

161. BERGEDORFER GESPRÄCHSKREIS

Berlin, 11. – 13. März 2016

EUROPA AM SCHEIDEWEG

KÖRBER-STIFTUNG
INTERNATIONALE POLITIK

Mai 2016

Zusammenfassung der Ergebnisse

- Die Flüchtlingskrise ist nicht primär Ursache, sondern vielmehr Symptom der schlechten Verfassung der EU. Unterschiedliche Vorstellungen über das europäische Projekt, fehlender Zusammenhalt und mangelnde Führung innerhalb der EU stellen aktuell die größten Probleme dar.
- Der vermehrte Rückzug in die Nationalstaatlichkeit, wachsender Populismus und das Erstarren illiberaler Tendenzen in Europa stellen die EU und ihre Mitgliedstaaten vor die Herausforderung, ein überzeugendes Gegen-Narrativ zu finden.
- Mit Blick auf die europäische Nachbarschaft kann und darf die EU nicht zwischen Süden und Osten priorisieren. Die Beitrittsperspektive bleibt das attraktivste Instrument der EU, um Reformen in ihren Nachbarstaaten in Gang zu bringen und dadurch Stabilität zu schaffen.
- Der deutsch-französische Motor ist ins Stocken geraten. Mit Blick auf die Zukunft der europäischen Integration bedarf es vor allem einer gemeinsamen finanzpolitischen Vision.

Die Krise der Krisen?

Finanzkrise, Griechenland-Krise, Ukraine-Krise, Flüchtlingskrise – die Liste scheint immer länger zu werden. In einer globalisierten, immer enger vernetzten Welt seien die Rahmenbedingungen europäischer Politik einem dramatischen Wandel unterworfen. Während die EU im Schutz der *Pax Americana* entstanden sei, sehe sie sich heute mit neuen, zum Teil widersprüchlichen Sicherheitsherausforderungen konfrontiert. Auf die neue außenpolitische Zurückhaltung der USA müsse sie ebenso Antworten finden wie auf die Möglichkeit einer von China und den USA dominierten Weltordnung (»G2«) und dem damit einhergehenden Bedeutungsverlust Europas. Neben diesen externen Heraus-

forderungen mangle es der EU vor allem an Zusammenhalt und Führung. Die Flüchtlingskrise sei demnach nur ein weiteres Symptom der schlechten Verfassung Europas, nicht aber deren Ursache. Man müsse anerkennen, dass die 28 Mitglieder der EU der Union mit unterschiedlichen Zielvorstellungen beigetreten seien – von wirtschaftlichen Motiven und dem Wunsch nach Wohlstand bis zu der Erwartung, die EU möge Frieden und Sicherheit für das eigene Land garantieren. Nicht allen Erwartungen sei die EU allerdings gerecht geworden. Der

»DIE FLÜCHTLINGSKRISE IST SYMPTOM, NICHT URSACHE DER KRISE EUROPAS.«

Enttäuschung über nicht erfüllte Wohlstands- und Aufstiegsversprechen würde nun vielerorts mit wachsendem Nationalismus begegnet. Auch die unterschiedlichen historischen Erfahrungen in Mittel-, Ost- und Westeuropa spielten dabei eine Rolle. Ein Teilnehmer unterstellte den europäischen Eliten, westeuropäische Vorstellungen des »Projekts Europa« universalisiert und die Identitäten, Wünsche und Interessen der östlichen Mitgliedstaaten dabei ignoriert zu haben.

Ob es sich bei der gegenwärtigen Situation um die »Krise der Krisen« handelt, wurde kontrovers diskutiert. Ein Teilnehmer argumentierte, das Wort »Krise« impliziere Hilflosigkeit und den Mangel an Alternativen und Handlungsoptionen. Diese Rhetorik spiele denjenigen in die Hände, die am extrem linken und rechten Rand des politischen Spektrums Antworten versprächen. Ein weiterer Teilnehmer war der Meinung, Europa würde sich erst dann in einer wirklichen Krise befinden, wenn Bundeskanzlerin Angela Merkel mit ihrer Flüchtlingspolitik scheitern sollte, das Referendum in Großbritannien zugunsten des *Brexit* ausfiele und Marine Le Pen 2017 zur französischen Präsidentin gewählt würde.

Zu wenig Europa, zu wenig Union: Schwächen der EU

Zu wenig Europa, zu wenig Union: so ließen sich die Schwächen der EU treffend zusammenfassen. Drei Entwicklungen gäben dabei Anlass zu besonderer Sorge: der vermehrte Rückzug in die Nationalstaatlichkeit, wachsender Populismus und das Erstarken illiberaler Tendenzen in einigen Mitgliedstaaten.

Gründe für den Rückzug in die Nationalstaatlichkeit seien zum einen, dass das europäische Wohlstandsversprechen nicht mehr überzeuge bzw. funktioniere. Zum anderen lägen sie in der Natur der EU. Als technokratisches Projekt mit dem ursprünglichen Ziel der wirtschaftlichen Integration tue sich die EU nach wie vor schwer damit, Identität und Gemeinschaftsgefühl jenseits des Nationalstaats zu stiften. Während für den westlichen Teil Europas vor allem der Zweite Weltkrieg und das Ende des Nationalsozialismus prägend seien, wirkten in Mittel- und Osteuropa darüber hinaus die Erfahrung der kommunistischen Diktaturen, aber auch die nationalen Freiheitsbewegungen identitätsstiftend – Erfahrungen, die allerdings häufig nicht als Teil einer gesamteuropäischen Identität angesehen würden.

Besonders in Zeiten der Krise sei es leicht, nationale Ressentiments zu mobilisieren, wie sich an der derzeitigen »Flucht ins Referendum« zeige. Die wachsende Anzahl von Volksbefragungen spiegle das Misstrauen gegenüber den politischen Repräsentanten wider. Das Vertrauen in die politischen Eliten, Europas Zukunft zum Wohl aller zu gestalten, sei geschrumpft, und nationale Lösungen schienen greifbarer, auch wenn sie lediglich eine kurzfristige Scheinlösung darstellten. Die EU und nationale Regierungen müssten deutlicher machen, an welchen Stellen nationale Politik an Grenzen stoße und wo »Europa« nötig sei. Einen Grund für den wachsenden Populismus sahen einige Teilnehmer in der Verunsicherung der Bürger als Reaktion auf ein vermeintliches Scheitern der

»DER RÜCKZUG IN DIE NATIONALSTAATLICHKEIT, WACHSENDER POPULISMUS UND DAS ERSTARKEN ILLIBERALER TENDENZEN GEBEN ANLASS ZUR SORGE.«

liberalen Werte und der Demokratie in Europa. Der Populismus spalte die Gesellschaften in Europa, sei aber ein gesamteuropäisches Phänomen, so eine Diskutantin. Nicht nur in Ungarn oder Polen, sondern auch in den Niederlanden, Frankreich, Großbritannien und Deutschland hätten sich »Anti-Establishment«-Bewegungen herausgebildet, die mit EU-kritischen und fremdenfeindlichen Positionen aufträten.

In einigen Staaten der EU seien Erosionserscheinungen mit Blick auf das demokratische Modell zu beobachten. Ein Teilnehmer warnte vor dem Entstehen »illiberaler Demokratien«, bei denen die Regierungen nach ihrer eigenen Wahl Kernelemente des demokratischen Systems veränderten. Beispiele dafür seien die Einschränkung der Verfassungsgerichtsbarkeit, die Gleichschaltung der Medien sowie ein grundsätzliches Misstrauen der Regierungen gegenüber zivilen Organisationen. Bemerkenswert sei zudem, dass viele der »illiberalen Demokratien« eine besondere politische Nähe zu Russland zeigten.

Bislang mangle es an ausreichenden Antworten auf diese Entwicklungen – sowohl auf nationaler als auch auf europäischer Ebene. Dabei bedürfe es dringend eines Gegen-Narrativs, das die Stärken der liberalen Werte betone, und konkreter Maßnahmen, etwa die Unterstützung unabhängiger Medien.

Der Mangel an »Union« in der EU zeige sich unter anderem darin, wie die Mitglied-

staaten mit Erfolgen und Niederlagen umgingen. Während Regierungen sich Erfolge meist selbst zuschrieben, würden Misserfolge den europäischen Institutionen angelastet. Einige Teilnehmer forderten daher einen neuen »grand bargain« für Europa, durch den europäischen Institutionen weitere Kompetenzen übertragen würden und mehr Handlungsspielraum dort eingeräumt werden sollte, wo nationale Lösungen an Grenzen stießen. Ein deutscher Teilnehmer wies diese Forderung mit dem Verweis auf die fehlende Bereitschaft im Bundestag zurück, weiteren Souveränitätstransfers an die europäischen Institutionen zuzustimmen. Zudem habe der letzte »grand bargain« zehn Jahre bis zu seiner Umsetzung sowie zwei Referenda gebraucht. Demnach sei die Fortsetzung der aktuellen »Politik der kleinen Schritte« in der näheren Zukunft weitaus wahrscheinlicher.

»Ring of Fire« statt »Ring of Friends«: Europa und seine Nachbarschaft

Europa müsse sich in seiner direkten und weiteren Nachbarschaft an eine neue Gleichzeitigkeit von Krisen gewöhnen und Mechanismen für deren Lösung entwickeln, so das mehrheitliche Urteil der Teilnehmer. Ein Diskutant bemerkte, die EU sei zwar keine



»DIE EU IST KEINE
KONTINENTALMACHT IM
EIGENTLICHEN SINNE,
SIEHT SICH ABER MIT DEN
PROBLEMEN EINER SOL-
CHEN KONFRONTIERT.«

Kontinentalmacht im eigentlichen Sinne, sehe sich aber mit den Problemen einer solchen konfrontiert. Meist sei sie nicht in der Lage, strategisch zu handeln und in geopolitischen Dimensionen zu denken. Sowohl

in der südlichen als auch in der östlichen Nachbarschaft gebe es zahlreiche Herausforderungen, auf die die EU reagieren müsse – die Europäische Nachbarschaftspolitik (ENP) habe in diesem Kon-

text an Bedeutung gewonnen. Einige Diskutanten forderten, nicht zwischen dem Osten und dem Süden zu priorisieren – vielmehr seien beide Nachbarschaftsregionen gleichermaßen wichtig und benötigten die Zusammenarbeit aller EU-Mitgliedstaaten.

Im Osten stelle Präsident Putins Politik die größte Herausforderung für die EU dar. Sein Ziel bestehe darin, die EU zu unterminieren und die NATO zu delegitimieren, so eine Teilnehmerin. Zu diesem Zweck setze Moskau gezielt das Instrument der »Desinformation« ein. Auch seine Unterstützung extremer Parteien – etwa des Front National in Frankreich – solle dazu beitragen, das demokratische Modell der EU zu schwächen.

Indessen entfalte die Perspektive eines EU-Beitritts nach wie vor transformative Kraft in den Nachbarstaaten der Union. Daher dürfe die EU die Option des Beitritts für Staaten in ihrer östlichen Nachbarschaft nicht aufgeben. Andernfalls – so warnte ein Teilnehmer mit Blick auf den Westbalkan – drohe die fragile Stabilität der Region vollständig zu zerbrechen.

Im Süden der EU liege das Hauptaugenmerk derzeit auf Syrien. Ein Diskutant zog aus dem verheerenden syrischen Bürgerkrieg

die Konsequenz, die EU müsse stärker in die Entwicklung ihrer militärischen Fähigkeiten investieren, um zukünftig auch humanitäre Schutz- oder Flugverbotszonen eigenständig durchsetzen zu können. Ohne militärische Kapazitäten sei politischer Einfluss nicht geltend zu machen. Gleichzeitig wurde der fehlende politische Wille zum Einsatz militärischer Instrumente bemängelt.

Wie also kann Europa den Herausforderungen in seiner Nachbarschaft begegnen? Die EU müsse bei der Wahl ihrer Partner mit großem Bedacht vorgehen. Dass die Türkei zu den wichtigsten Partnern Europas zähle, habe sich in der Flüchtlingskrise deutlich gezeigt. Einige Teilnehmer argumentierten, es sei ein strategischer Fehler der EU gewesen, der Türkei einerseits die Aussicht auf einen EU-Beitritt zu nehmen und sich andererseits in der Flüchtlingskrise von Ankara abhängig zu machen. Am Beispiel der Türkei lasse sich der Spagat zwischen Werten und Interessen nachvollziehen. Im Zweifelsfall, so ein Teilnehmer, falle die Entscheidung meist zugunsten der Interessen, nicht der Werte.

Angesichts der zahlreichen Krisen und Konflikte in Europas Nachbarschaft müsse der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) höhere Priorität eingeräumt werden. Die nationalen Aktivitäten müssten auf europäischer Ebene koordiniert werden, es dürfe keine militärischen und diplomatischen Alleingänge einzelner Mitgliedstaaten mehr geben. Dass Bundeskanzlerin Angela Merkel mit dem französischen Präsidenten François Hollande das Abkommen von Minsk verhandelt habe, habe – so einige Diskutanten – die Glaubwürdigkeit der EU als einheitlicher außenpolitischer Akteur untergraben. Während einige Teilnehmer eine stärkere EU-Außenpolitik forderten, machten andere die praktischen Konsequenzen dieses Vorschlags

deutlich: Dies würde zum Beispiel bedeuten, das Prinzip der Einstimmigkeit im Rat für Auswärtige Angelegenheiten zugunsten des qualifizierten Mehrheitsprinzips aufzugeben. Zudem sei eine enge und umfassende Abstimmung zwischen EU und NATO erforderlich. Gegenüber Partnern wie China müsse die EU geschlossen auftreten. Solange diese Bedingungen nicht erfüllt seien, hänge der Erfolg europäischer Außenpolitik wesentlich von der koordinierten und konstruktiven Führung durch Frankreich, Großbritannien und Deutschland ab.

Visionen für die Zukunft Europas

Wie sieht die Zukunft der europäischen Asyl- und Flüchtlingspolitik aus? Und wie könnten Visionen für die Zukunft der europäischen Integration aussehen?

Das bisherige Scheitern bei der Entwicklung gemeinsamer Ansätze im Bereich der Asyl- und Flüchtlingspolitik schrieben die Teilnehmer einstimmig dem Versagen der Mitgliedstaaten zu. Es sei eine Illusion, die dezentralen Mechanismen nationaler Asylpolitik mit einem gemeinsamen europäischen System der Verteilung von Flüchtlingen zu kombinieren, so ein Diskutant. Eine wirklich europäische Asylpolitik erfordere die Verlagerung der relevanten Kompetenzen auf die

EU-Ebene. In diesem Szenario könne etwa ein EU-Aufnahmezentrum die Bearbeitung der Asylanträge übernehmen und würde die Flüchtlinge nach bestimmten Kriterien wie Bruttoinlandsprodukt und Arbeitsmarktsituation in den Aufnahmestaaten, aber auch unter humanitären Aspekten, z.B. Familienzusammenführung, auf die einzelnen Mitgliedstaaten verteilen.

Da ein solches System aber eine Vertragsänderung voraussetze, bliebe es ein langfristiges Ziel. Kurzfristig müssten die am stärksten betroffenen Staaten wie Griechenland unterstützt werden, um nicht an der Aufnahme der großen Zahl von Flüchtlingen zu zerbrechen und zugleich internationale Standards bei Unterbringung und Versorgung der Schutzsuchenden gewährleisten zu können. Mehrere Teilnehmer wiesen darauf hin, dass ohne einen effektiven Schutz der EU-Außengrenzen keine europäische Lösung gefunden werden könne. Allerdings stelle dieser schon aufgrund der 16000 km langen Seegrenze Griechenlands eine große Herausforderung für den europäischen Grenzschutz dar.

Mit Blick auf die Zukunft der europäischen Integration bezeichneten mehrere Teilnehmer die gegensätzlichen finanzpolitischen Vorstellungen Deutschlands und Frankreichs

»EINE WIRKLICH EUROPÄISCHE ASYLPOLITIK ERFORDERT DIE VERLAGERUNG DER RELEVANTEN KOMPETENZEN AUF DIE EU-EBENE.«



als größtes Risiko. Ein Teilnehmer argumentierte, die Eurokrise werde auf politischem Umweg zurückkehren, wenn Berlin und Paris keine gemeinsame finanzpolitische Vision entwickelten. In vielen EU-Mitgliedstaaten sprächen sich die Wähler gegen die von Berlin vertretene Sparpolitik aus.

Ein Teilnehmer stellte die Vision eines »Doppelkern-Europas« vor. Der erste Kern betreffe die Finanz- und Fiskalpolitik und formiere sich in der Eurozone – ohne Großbritannien. So könne die notwendige finanzielle Integration vorangetrieben werden, ohne dass sich London querstelle. Der zweite Kern beziehe sich auf eine engere Zusammenarbeit in der Außen- und Sicherheitspolitik, bei der auch Großbritannien eine wichtige Rolle zukäme. Voraussetzung für dieses Doppelkern-Szenario sei der Ausgang des britischen Referendums zugunsten eines *Bremain*, der von den meisten Teilnehmern als wahrscheinlicher als ein *Brexit* eingeschätzt wurde. Das »Europa der zwei Kerne« sei gekennzeichnet durch stabile europäische Partnerschaften und eine starke Führung, die nicht nur von Berlin, Paris und London ausgehen dürfe, sondern auch von Warschau, Rom und Madrid.

Den Auftakt des 161. Bergedorfer Gesprächskreises bildete ein Abendessen im Schloss Bellevue auf Einladung von Bundespräsident Joachim Gauck.



GASTGEBER Dr. Thomas PAULSEN, Mitglied des Vorstands, Körber-Stiftung, Hamburg
MODERATOR Dr. Peter FREY, Chefredakteur, Zweites Deutsches Fernsehen (ZDF), Mainz

TEILNEHMERLISTE

Prof. Dr. Sadik AL-AZM, Mobilitätsstipendiat, Centre Marc Bloch, Humboldt-Universität zu Berlin

Anne APPLEBAUM, Direktorin, Transitions Forum, Legatum Institute, London

Prof. Dr. Jörg BABEROWSKI, Professor und Lehrstuhlinhaber, Geschichte Osteuropas, Institut für Geschichtswissenschaften, Humboldt-Universität zu Berlin

Dora BAKOYANNIS, MP, ehemalige griechische Außenministerin; Koordinatorin, Außen- und Sicherheitspolitik, Nea Dimokratia Partei, Athen

Prof. Dr. Ulrich BATTIS, Of Counsel; Rechtsanwalt, Gleiss Lutz, Berlin

Carl BILDT, ehemaliger Premierminister und Außenminister des Königreichs Schweden, Stockholm

Marianne BIRTHLER, ehemalige Bundesbeauftragte für die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes der ehemaligen DDR, Berlin

Dr. Franziska BRANTNER, MdB, Vorsitzende, Unterausschuss für Zivile Krisenprävention, Konfliktbearbeitung und vernetztes Handeln, Deutscher Bundestag, Berlin

Elmar BROK, MdEP, Vorsitzender, Ausschuss für Auswärtige Angelegenheiten, Europäisches Parlament, Brüssel

Alfredo CONTE, Leiter, Strategische Planung, Europäischer Auswärtiger Dienst (EAD), Brüssel

György DALOS, Historiker; Autor, Berlin

Dr. Aykan ERDEMIR, Munich Young Leader 2013; Senior Fellow, Foundation for Defense of Democracies, Washington, DC

Joschka FISCHER, ehemaliger Vizekanzler und Außenminister der Bundesrepublik Deutschland; Gründungsgesellschafter, Joschka Fischer & Company, Berlin

Klaus-Dieter FRANKENBERGER, Leiter, Ressort Außenpolitik, Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ), Frankfurt am Main

Dr. Peter FREY, Chefredakteur, Zweites Deutsches Fernsehen (ZDF), Mainz

Prof. Dr. Timothy GARTON ASH, Professor, Europäische Studien, St. Anthony's College, University of Oxford

Prof. Dr. Ian GOLDIN, Direktor, Oxford Martin School, University of Oxford

Prof. Dr. Daniela HAARHUIS, Munich Young Leader 2014; Professorin, Lehrstuhl für Rechtswissenschaft, insbesondere Menschenrechte, Hochschule Düsseldorf

Vuk JEREMIĆ, ehemaliger Außenminister der Republik Serbien; Präsident, Center for International Relations and Sustainable Development (CIRSD), Belgrad

Michael KELLNER, Munich Young Leader 2009; Politischer Bundesgeschäftsführer, Bündnis 90/Die Grünen, Berlin

Roderich KIESEWETTER, MdB, Mitglied, Auswärtiger Ausschuss, Deutscher Bundestag, Berlin

Martin KOTTHAUS, Leiter, Europaabteilung, Auswärtiges Amt, Berlin

Adam KRZEMINSKI, Publizist; Journalist, Polityka, Warschau

Julian LEHMANN, Projektmanager, Human Rights Diplomacy and Refugee Protection, Global Public Policy Institute (GPPi), Berlin

Botschafter Pierre LÉVY, Leiter, Abteilung Europäische Union, Ministerium für Auswärtige Angelegenheiten und Internationale Entwicklung, Paris

Aiman A. MAZYEK, Vorsitzender, Zentralrat der Muslime in Deutschland (ZMD), Köln

Nora MÜLLER, Leiterin Bereich Internationale Politik, Körber-Stiftung, Berlin

Dr. Annette NIEDERFRANKE, Direktorin, ILO Berlin, Internationale Arbeitsorganisation (ILO), Berlin

Artur ORZECZOWSKI, Direktor, Europapolitik, Polnisches Außenministerium, Warschau

Dr. Thomas PAULSEN, Mitglied des Vorstands, Körber-Stiftung, Hamburg

Jakob PREUSS, Dokumentarfilmer, Berlin

Botschafter Gergely PRÖHLE, Stellv. Staatssekretär, Internationale und EU-Angelegenheiten, Ministerium für Gesellschaftliche Ressourcen, Budapest

Dr. Vijay RANGARAJAN, Leiter, Europa-Abteilung, Ministerium für Angelegenheiten des Auswärtigen und des Commonwealth (FCO), London

Gerry SALOLE, Geschäftsführer, Europäisches Stiftungszentrum (EFC), Brüssel

Staatsrat Wolfgang SCHMIDT, Bevollmächtigter der Freien und Hansestadt Hamburg beim Bund, bei der Europäischen Union und für Auswärtige Angelegenheiten, Vertretung der Freien und Hansestadt Hamburg beim Bund, Berlin

Eckart VON KLAEDEN, Vice President External Affairs, Daimler AG, Berlin

DER BERGEDORFER GESPRÄCHSKREIS

Initiator	Dr. Kurt A. Körber (†)
Koordination	Dr. Thomas Paulsen Nora Müller
Programm-Management	Christin Knüpfer Elisabeth von Hammerstein
Adresse	Körper-Stiftung Hauptstadtbüro Pariser Platz 4a 10117 Berlin Telefon +49·30·20 62 67-60 Fax +49·30·20 62 67-67 E-Mail ip@koerber-stiftung.de Twitter @KoerberIP @paulsen_thomas @MuellerNora facebook.com/KoerberStiftungInternationalAffairs www.bergedorfer-gespraechskreis.de

© Körper-Stiftung, Hamburg 2016

Redaktion	Elisabeth von Hammerstein
Fotos	Körper-Stiftung/Marc Darchinger
Layout	Das Herstellungsbüro, Hamburg

Verantwortlich im Sinne des Presserechts:

Dr. Lothar Dittmer, Körper-Stiftung, Kehr wieder 12, 20457 Hamburg

Alle Rechte vorbehalten.



Körper-STIFTUNG
Forum für Impulse

**Wir wollen
anstiften.**

Mehr erfahren: www.koerber-stiftung.de

Mehr erleben: www.koerberforum.de

Mehr lesen: www.edition-koerber-stiftung.de