

DIMITRIS-TSATSOS-INSTITUT FÜR EUROPÄISCHE VERFASSUNGSWISSENSCHAFTEN

INTEGRATION JEDENFALLS NICHT. ÜBER DIE AUSSICHTEN DES „EUROPÄISCHEN PROJEKTS“

Prof. em. Dr. Dr. h.c. Wolfgang Streeck
Emeritus Direktor, Max-Planck-Institut für
Gesellschaftsforschung, Köln

DTIEV-Online Nr. 1/2026



FernUniversität in Hagen

DTIEV-Online
Hagener Online-Beiträge zu den
Europäischen Verfassungswissenschaften

ISSN: 2192-4228

FernUniversität in Hagen
Dimitris-Tsatsos-Institut für Europäische Verfassungswissenschaften
58084 Hagen
Tel.: 02331 987-2912
e-mail: DTIEV@Fernuni-Hagen.de
<http://www.fernuni-hagen.de/dtiev>

Integration jedenfalls nicht. Über die Aussichten des „europäischen Projekts“¹

Wolfgang Streeck

1. Vorbemerkung

„Verfassungsprozesse in Bewegung“, so das Thema unserer Konferenz, vermag ich nicht zu erkennen, schon gar nicht teleologischer Art, etwa in Richtung auf die vielbeschworene „ever closer union of the peoples of Europe“. Eher Ent- statt Verfassung, ein Ende von Verfassbarkeit im Sinne von Rationalisierung gewachsener und durch Verfassungsreform weiterzuentwickelnder Strukturen. Juristen lieben das Rationalisieren, Kodifizieren, kohärent Machen, widerspruchsfrei Zusammenfassen. Das kann ich nicht bieten. Wenn überhaupt, kann man sich die EU mit Hilfe des Garbage-Can-Modells komplexer Organisation² als anarchische Sammlung von „choices looking for problems, issues and feelings looking for decision situations in which they may be aired, solutions looking for issues to which they might be the answer, decisions makers looking for work“ vorstellen – nur mit dem Unterschied, dass die EU nicht einfach eine Organisation ist, sondern eine internationale Organisation ohne demokratische Legitimationsbasis, mit demokratisch verfassten, also von der Zentrale aus gesehen risikoträchtigen Mitgliedstaaten, für sie eine Art Zufallsgenerator, unberechenbar sogar für Juristen. Von unten betrachtet hat das Handeln der EU zunehmend Konsequenzen für ihre Mitglieder, aus deren Sicht sich die EU von einem politischen *nice to have* zu einem zu beherrschenden Problem entwickelt, das immer größeren Teilen der nationalen Wählerschaften unwillkommen ist: siehe das andauernde Wachstum „rechter“ Parteien, deren Anliegen in der EU keinen Platz finden. Ich werde dementsprechend argumentieren, dass die EU sich statt auf Integration auf Desintegration hinbewegt, weil sie sich mit für sie unlösbaren Problemen, selbstgemacht oder aufgedrückt, überladen hat und die „organisierte Anarchie“ des Mülleimers anfängt, die Mitgliedstaaten nicht nur Geld, sondern auch die Zustimmung ihrer Bürger zu kosten.

Heute fehlen der EU und ihren Mitgliedstaaten überzeugende und vor allem konsensfähige Antworten, wenn es um die zukünftige Rolle der Union nach der „Zeitenwende“ geht. Beispiele für Fragen, für die es kaum eine Diskussion und schon gar keine Antwort gibt, sind

- Die Stellung Europas in einer neuen bi- oder gar multi- statt unipolaren Welt.
- Das künftige Verhältnis der EU zur NATO und zu den USA im Konflikt zwischen Deutschland und Frankreich.
- Die Aufnahme der Ukraine, des Westbalkans und Georgiens und deren Folgen für die Politik der EU (von der Agrarpolitik zu den Strukturfonds und zur Außenpolitik) sowie für die Machtverhältnisse in der EU.
- Die fiskalische Ausstattung der EU und ihre finanziellen Möglichkeiten (etwa für den „Wiederaufbau“ nicht nur Italiens, sondern auch der Ukraine).

¹ Impulsvortrag zum Symposium „Umriss eines Politischen Europa: Bestandsaufnahme von Verfassungsprozessen in Bewegung“, FernUniversität in Hagen, 24. und 25. November 2023.

² Michael D. Cohen / James G. March / Johan P. Olsen, A Garbage Can Model of Organizational Choice. *Administrative Science Quarterly*, Bd. 17, Nr. 1, pp. 1–25.

Diagnose. Die Europäische Union (EU) hat in einem langen, ereignisgetriebenen Prozess die Grenzen ihrer politischen und technischen Leistungsfähigkeit erreicht. Der Versuch einer gleichzeitigen Erweiterung und Vertiefung ist gescheitert. Der EU sind Probleme zur Lösung zugewachsen bzw. zugewiesen worden, die wegen der Vielfalt der in ihr organisierten nationalen Interessen und Bedürfnisse nicht einheitlich von oben gelöst werden können, auch deshalb, weil ihre Mitgliedstaaten ihr die dafür nötigen Ressourcen – Finanzen, Kompetenzen – verweigern.

Unter diesen Umständen kann der sich aus der Heterogenität der europäischen Gesellschaft ergebende Mangel an Input-Legitimität nicht durch Output-Legitimität ausgeglichen werden. Auf dem erreichten Diversitätsniveau sind weitere Integrations- und Zentralisierungsfortschritte unerreichbar. Spätestens seit der institutionellen Stagnation der Europäischen Währungsunion nach der Krise von 2008 war dies gut erkennbar und wird heute von allen praktisch Beteiligten auch so gesehen. In ihrem derzeitigen Zustand ist die EU eine Anhäufung nur notdürftig zusammengehaltener unvollendeter Integrationsprojekte, die aufgrund ihrer komplexen Nicht-Ordnung als unregierbar gelten muss. (Versteh' einer die Verträge und den *acquis communautaire*.) Unter anderem zeigt sich das diversitätsbedingte Steckenbleiben der europäischen Integration auf einem für eine zentrale Bewältigung der zugewiesenen Aufgabenfülle unzureichenden Niveau an dem Zynismus, mit dem die an der EU-Politik beteiligten nationalen Regierungen das stagnierende institutionelle Kapital der EU für kurzfristig wechselnde Zwecke konsumieren, statt es verfassungspolitisch aufzustocken.

Prognose. Das Erweiterungs- plus Vertiefungs- und Zentralisierungsmodell der „europäischen Integration“ befindet sich in einer Sackgasse, aus der es kein Zurück gibt – „painted into a corner“, wie man in Amerika sagt: ohne Möglichkeit einer Umkehr gegen eine Wand vorgearbeitet. Ein Wechsel zu, beispielsweise, einer Strategie von mehr Europa durch weniger Europa – mehr Kooperation durch weniger Integration³ – ist nach Maßgabe der Entscheidungsregeln der EU wegen der gewachsenen Struktur der Verträge (der auf faktische Nichtänderbarkeit hin verfassten Ersatzverfassung der EU) nicht möglich. Institutioneller Wandel ergibt sich unter diesen Umständen vornehmlich als allmählicher Zerfall durch sich häufende Ausbrüche von Mitgliedstaaten aus der Regimedisziplin und in Gestalt von kurzfristig improvisierter Maßnahmenpolitik an der Vertragsverfassung vorbei, wenn nicht durch einen krisenhaften Kollaps des Systems insgesamt, etwa infolge einer jederzeit möglichen neuen Finanz- oder Fiskalkrise. „Verfassungsprozess in Bewegung“ ist das aber nicht.

Therapie. Ein dem Wesen des europäischen Gesellschaftssystems gerecht werdendes zukünftiges europäisches Staatensystem müsste auf zwischenstaatliche Kooperation statt auf supra- (oder gar super-) staatliche Integration hin konzipiert sein – auf eine nicht-hierarchische, nicht-imperiale, egalitäre Staatengemeinschaft, die ihre Unterschiede gegenseitig anerkennt, als Plattform und Dienstleistungszentrum für freiwillig eingegangene, national selbstverantwortete Problemlösungspartnerschaften, unter Achtung gleicher nationaler Souveränität und Demokratie: eine zwischenstaatliche Organisation, die den Nationalstaat als Sitz demokratischer Souveränität respektiert und unterstützt, ihn zugleich aber auch in seine völkerrechtliche Pflicht nimmt.

³ Amitai Etzioni, *Reclaiming Patriotism*. University of Virginia Press, 2019.

2. Thesen

1. Die Ablösung nationalstaatlicher Politik im Zuge einer „Integration durch Recht“ war von Anfang an illusionär. Integration durch Recht nach 1945 stand in der Tradition der auch von Deutschland betriebenen europäischen Einigungsversuche der Zwischenkriegsjahre. Mit der vorläufigen „Lösung“ der „deutschen Frage“ am Ende des Zweiten Weltkriegs ging es, auf der Oberfläche entpolitisiert, um Technokratie und Juristokratie, später um deren Weiterentwicklung zu Merkatur. Tatsächlich war das alles immer politisch: von „französischer“ sektoraler *planification* zu „deutscher“ ordoliberaler Marktwirtschaft, danach ab den 1980er Jahren die Mestmäcker'sche Abschaffung des Sozialdemokratismus durch Auflösung des Nationalstaates in ein vom deutschen Wettbewerbsrecht regiertes, von internen wie externen Verteilungskämpfen technokratisch befreites europäisches Staatensystem, als Bündnis von ökonomischen Anti-Interventionisten mit politischen Anti-Nationalisten, im freien Übergang nach 1990 zum Neoliberalismus als „regelgebundener“ oder „liberaler“, über Europa hinausragender internationaler Ordnung. Ziel war die Herauslösung der kapitalistischen Ökonomie aus nationalstaatlicher Politik und damit aus Politik als solcher – denn eine nicht-nationalstaatliche Politik gab und gibt es nicht – sowie aus dem nationalstaatlich-demokratisch organisierten Verteilungskampf: die Ersetzung des Klassenkonflikts durch Rechtsprechung. Aber was nicht geht, das geht nicht.

2. Klassen und Nationen und ihre sich mehrdimensional überschneidenden Interessen (nicht: „das Recht“) waren an allen Wendepunkten die entscheidenden Triebkräfte in der Entwicklung des westeuropäischen Staatensystems und sind es bis heute. Zunächst ging es um den Einbau West- bzw. Restdeutschlands in den nunmehr von den USA regierten „Westen“, mit der Montanunion als praktischer Alternative zu einer zweiten Ruhrbesetzung durch Frankreich. Auf Seiten der beteiligten Staaten des westlichen Kontinents war das Ziel nie eine Beendigung, immer nur eine Wiederherstellung der nationalstaatlichen Ordnung; als revisionistische „Erzählung“ hierzu siehe Milward (1992).⁴ Mit dem Ende de Gaulles öffnete sich dann die damals noch so genannte Europäische Wirtschaftsgemeinschaft für das traditionell marktwirtschaftlich orientierte Großbritannien. Zugleich führten die Arbeitskonflikte von 1968/69, an denen de Gaulle vor allem anderen gescheitert war, zu Versuchen zum Aufbau eines „sozialen Europa“ als supranationaler Rettung des *postwar settlement* zwischen Arbeit und Kapital.

Die aber währten nicht lange. Ende der 1980er Jahre begann mit dem Binnenmarktprojekt die lange Anpassung der zunächst in Europäische Gemeinschaft und später in Europäische Union umbenannten ehemaligen EWG an die Wende der französischen Wirtschaftspolitik nach 1984 unter Mitterrand, mitsamt der angebotspolitischen Erneuerung des wirtschaftlichen Liberalismus (Neo!-Liberalismus) unter der Kommission Delors II (1989–1993), sowie an die Thatcher'sche Wende in Großbritannien, begleitet von der Schritt für Schritt vollzogenen Eingliederung Ost- und Mitteleuropas in den sich neu aufstellenden westlichen Kapitalismus. Dessen sichtbarste europäische Manifestation war die Währungsunion im Gefolge der deutschen Wiedervereinigung, ausgehandelt zwischen Frankreich und Deutschland, unter Hineinnahme der zwischen den beiden bestehenden Interessenkonflikte in ihren inneren Aufbau und ihre Funk-

⁴ Alan S. Milward, *The European Rescue of the Nation-State*. Berkeley and Los Angeles: University of California Press. 1992.

tionsweise und bei allmählichem Vollzug des damit verbundenen Todesurteils für die italienische Wirtschaft. Weiter ging es mit der Krise von 2008–2012 und der Rettung der Währungsunion durch Einigung zwischen Frankreich und Deutschland über die gemeinschaftliche Rettung der französischen Banken auf Kosten eines Jahrzehnts heftiger Austerität in Griechenland. Damit war die EU endgültig zu einem erweiterten Spielfeld für die nationalen Interessen der Mitgliedstaaten geworden, auch Schauplatz von Koalitionen der nationalen Exekutiven gegen ihre nationalen Parlamente und Wählerschaften. Dem folgten zwei mehr oder weniger exogene Krisen, Covid und Ukraine, letztere verbunden mit der „Rückkehr des Königs“ nach Westeuropa in Gestalt der USA.

3. Die EU entwickelte sich ereignisgetrieben ohne demokratisch legitimierte *finalité*, unter gelegentlicher Nutzung der Überbleibsel älterer Integrationsprojekte wie der „sozialen Dimension“ oder der politischen, fiskalischen und, wenn man will, Rechtsstaatsunion. Eigentlich müsste, worauf die *ever closer union of the peoples of Europe* am Ende hinauslaufen soll, die Frage aller Fragen sein, in Brüssel wie in den Hauptstädten. Aber jeder Versuch, sie zur Sprache zu bringen, könnte der Lebenslüge der EU als internationaler Organisation und damit dieser selber ein Ende bereiten: nämlich, dass alle Mitgliedstaaten sich unter ihr dasselbe vorstellen, und zwar jeweils genau das, was sie sich selber unter ihr vorstellen. Dabei wird zum Problem, dass eine wachsende Zahl mehr oder weniger „rechter“ Nichtenthusiasten mit rauher, gerade deshalb aber unüberhörbarer Stimme von den Verwaltern des „europäischen Projekts“ wissen wollen, was aus diesem am Ende herauskommen soll, insbesondere für die nationale Souveränität ihrer Mitgliedstaaten.

Angesichts des Gewichts Deutschlands in der EU, in welcher die Regierung Scholz mittlerweile offen eine, wenn nicht die, Führungsrolle beansprucht, erscheint es deshalb geboten, speziell die deutsche Sicht der europäischen *finalité* genauer in Augenschein zu nehmen. Grundsätzlich läuft diese auf einen mehr oder weniger föderalistischen Zentralstaat hinaus, ein „geintes Europa“, in dem die europäischen Nationalstaaten immer mehr zu Bundesstaaten werden, die ihre nationalstaatliche Souveränität an den Bund verfassungs- oder gewohnheitsrechtlich abtreten, angetrieben durch einen aus dem deutschen Föderalismus bekannten, alle formalen Dezentralitätsversprechen überwindenden Zentralisierungsautomatismus. Allerdings wird diese Vision nicht nur von keinem anderen Mitgliedsland geteilt, sondern ist durch die Entwicklungen der letzten drei Jahrzehnte hoffnungslos überholt. Spätestens mit der Osterweiterung und der Währungsunion ist das integrationistische deutsche Integrationskonzept gescheitert. Kein Mitgliedsland der EU stellt heute seine nationale Souveränität ernsthaft zur Disposition – in Wahrheit nicht einmal Deutschland, das sich das souverän integrierte EU-Europa als ein hochskaliertes (West-)Deutschland vorstellt, ganz so wie Frankreich sich sein „souveränes Europa“ als territoriale Erweiterung des französischen Staates denkt und dies schon wegen seiner staatskulturellen Tradition gar nicht anders kann. Letztendlich liegt dies daran, dass das Europa der EU von heute viel zu heterogen ist, als dass irgendein europäisches Land, nicht einmal Luxemburg, sich darauf einlassen könnte, seine Eigenstaatlichkeit in einer integrierten Eurostaatlichkeit aufgehen zu lassen; das deutsch-europäische Ideal eines Bundesstaats mit eingebautem Kompetenzfahrstuhl nach oben ist mit der dramatisch gewachsenen Anzahl und Vielfalt der in der EU organisierten Staaten und Gesellschaften schlechthin unvereinbar.

Was ist die Folge? Da man sich auf eine nicht-integrationistische, alternative *finalité* nicht einigen kann, bleibt die Frage: Europa wofür?, undiskutiert, so dass jeder sich als Antwort das Seine denken und im laufenden Geschäft weiter tun kann, was ihm gerade aus eigener Sicht zweckmäßig erscheint. Als gesamteuropäischer Politikstil bildet sich damit eine situativ-pragmatisch-opportunistische Nutzung oder Nicht-Nutzung, Anpassung oder Nicht-Anpassung der europäischen Institutionen in Reaktion auf kontingente externe oder interne Ereignisse heraus. Beispiele für institutionellen Opportunismus gibt es im Überfluss: Die Kommission als Forum nationaler Repräsentation statt als Exekutive, heute mit 27 Mitgliedern; der EuGH als souveräner oberster (Verfassungs-) Gesetzgeber; die Währungsunion ohne Dänemark und Schweden, früher auch ohne Großbritannien; die Verträge als praktisch nicht änderbare Ersatzverfassung usw. usw. Ebenso zahlreich die Beispiele für politischen Opportunismus: die ständige, von der Kommission hingenommene Überziehung der Defizitgrenzen durch Frankreich; der Kuhhandel über die „Rechtsstaatlichkeit“ und ihre politisch selektive Durchsetzung mittels finanzieller Sanktionen; die Schuldenaufnahme für den sogenannten Covid-Wiederaufbaufonds, durch die Verträge verboten und an ihnen vorbei usw. Im Gefolge nimmt im EU-Parlament die Zahl der Sitze rechter, aber auch linker „europaskeptischer“ Parteien kontinuierlich zu, die dem ohne sie und ihre Wähler in einer Geheimküche hinter dem Vorhang angerichteten Braten nicht trauen.

4. Seit ihrem Bestehen wurden der EU laufend neue Aufgaben und Mitglieder zugemutet; als Folge nahmen ihre wirtschaftliche, kulturelle und geostrategische Heterogenität zu und ihre Regierbarkeit entsprechend ab. Größe ist in allen sozialen Gebilden, von der Familie zum internationalen Imperium, ein bestimmender Einfluss auf eine Vielzahl von strukturellen Parametern und funktionalen Fähigkeiten und Erfordernissen. Die Geschichte der EU/EG/EWG lässt sich als strukturell und funktional unbewältigt gebliebener und deshalb autodestruktiver Expansionsprozess beschreiben, von sektoraler technokratischer *planification* unter sechs Mitgliedstaaten bis hin zu liberal-kapitalistischer kultureller Umerziehung der bis 1990 kommunistisch regierten Ost-Gesellschaften mit 28, jetzt 27 Mitgliedern (Abb. 1). Dabei wurde die Gemeinschaft immer heterogener, sowohl wirtschaftlich als auch kulturell (mit nicht weniger als 24 Amtssprachen; in den USA, infolge der Kriege gegen die eingeborenen Völker und gegen Franzosen und Spanier, auch Mexikaner, nur eine einzige, Englisch). Schon 2015 war die wirtschaftliche Ungleichheit innerhalb von EU-Europa deutlich größer als in den Vereinigten Staaten (Abb. 2).

5. Die zunehmende Unregierbarkeit der EU infolge ihrer laufenden funktionalen und territorialen Erweiterung führte zu einer etablierten klandestinen Praxis des Regierens *sub, para* und *contra legem*. Die Unmöglichkeit von auf interne Erfahrungen und externe Entwicklungen reagierenden Verfassungsänderungen, schon weil es keine Verfassung gibt, bewirkt, dass man für das, was die Staaten als Kompromisse zwischen ihren nationalen Interessen untereinander aushandeln, immer wieder spitzfindige supranationale Rechtsgrundlagen konstruieren muss – etwa durch bauernschlaues Konstruieren einer „Vertragsbasis“, wobei alle so tun müssen, als nähmen sie das Spiel ernst: Politik mit Hilfskonstruktionen an der „Verfassung“ vorbei, bei einverständlichem Augenzwinkern der Beteiligten. Zugleich stagnieren die formalen Institutionen, denen ohne formale Veränderungen informell immer neue Funktionen abverlangt werden. Ein Beispiel ist die als Geldpolitik getarnte indirekte Staatsfinanzierung durch die Europäische Zentralbank. Staatsfinanzierung durch die EZB ist eigentlich durch die Verträge verboten, ist

aber unvermeidlich, wenn Italien aus politischen Gründen nicht aus der Währungsunion herausfallen darf. Siehe auch den Corona Recovery Fund, auch Next Generation EU (NGEU) genannt – schuldenfinanziert, obwohl der EU-Schuldenaufnahme eigentlich verboten ist.

Dass ein heterogenes Gebilde wie die EU von oben unregierbar bzw. immer nur provisorisch und improvisiert regierbar ist, technokratisch wie politisch, von Fall zu Fall, zeigte sich spätestens nach 2008 bei der als Lösung der Finanzkrise ausgegebenen Rettung der deutschen und französischen Banken durch Merkel und Sarkozy, ohne dass aus dieser eine Bankenunion erwachsen konnte. Ein paar Jahre später, in der Covid-Krise, gingen die Mitgliedstaaten nach dem Versagen der Europäischen Kommission bei der Beschaffung von Impfstoffen und der Durchsetzung einheitlicher Schutzmaßnahmen bei weiterhin offenen Binnengrenzen rasch dazu über, für die Gesundheit ihrer Bevölkerung nach Maßgabe ihrer nationalen Bedingungen und Möglichkeiten nach eigenem Ermessen so gut wie möglich selber zu sorgen. Der anschließend als Wiederaufbauhilfe deklarierte, auf Umwegen um die Verträge herum schuldenfinanzierte Sonderfonds von 750 Milliarden Euro verpuffte wirkungslos, besonders in Italien, seinem eigentlichen Zielland, wo das nationale Aufbauprogramm nach Brüsseler Art durch den zu diesem Zweck reaktivierten Mario Draghi umgesetzt werden sollte; Draghis Amtszeit als Premierminister einer Allparteienkoalition endete mit seinem Rücktritt nach etwas mehr als einem Jahr; dessen ungeachtet ist heute unverdrossen von einer Neuauflage des Fonds die Rede.

Ein weiteres Politikfeld, auf dem die EU die Interessen ihrer Mitgliedstaaten nicht unter einen Hut zu bringen vermag und deshalb nicht regierungsfähig werden kann, ist und bleibt die Immigration. Hier sah sich Mitgliedstaat nach Mitgliedsstaat zu eigenen Maßnahmen – von „Lösungen“ zu sprechen wäre übertrieben – veranlasst, am Ende auch Deutschland, das die EU eigentlich benutzen wollte, um sich mit dem Thema gerade nicht national befassen zu müssen. Und als sich der Ukraine-Krieg anbahnte, blieb die EU von den entscheidenden Verhandlungen zwischen Russland und den USA im Herbst und Winter 2021/21 ausgeschlossen und war außerstande, den von Deutschland, Frankreich, Russland und der Ukraine ausgehandelten Minsker Abkommen eine Chance zu verschaffen. Nach Kriegsausbruch wurde anschließend die EU von USA und NATO zur Ausarbeitung wirtschaftlicher Sanktionen gegen Russland dienstverpflichtet, aufgrund ihrer vermuteten wirtschaftspolitischen und außenwirtschaftlichen Expertise; ein Jahr später wuchs die russische Wirtschaft, während in Westeuropa, besonders in Deutschland, eine Rezession einsetzte.

6. Schon vor Covid wurde die Politik der von sechs auf 27 Mitglieder gewachsenen bzw. nach dem Brexit von 28 auf 27 Mitglieder geschrumpften EU von tiefen Spaltungen zwischen den Mitgliedstaaten bzw. zwischen Zentrum und Peripherie bestimmt. Im *Süden*, in Italien, sitzt, trotz Gründungsmitgliedschaft des Landes in EWG, EG, EU und EWU, eine Ministerpräsidentin fest im Sattel, die in Deutschland als Neofaschistin gilt – nach spektakulärem Scheitern einer Reihe von aus „Europa“ entsandten Sanierern, von Monti zu Draghi, dem Super-Mario von Goldman Sachs, Brüssel und Frankfurt. Im *Osten* erweist sich die Transplantation des Institutionensystems der westeuropäischen Nachkriegsdemokratie mitsamt der westeuropäischen Nachkriegskultur als ebenso konfliktträchtig nach innen wie undurchsetzbar von außen; siehe Ungarn und Polen, aber auch Bulgarien, Rumänien und die Slowakei. Im Norden bleiben Dänemark und Schweden außerhalb der Währungsunion und Norwegen außerhalb der

EU; und im *Westen* ist eins der größten europäischen Länder, Großbritannien, wegen der Inkompatibilität seiner Politik und Verfassung mit dem EU-Standardmodell bereits ausgeschieden, während das nunmehr zweitgrößte Mitgliedsland, Frankreich, in Kürze von einer anderen mutmaßlichen Neofaschistin regiert werden könnte.

Allerdings steht Frankreich schon jetzt für das vielbeschworene deutsch-französische „Tandem“ als Regierungszentrale eines integrierten Europa nicht mehr zur Verfügung, was die Regierbarkeitskrise der Union weiter verschärft. Wie festgefahren die Lage ist, zeigt die nach Mitgliedern und Themen unvollendete Währungsunion: ohne politische Union, ohne Fiskalunion, ohne Bankenunion, ohne Kapitalmarktunion, ohne mehrere Mitgliedsländer, die eigentlich zum Beitritt verpflichtet wären. Zugleich sind in nahezu allen Mitgliedsländern „EU-kritische“ Parteien im Vormarsch, die davon profitieren, dass sie auf die Kluft zwischen dem europäisch Versprochenem und Geliefertem hinweisen. Helmut Kohls Vorhersage am Ende seiner Kanzlerschaft, dass Großbritannien binnen kurzem in die Währungsunion eintreten und man darauf rasch zur politischen Union übergehen werde, lag eine ebenso krasse Fehleinschätzung zugrunde wie der lebenslangen Hoffnung Wolfgang Schäubles, die französische *force de frappe* und die „Teilhabe“ Deutschlands an den auf seinem Territorium stationierten US-amerikanischen Atomwaffen ließen sich irgendwie zu einer integrierten europäischen Nuklearmacht zusammenlegen.

Warum halten die Mitgliedstaaten, genauer: ihre politischen Klassen, trotzdem an der EU fest, neuerdings sogar die Rechtsaußen Meloni und Le Pen? Erstens, weil sie gelernt haben, die EU als Arena für nationale Interessenpolitik zu nutzen, für unsichtbare zwischenstaatliche Deals, abgeschlossen in dem institutionellen Wirrwarr des EU-Systems. Zweitens, weil sich die superstaatliche Scheinwelt der EU gut dazu eignet, nationale Probleme und die Verantwortung für ihre Lösung nach oben abzuschieben – oder umgekehrt sich von oben Maßnahmen diktieren zu lassen, die man ohne internationales Mandat seinen Wählern nicht verkaufen könnte. Und drittens, weil die willkommene Undurchsichtigkeit des Brüsseler Institutionenkomplexes es lange möglich machte, dem größeren Teil des jeweiligen nationalen Publikums Hoffnungen auf laufende Fortschritte, langsam aber sicher, in Richtung auf einen zukünftig integrierten Superstaat zu machen, in dem alles besser wird: ein funkelnd neuer Idealstaat auf Bestellung, alles frisch.

7. In den Ruinen zerfallener oder steckengebliebener Integrationsprojekte nutzen die Mitgliedstaaten das von ihnen angerichtete Institutionengewirr zur opportunistischen Hin-und-her-Verschiebung von politischer Verantwortung zwischen ihnen selber und ihrer Union, für nationale Politikverweigerung und supranationales *blame shifting*. Gefährlich ist dies, weil es politischen Zynismus fördert und die demokratische Glaubwürdigkeit der Staaten – des eigentlichen Sitzes demokratischer Legitimität – beschädigt; weil das Abschieben von Verantwortung an eine demokratisch unzugängliche und technokratisch unzulängliche Pseudo-Zentralregierung die zu bearbeitenden Probleme auf die Dauer nur verschärft; und weil hochfliegende Versprechungen einer ganz anderen Zukunft die realen Probleme der Gegenwart nicht lösen. Europa als Staatensystem braucht Institutionen, deren Lenker zu demokratischer Verantwortung gezogen werden können. Voraussetzung dafür wäre, dass die nach wie vor zentrale Rolle der Nationalstaaten im europäischen Staatensystem anerkannt und wieder sichtbar gemacht statt beklagt wird. Auch wäre davon abzugehen, „europäische Lösungen“ zu fordern, wo es sie nicht

geben kann; oder zur Behebung des „demokratischen Defizits“ nach mehr Kompetenzen für ein europäisches Parlament zu verlangen, das keines sein kann, statt die europäische Rolle der nationalen Parlamente zu stärken. Dies würde das in den Verträgen proklamierte sogenannte „Subsidiaritätsprinzip“ ernst nehmen und die illusionäre Hoffnung auf eine integrierte Superpolitik mit einheitlichen Superlösungen in einem europäischen Superstaat, aufgebaut nach dem Modell insbesondere des deutschen Nationalstaats, nur größer, schöner und unschuldiger, überwinden.

Was würde das für die Zukunft bedeuten? Aufbauend auf schonungslos erfahrungsbasierter Kritik müsste die *finalité* einer zukunftsfähig erneuerten EU hin auf eine nicht-hierarchische, nicht-imperiale, egalitäre Staatengemeinschaft verschoben werden, als Rahmen und Plattform für freiwillig einzugehende, national selbstverantwortete Problemlösungspartnerschaften, mit Kooperation statt Integration, unter Achtung von gleicher Souveränität und Demokratie. Begriffe dafür gibt es seit langem: Europa *a la carte*, Europa der Vater- bzw. Mutterländer, Europa der variablen Geometrie – sämtlich aus ebenso ein- wie durchsichtigen Gründen bei den Brüsseler Zentralisierern verpönt. Wenn aus ihnen nämlich mehr werden soll als historische Schlagworte, müsste Frau von der Leyen ihre Hoffnung fahren lassen, eines Tages zu einer europäischen Superregierungschefin aufzusteigen: Die EU würde zu einer Projektbörse und Kooperationsberatungsagentur für ihre Mitgliedstaaten, Zuarbeiter der Nationalstaaten statt Vorgesetzter, Hüter der Vielfalt der in Europa beheimateten Interessen und Lebensweisen statt Betreiber ihrer Vereinheitlichung von oben nach unten.

Eine so erneuerte und, möchte man hinzufügen, politisch gerettete EU würde zum Beispiel wissen, dass Deutschland ein anderes Einwanderungsregime braucht als Griechenland und umgekehrt; dass Polen sich sein Familienrecht genauso selbst erarbeiten will und muss wie früher Deutschland, statt es von oben fortschrittlich diktiert zu bekommen; dass Italien eine Industriepolitik benötigt, die auf seine Wirtschaft passt, statt sich eine Wirtschaft zulegen zu müssen, die auf den Binnenmarkt passt, ebenso wie Frankreich einer auf die Rolle des Staates in der französischen politischen Ökonomie passenden Fiskalpolitik bedarf usw. usw. Ein Wandel in diese Richtung kann freilich nicht das Ergebnis eines *Great European Reset* sein; was von oben unregierbar ist, ist auch von oben unreformierbar. Tatsächlich ist ja die EU so strukturiert, wie sie ist, um ihre Integration irreversibel zu machen; wo es nicht weitergeht, bleibt sie deshalb stecken, mehr nicht, so wie jetzt schon lange.

Damit also Luft in eine aus der Zeit gefallene Organisation kommt, der die absurde Annahme zugrunde liegt, man könne ausgewachsene demokratische Nationalstaaten dauerhaft hierarchischer Kontrolle durch eine internationale Bürokratie unterwerfen, braucht es keinen *Großen Masterplan*. Benötigt wird stattdessen ein beharrliches Drängen von unten auf Dezentralisierung und Rückführung demokratischer Verantwortung dahin, wo allein sie übernommen und eingefordert werden kann: dem nationalstaatlichen Parterre des europäischen Hauses, notfalls durch subversive Selbstvornahme, nach praxiserprobtem französischem Vorbild. Dies schließt freilich nicht aus, dass eine allfällige Großkrise, etwa der Europäischen Währungsunion, zum Schaden aller so viele Trümmer hinterlassen könnte, dass ein *Großes Aufräumen* unvermeidbar wird.

8. Die Covid-Pandemie und der Ukraine-Krieg haben die politische wie technische Nutzlosigkeit der EU in ihrer derzeitigen Verfassung für Politik in Europa demonstriert – erst die Nationalisierung der Virusbekämpfung und die Verpuffung des NGEU-Corona-„Wiederaufbaufonds“; dann die im Auftrag von NATO und USA entworfene Sanktionspolitik als Rohrkrepierer. Die vorläufig letzte Hoffnung der Anhänger eines zentralistisch integrierten Europa richtet sich auf eine nachhaltige Umwandlung der EU in ein Militärbündnis, parallel zu einem sich hinziehenden Ukrainekrieg, als europäisches Standbein der NATO oder gar, im Trump’schen Notfall, als Ersatz derselben, mit Russland als externem und, nach Lage der Dinge, Deutschland als internem Einiger: die EU als Kriegs- statt als Friedensprojekt. Auch dies aber wird auf halbem Weg und unverrichteter Dinge steckenbleiben: zu unterschiedlich sind die geopolitischen Ausgangspunkte und geostrategischen Ambitionen von Ländern wie Deutschland, Polen und Frankreich, und zu hoch die absehbaren Risiken und Kosten insbesondere für die ausersehene Führungs- und Zahlungsmacht, Deutschland. Ohnehin wäre eine EU mit den baltischen Staaten und Polen als neues Machtzentrum, auf Kosten insbesondere Frankreichs, aber auch Deutschlands, dazu verurteilt, an der Sanierung und Aufnahme insbesondere der Ukraine wirtschaftlich, institutionell und politisch zu zerbrechen. Eine ernsthafte Diskussion ist diese Aussicht keinem der derzeitigen Mitgliedsstaaten wert.

9. Frieden und Sicherheit in Europa werden durch eine bipolare Teilung des eurasischen Kontinents mit einem unbegrenzten Rüstungswettlauf entlang der russischen Westgrenze ohnehin nicht zu erreichen sein. Für sie braucht es ein gesamt-eurasisches Sicherheitsregime auf der Grundlage gleicher Souveränität aller beteiligten Staaten, in einer wiederbelebten OSZE, der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa aus den Jahren 1975 und 1995, unterlegt mit Rüstungskontrollabkommen und gestützt auf ein breites Instrumentarium vertrauensbildender Maßnahmen, unter Zurückdrängung der USA in die Rolle einer externen Garantie- statt einer internalisierten Imperialmacht. Gegenwärtig gibt es keinerlei Anhaltspunkte dafür, dass die EU als Staatengemeinschaft fähig oder auch nur willens wäre, sich auf eine multipolare Welt ohne Imperien und Superstaaten als Alternative zu ihrer Weiterexistenz als der NATO untergliederte kontinentaleuropäische Außenstation der USA einzustellen. Die Möglichkeit, wie immer auch entfernt, einer nicht-integrativen, dafür aber kooperativen Staatenordnung in Europa, zugehörig zu einer neuen Welt der Blockfreien zwischen den USA und China, kann derzeit nicht auf eine ernsthafte Diskussion rechnen, weder in der Politik noch in der (deutschen) Wissenschaft.

3. Zusammenfassung

Die Zukunft der Europäischen Union liegt im Dunkeln, mehr noch als Zukünfte im Allgemeinen. Vertiefung trotz Erweiterung ist gescheitert; die gesteigerte Heterogenität der nationalen Interessen- und Problemlagen hat einen Ausbau der supranationalen Regierungsfähigkeit der EU als zwischenstaatliche Organisation wirksam verhindert. Heute dient die Union ihren Mitgliedstaaten vor allem als Vor- und Spielfeld nationaler Politik, als institutionelle Gelegenheit sowohl zur Verfolgung nationaler Interessen als auch zur Abschiebung politisch gefährlicher Probleme „nach oben“. Europäische Integration nach deutscher Vorstellung – als allmählicher Übergang von einem nationalstaatlichen Staatensystem zu einem föderalistischen Bundesstaat mit eingebautem Kompetenzfahrstuhl nach oben – hat, allen funktionalistischen Theorien zum

Trotz, weder regierungstechnisch noch kulturell funktioniert. Von Konvergenz durch Mitgliedschaft, sozial, politisch, wirtschaftlich oder strategisch, kann nicht die Rede sein.

Als neuester, vielleicht letzter Versuch einer Integration Europas zeichnet sich ein Projekt zum Umbau der EU in ein Militärbündnis ab, im Kontext der Ablösung der unipolaren Neuen Weltordnung nach 1990 und des mit dieser einhergehenden Endes des globalen Neoliberalismus. Niemand weiß jedoch, wie der Wiederaufbau der Ukraine, wenn es überhaupt zu einem solchen kommt, finanziert werden soll, bei gleichzeitigem Aufbau einer europäischen Armee bzw. einer Steigerung der nationalen Militärausgaben auf drei und mehr Prozent des Sozialprodukts. Ebenso unklar bleibt, wie die Ukraine und der Westbalkan, und möglicherweise Georgien, in das Regelwerk der Union einzubauen wären, ohne das politische Gleichgewicht der EU endgültig zum Kippen zu bringen – in anderen Worten, wie die Finanzverfassung und die politische Verfassung der EU geändert werden müssen, wenn die EU zu einer europäischen Vorhut eines anti-russischen und anti-chinesischen Militärbündnisses werden soll. Und wer soll die europäische Armee kommandieren? Soll sich ein militarisiertes Europa auf die Seite eines trumpsierten Amerika schlagen, oder soll es zwischen den USA und China einen eigenen Weg suchen, in der Hoffnung auf einen eigenen Platz in einer multi- statt bipolaren Weltordnung? Wieso soll, was bisher Integration verhindert hat, sie nicht mehr verhindern, wenn es statt um Freihandels- um Einfluss- und Kriegszonen geht?⁵

⁵ Zu weiteren Entwicklungen im Zusammenhang mit dem Krieg in der Ukraine siehe Wolfgang Streeck, 2025: Overextended: The European Disunion at a Crossroads, in: American Affairs, 9 (1), 100–12, sowie ders., 2024, The EU at War: After Two Years, in: Society, Bd. 61, 385–392.

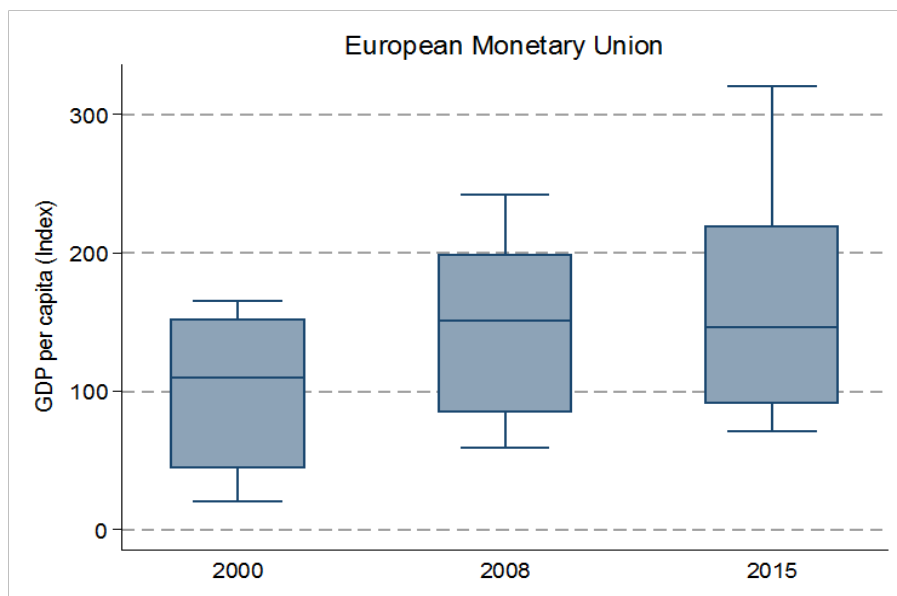
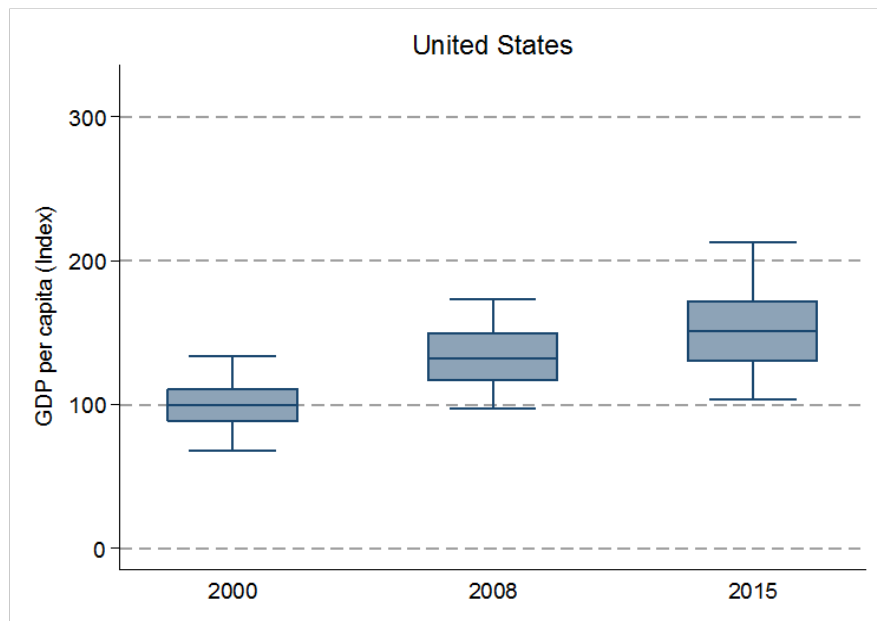
Abb. 1

Die Organisations- und Vertragsgeschichte von EWG, EG und EU

Organisation	Year	Mitglieder	Vertrag
EWG	1958	6	Rom
EG	1967	9	
	1986	12	Einheitliche Europäische Akte
EU	1993		Maastricht
	1995	15	
	1999	15	Amsterdam
EWU	1999	11 (19)	
	2003 2004	15 25	Nizza
	2007	27	
	2009 2013 2020	27 28 27	Lissabon

Abb. 2

Unterschiede im Pro-Kopf-Einkommen zwischen den Mitgliedstaaten der USA und der Europäischen Währungsunion



Durchschnittliches Pro-Kopf-Einkommen nach Mitgliedstaaten. 2000=100; ohne Staaten mit weniger als 1 Million Einwohnern. Eurostat; Bureau of Economic Analysis; United States Census Bureau; eigene Berechnungen.