgenommen. Zudem wird die Rotation in den unter-

## L'Europe en 2020

Les quatre scénarios présentés par Andreas Marchetti et Louis-Marie Clouet dans leur étude publiée en France et en Allemagne tiennent compte des conséquences de crises récentes en Europe sur le moyen et le long terme. Mais la complexité des processus sociopolitiques impose que divers scénarios soient envisagés à l'horizon 2020 pour la seule Union européenne.

● La deuxième fondation de l'Union est une de ces possibilités, c'est aussi la plus positive des quatre : dans ce cas, « l'Union s'oriente vers une nouvelle raison d'être, car elle continue à répondre largement aux attentes qui lui sont adressées dans le cadre actuel d'exigence. Elle se voit attribuer à moyen et à long terme la capacité de transposer à la sphère sociale les succès enregistrés dans les domaines de l'économie et des relations extérieures. »

● Une Europe des possibilités (il)limitées est la plus vraisemblable : dans cette hypothèse, « l'Union continue à se développer sur la base du traité de Lisbonne, qui fait ses preuves, même si l'UE n'arrive guère à remédier aux problèmes d'inefficacité qui se font jour ».

● L'option Deux Europe est plutôt négative : « Alors que l'Union européenne se renforce sur la scène extérieure et dans le domaine économique, et se développe de manière globalement positive, les différences de répartition et donc les écarts de richesse au sein de l'Union et de ses sociétés se creusent ».

● Une Europe volatile est également un scénario négatif, mais réaliste : dans ce cas, « l'Europe est mise à l'épreuve dans son existence même sous la pression d'évolutions tendanciellement négatives dans les domaines de l'économie et des relations

extérieures d'une part, et d'une évolution clairement négative dans le domaine social d'autre part ».

En conclusion, les auteurs de cet essai de prospective présentent des recommandations fondamentales quant à l'esprit selon



lequel les autorités politiques nationales et européennes peuvent et doivent œuvrer dans les années à venir.

Réd.

schiedlichen Ratsformationen zunehmend als antagonistisch betrachtet und folglich aufgegeben. Auch wird die Finanzierung der EU gestärkt, entweder über eine relative Vergrößerung des bisherigen Budgets im Rahmen der bestehenden Modalitäten oder aber über eine Ausweitung der Eigenmittel der Union. In Bereichen von gesamteuropäischem Interesse werden klare, als verbindlich angesehene Strategien formuliert und bestehende neu gefasst, die das europäische und mitgliedstaatliche Handeln besser aufeinander abstimmen; denkbar ist dies in vielen Bereichen vom Außenhandel über Energie- und Ressourcensicherheit bis zu „klassischer“ Sicherheit und Verteidigung. Dabei können sich durchaus auch Avantgardegruppen in Bereichen von nur „teileuropäischem“ Interesse – unter Wahrung einer gesamteuropäischen Kompatibilität – herausbilden.

### Europa der (un)begrenzten Möglichkeiten

Die Europäische Union entwickelt sich auf Basis des Vertrags von Lissabon weiter, der sich bewährt, auch wenn die EU zutage tretende Ineffizienzen kaum abstellen kann. Leitbild des Funktionierens bleibt trotz der weithin gegebenen Durchdringung vieler politischer Bereiche durch die europäische Ebene die „traditionelle“ Monnet-Methode.

Inwieweit die Europäische Union auf Basis ihrer relativ starken Ausgangsposition vorhandene Entwicklungsmöglichkeiten tatsächlich wahrnehmen kann, ist v. a. abhängig von ihrer außenpolitischen Entfaltung und der – nicht nur politisch bestimmaren – wirtschaftlichen Entwicklung. Unter den Bedingungen des Vertrags von Lissabon und der Fortführung der europäischen Politik entsprechend der eingespielten Verfahren kann sich die Union sowohl zum Positiven als auch zum Negativen entwickeln. Im Bereich der Ökonomie wird sich dies daran festmachen, ob die Innovationskraft der europäischen Wirtschaft – mit politischer Unterstützung – wirklich eine „neue“, also solide wissenschaftliche und nachhaltige Ökonomie verwirklichen kann; im Bereich des auswärtigen Handelns wird viel davon abhängen, ob es der Union gelingt – vielleicht institutionell über ihren Präsidenten oder den Hohen Vertreter –

kontinuierlich internationale Führung im Sinne des eigenen Leitbildes einer multilateralen Weltordnung zu leisten. Im positiven Falle wird sie ihre wirtschaftlichen und außenpolitischen Kompetenzen weiter konsolidieren können, da sie hierfür zunehmend seitens ihrer Mitgliedstaaten als die geeignete Handlungsebene angesehen wird. Dies wird sich zwar nicht in einer Stärkung ihrer diesbezüglichen vertraglichen Grundlagen niederschlagen, so aber doch in einer gewachsenen, auf die EU ausgerichteten Konformität seitens der Mitgliedstaaten und der damit einhergehenden Ausweitung „weicher Formen“ gemeinsamen europäischen Handelns (Koordinierung, *best practices* etc.). Da dies weitgehend „souveränitätsschonend“ vonstatten geht und die staatliche Prärogative formal nicht weiter eingeschränkt wird, kann dies mittelfristig zum Ausgangspunkt für weitere Integrationsschritte werden.

Das Szenario *Europa der (un)begrenzten Möglichkeiten* deutet bereits über das zweite Jahrzehnt des 21. Jahrhunderts hinaus: Als Szenario des Übergangs kann es aber sowohl in die näher ausgeführte Richtung einer positiveren und nachhaltigeren Entwicklung weisen und damit den Weg zu einer – ggf. auch institutionellen – *Zweiten Gründung der Union* eröffnen. Überwiegen indessen im Bereich der Wirtschaft und des auswärtigen Handelns Stagnation oder gar Zurückdrängung, kann sich das *Europa der (un)begrenzten Möglichkeiten* in seinen Handlungsmöglichkeiten und seinem *Policy-Output* auch allmählich beschränkt sehen. Die Europäische Union würde sich zwar selbst dann in ihrer heutigen Form und Ausprägung noch einige Zeit als relativ stabil erweisen, könnte aber dauerhaft zunehmenden Anfechtungen von innen und außen nicht widerstehen, wodurch sie im Sinne eines Übergangs eher negativen Entwicklungen den Weg bereiten würde, die sich aller Voraussicht nach dann im dritten Jahrzehnt Bahn brechen würden. Dabei sind, abhängig besonders von der wirtschaftlichen Leistung, Entwicklungsmuster in Anlehnung an die Szenarien *Zwei Europas* und *Flüchtiges Europa* denkbar.

Während sich die Europäische Union außenpolitisch und gesamtwirtschaftlich festigt und im Großen und Ganzen positiv entwickelt, verstär-

ken sich Verteilungsunterschiede und damit das Wohlstandsgefälle innerhalb der EU und ihrer Gesellschaften. Dies führt zu einer verstärkten, konfliktgeladenen Fragmentierung innerhalb der einzelnen Mitgliedstaaten aber auch zwischen diesen.

## Zwei Europas

Die innereuropäische Solidarität nimmt merklich ab, Verteilungskämpfe zwischen den Staaten werden zunehmend härter. Während sich soziale und gesellschaftliche Spannungen deutlich verschärfen, werden die Folgen des damit einhergehenden Nationalismus in Europa nach außen überspielt über die Herausbildung eines analogen „*Euronationalismus*“ (Timothy Garton Ash), der zumindest kurz- oder sogar mittelfristig eine tendenziell positive Entwicklung im Bereich Wirtschaft und Außenbeziehungen unterstützt: Aufgrund zunehmender innerer Spannungen und damit einhergehender offenerer egoistischer mitgliedstaatlicher Politikzielformulierung nimmt Europa zwar Abschied vom Leitbild einer kooperativen Macht, kann aufgrund seiner relativ soliden Ausgangsposition diese aber nach außen zunächst gut zur Durchsetzung der aggregierten Egoismen ihrer Mitgliedstaaten nutzen. Den Anspruch als normativer Akteur im Sinne einer moralischen Führungsmacht kann Europa nicht mehr aufrechterhalten: Immerhin provoziert es – mit seinem wirtschaftlich und außenpolitisch dominanten Auftreten – auf Dauer die Verweigerung zur Übernahme „europäischer“ Normen, wodurch es sich nach 2020 wohl auch außenpolitisch und schließlich auch wirtschaftlich zunehmend zurückgedrängt sehen dürfte.

Damit ist das Szenario *Zwei Europas* weder nach innen noch nach außen nachhaltig und ebenfalls ein Szenario des Übergangs, das aber im

Gegensatz zum Szenario *Europa der (un)begrenzten Möglichkeiten* kaum an einer negativen Entwicklung in der dritten Dekade des 21. Jahrhunderts vorbeiführen kann.

## Flüchtiges Europa

Tendenziell negative Entwicklungen im Bereich Wirtschaft und Außenbeziehungen einerseits und eine klar negative Entwicklung im Bereich Soziales/Gesellschaft andererseits stellen die Europäische Union auf eine existenzielle Bewährungsprobe. An sie gestellte Erwartungen kann die Union – zum Teil aufgrund mangelnder Kompetenzen – nicht erfüllen, weshalb ihr immer weniger die Lösung anstehender Herausforderungen zugetraut wird. Obwohl auch die einzelnen

EU-Mitgliedstaaten in ihrem *Policy-Output* entsprechend deutliche Unzulänglichkeiten aufweisen, sehen diese sich als Ansprechpartner bestätigt, und Nationalismus sowie offene Fremdenfeindlichkeit nehmen europaweit zu. Hiermit einher geht bei den handelnden Eliten eine deutliche Abnahme gesamteuropäischer Konformität und Identifikation. Das Einigungsprojekt wird grundsätzlich in Frage gestellt, auch wenn es als Rahmen beibehalten wird: In einer solchen Union können sich durchaus Avantgardegruppen herausbilden, die

sich aber zuvorderst zur Durchsetzung nationaler Interessen zusammenfinden. Damit verliert die Europäische Union ihr einigendes, überspannendes und Konflikte abschwächendes Element, so dass sie bestenfalls noch als eines unter anderen internationalen Foren angesehen werden kann, in dem sich zuvorderst Regierungsvertreter zur Aushandlung nicht konvergenter Interessen oder zur – immerhin friedlichen – Austragung von Konflikten zusammenfinden. Aufgrund der zunehmenden Konfrontation innerhalb der Union wird trotz vielfältiger Möglichkeiten, mit qualifi-



zierten Mehrheiten zu entscheiden, eine Tendenz zur Intergouvernementalisierung deutlich, indem gerade die Blockademöglichkeiten im Gemeinschaftsverfahren ausgiebig genutzt werden und somit eine Weiterentwicklung der Union und ihrer Politiken in einem integrativen Sinne dauerhaft verhindert wird. Die EU wird somit auf die Verwaltung und beschränkte Gestaltung dessen reduziert, was unstrittig oder aber entsprechend der relativen Machtverhältnisse der Mitgliedstaaten untereinander auch gegen Widerstände durchsetzbar ist. All dies führt zu einer einseitig negativen Politisierung der Europäischen Union: Während der politischen Inhalte Anlass zu harten Auseinandersetzungen geben, fällt die öffentliche Anteilnahme und Partizipation signifikant ab. Die Wahlen zum Europäischen Parlament werden zu *second-order elections*, die Tendenz zur politischen Aufwertung dieses Gremiums im Institutionengefüge der Union wird umgekehrt.

International werden die EU und ihre Mitgliedstaaten zunehmend marginalisiert. Mit einer alternden Bevölkerung, abnehmender Produktivität und zunehmenden inneren Problemen, denen sich die Mitgliedstaaten mehr schlecht als recht annehmen, sieht sich Europa politisch und wirtschaftlich auf den engen Horizont seiner geographischen Lage als westliche Halbinsel der eurasischen Landmasse reduziert, abhängig von anderen internationalen Akteuren, die sich als kohärenter, geeinter und damit widerstands- und durchsetzungsfähiger erweisen.

Unabhängig vom internen und externen Druck, der auf der EU und ihren Mitgliedstaaten lastet, und den daraus ableitbaren Herausforderungen oder Gefahren, lässt sich mit Verweis auf vorhandene Ressourcen festhalten, dass die Zukunft Europas maßgeblich vom Handeln der Europäer abhängt. Bezogen auf die heutige Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten sind diese Ressourcen trotz aller öffentlich artikulierten Krisenrhetorik beachtlich: Mit seinen 500 Millionen Einwohnern steht Europa für etwa ein

Fünftel weltweiter Im- und Exporte, gewährleistet als bedeutende Wirtschaftsmacht die Sicherung eines hohen Lebensstandards seiner Bewohner, hat mit dem Euro die relevanteste internationale Währung nach dem Dollar geschaffen und ist als bedeutender Akteur in Fragen von globaler Reichweite (z. B. Klima, Sicherheit) etabliert.

Mit Blick auf die skizzierten Szenarien geht es also weniger darum, Europa gänzlich neu zu erfinden, als vielmehr seine Potentiale konsequenter zu nutzen und gegebene Ineffizienzen abzustellen. Dies kann bewerkstelligt werden, indem in der

**„Mit Blick auf die skizzierten Szenarien geht es weniger darum, Europa gänzlich neu zu erfinden, als vielmehr seine Potentiale konsequenter zu nutzen und gegebene Ineffizienzen abzustellen.“**

Komplexität der europäischen Gesellschaften im allgemeinen und Politikaushandlungs- und -formulierungsprozesse im speziellen gegebene Inkohärenzen aktiv überwunden werden und verantwortungsbewusste politische Akteure entlang klar formulierter strategischer Prioritäten für die Kohärenz der Gesamtheit europäischer Politik Sorge tragen. Damit ließe sich unter anderem vermeiden, dass Erfolge in einem Sektor negative Nebeneffekte in anderen Politiken bewirken (z. B. Entwicklungszusammenarbeit vs. Agrarpolitik; restriktive Migrationspolitik vs. Arbeitskräftemangel) oder „doppelte Standards“ die

eigene Glaubwürdigkeit aufs Spiel setzen (z. B. restriktive Migrationspolitik vs. Menschenrechtsagenda; Einforderung freien internationalen Handels vs. Protektionismus).

Ein Mehr an Kohärenz in der europäischen Politik würde die Berechenbarkeit europäischer Politik intern und extern erhöhen und könnte damit auch ihre Glaubwürdigkeit stärken – eine glaubwürdige Politik, die sich an den wiederholt beschworenen Werten der Europäischen Union und dem Prinzip der Nachhaltigkeit orientiert, kann dann auch bessere Politik für die Zukunft bedeuten. Die Entscheidungen hierzu sind in einer sich stets wandelnden Welt heute zu treffen, die Grundlagen hierfür sind gut – bleibt die Frage nach dem politischen Willen und der öffentlichen Durchsetzbarkeit.