


**Ambassador Dr. Jožef Kunič**

- *Member of the IFIMES International Institute*
- *Honorary President of the Slovenian Association for International Relations (SDMO)*
- *Former Slovenian ambassador to Iran and France*

## Die Zukunft der EU: Ein-Block- oder Zwei-Block-EU

Die Bewegung zur Einigung Europas war zweifellos ein wichtiges Ereignis in der Weltgeschichte des 20. Jahrhunderts, das ein freies und geeintes Europa durch eine Verbindung zwischen den Staaten unter Verzicht auf ihre absolute Souveränität anstrebte. Nach den Römischen Verträgen (1957), mit denen der Gemeinsame Markt verwirklicht wurde, wurde mit dem Vertrag von Maastricht (1992) der Binnenmarkt und die Währungsunion geschaffen, einige Grenzen zwischen den Mitgliedstaaten wurden durch die Schengener Abkommen (1985) abgeschafft und schließlich wurde der Vertrag von Lissabon (2007, in Kraft getreten 2009) unterzeichnet. In den letzten 20 Jahren wurden, abgesehen von einigen kleineren formalen Reformen, keine angemessenen Maßnahmen zur Neugestaltung der Union ergriffen. Die Notwendigkeit einer Neugestaltung war einfach nicht stark genug.

Am Ende des vergangenen Jahrhunderts wurde die Erweiterung der Gemeinschaft sowohl aus politischen als auch aus wirtschaftlichen Gründen zu einem vorrangigen Thema, da es einfacher war, die Zahl der Mitglieder zu erhöhen als das politische Profil zu verbessern. Außerdem war es offensichtlich, dass das Vereinigte Königreich sich jedem Schritt in Richtung einer politischen Union widersetzt hätte.

Die Europäische Union wurde immer als eine Gruppe von Nationen mit gleichem Status wahrgenommen. Sie waren und sind gleichberechtigt im Rat vertreten, jeder Mitgliedstaat hat seinen Kommissar und stellt die relative Anzahl seiner Mitglieder im EU-Parlament (entsprechend seiner Bevölkerungszahl). De facto sind die Bedingungen für eine stabile und effektive EU klar definiert und das Machtgleichgewicht zwischen den Mitgliedsstaaten ist formell garantiert. Wir sprechen von einer EU mit einem Block.

Nach **Henry Kissinger** funktioniert das Gleichgewicht der Kräfte am besten, wenn mindestens eine der folgenden Bedingungen erfüllt ist:

- Erstens muss sich jede Nation frei fühlen, sich mit jedem anderen Staat zu verbünden, je nach den Umständen des Augenblicks.
- Zweitens, wenn es feste Allianzen gibt, aber ein „Balancer“ dafür sorgt, dass keine der bestehenden Koalitionen vorherrschend wird.
- Drittens, wenn es starre Allianzen gibt und kein Balancer existiert, aber der Zusammenhalt der Allianzen relativ gering ist, so dass es in jeder Frage entweder zu Kompromissen oder zu Änderungen in der Ausrichtung kommt.

Wenn keine dieser Bedingungen gegeben ist, wird die Diplomatie starr. Es entwickelt sich ein Nullsummenspiel, bei dem jeder Gewinn der einen Seite als Verlust für die andere empfunden wird. Rüstungswettläufe und wachsende Spannungen sind dann unvermeidlich. (Kissinger, 1994)

Unter Berücksichtigung von Kissingers Bedingungen für eine prosperierende und international bedeutende EU sollte mindestens eine der drei Bedingungen für das Funktionieren des Machtgleichgewichts zwischen den EU-Mitgliedern erfüllt sein. Eine solche Europäische Union wäre eine Ein-Block- und keine Zwei-Block-EU.

### Die Frage des internen Machtgleichgewichts in der EU

Innerhalb der EU gibt es einige Bündnisse, bei denen der Zusammenhalt relativ gering ist, so dass es in jeder Frage entweder zu Kompromissen oder zu Änderungen in der Ausrichtung kommt. Um nur drei von ihnen zu nennen:

**Der Nordische Rat:** Der Nordische Rat ist das offizielle Gremium für die formelle interparlamentarische Zusammenarbeit. Er wurde 1952 gegründet und hat 8 Mitglieder aus Dänemark, Finnland, Island, Norwegen, Schweden, den Färöer Inseln, Grönland und Åland.

**Baltische Versammlung:** Die Baltische Versammlung (BA) ist eine regionale Organisation, die die zwischenstaatliche Zusammenarbeit zwischen Estland, Lettland und Litauen fördert. Die Organisation wurde gegründet, nachdem am 1. Dezember 1990 in Vilnius ein entsprechender Beschluss gefasst worden war. Sie versucht, in vielen internationalen Fragen, einschließlich wirtschaftlicher, politischer und kultureller Fragen, einen gemeinsamen Standpunkt zu finden. Die Beschlüsse der Versammlung haben beratenden Charakter.

**Benelux:** Benelux ist eine politisch-wirtschaftliche Union und eine formelle internationale zwischenstaatliche Zusammenarbeit dreier benachbarter Staaten in Westeuropa: Belgien, Niederlande und Luxemburg. Der Name wurde zuerst verwendet, um das Zollabkommen zu benennen, das die Union ins Leben rief (unterzeichnet im Jahr 1944).

Es gibt noch einige andere, weniger sichtbare Organisationen unter den EU-Mitgliedern, aber einige Staaten gehören keinem solchen Bündnis an, zum Beispiel Irland, Malta, Spanien, Portugal, Frankreich und Deutschland.

Solange der Zusammenhalt der Bündnisse relativ gering ist, so dass es in jeder Frage entweder zu Kompromissen oder zu Änderungen in der Ausrichtung kommt, kann es nicht zu einer EU mit zwei Blöcken kommen.

Es gab einige Beispiele dafür, dass versucht wurde, einen separaten Block von EU-Staaten zu bilden, manchmal mit der Unterstützung eines anderen Landes. Dies würde das europäische Aufbauwerk geradewegs in Richtung Zerfall führen, da einige auch daraus Nutzen ziehen könnten.

China förderte die Idee, ein Bündnis 16 + 1 zu schaffen. 16 Staaten Mittel- und Osteuropas (Albanien, Bosnien und Herzegowina, Bulgarien, Kroatien, Estland, Ungarn, Lettland, Litauen, Nordmazedonien, Montenegro, Polen, Tschechische Republik, Rumänien, Serbien, Slowakei, Slowenien) plus China würden die wirtschaftlichen Beziehungen zwischen China und Mittel- und Osteuropa stärken. Das Format wurde 2012 in Budapest gegründet, um die Zusammenarbeit der "16+1" (die 16 MOE-Länder und China) voranzutreiben. China war an Investitionen in die Infrastruktur, in erneuerbare Energien und in die Landwirtschaft interessiert. Im Jahr 2013 trafen sich die Regierungschefs der mittel- und osteuropäischen Länder mit dem chinesischen Premierminister **Li Keqiang**. Später entwickelte sich diese Gruppe zu 17+1, der 2019 Griechenland beitrug. Obwohl die Initiative 17+1 anfangs einige erfolgreiche Projekte hatte, wie die Eisenbahnlinie auf dem Korridor Griechenland-Ungarn und die Investition in den Hafen von Thessaloniki, gelang es der EU, den chinesischen Einfluss auf die Einheit der EU etwas zu mildern. Die Länder, die der Gruppe 17+1 angehören, fühlen sich frei, sich mit jedem anderen Staat zusammenzuschließen, je nach den Umständen des Augenblicks. In letzter Zeit denken einige Länder darüber nach, dieses Bündnis zu verlassen. Im März 2021 berichtete das litauische Nationale Radio und Fernsehen (LRT), dass das litauische Parlament im Februar beschlossen hat, das bisherige 17+1-Format Chinas zu verlassen. Außenminister **Gabrielius Landsbergis** sagte, die Zusammenarbeit zwischen Peking und Litauen habe "fast keinen Nutzen" gebracht. (Radio, 2021) Diese Initiative ist definitiv keine Herausforderung für die Einheit der EU.

Die Drei-Meere-Initiative ist ein Forum von zwölf Staaten der Europäischen Union, die sich entlang einer Nord-Süd-Achse von der Ostsee über die Adria bis zum Schwarzen Meer in Mittel- und Osteuropa befinden. Ziel der Initiative ist die Schaffung eines regionalen Dialogs auf der Grundlage des Intermariums (spätmittelalterliches Regierungssystem für die Region zwischen Ostsee, Adria und Schwarzem Meer) zu verschiedenen Fragen, die die Mitgliedsstaaten betreffen. Die Mitgliedsstaaten sind Österreich, Bulgarien, Kroatien, die Tschechische Republik, Estland, Ungarn, Lettland, Litauen, Polen, Rumänien, die Slowakei und Slowenien und trafen sich 2016 zu ihrem ersten Gipfel in Dubrovnik. Diese Initiative wird von den USA unterstützt. Die Drei-Meere-Initiative bringt jedes Jahr zwölf Mitgliedsländer zusammen. Die Initiative konzentriert sich auf die Finanzierung von grenzüberschreitenden Infrastrukturprojekten, insbesondere in den Bereichen Energie, Verkehr und Digitalisierung. Es ist nicht auszuschließen, dass hinter der Idee, dieses Bündnis zu schaffen, der Gedanke steht, einen separaten Block von östlichen EU-Mitgliedern zu schaffen, der die Pufferzone zwischen dem westlichen Teil der EU und der Russischen Föderation bildet. Der Zusammenhalt dieses Bündnisses ist jedoch zu gering, um die EU in Richtung einer Zwei-Block-EU zu führen.

### Was ist mit der Visegrád?

Die Visegrád-Gruppe, die Visegrád-Vier oder V4, ist ein kulturelles und politisches Bündnis von vier Ländern (der Tschechischen Republik, Ungarn, Polen und der Slowakei), die alle Mitglieder der EU und der NATO sind, um die Zusammenarbeit in militärischen, kulturellen, wirtschaftlichen und energiepolitischen Fragen zu fördern. Die Gruppe geht auf das Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs der Tschechoslowakei, Ungarns und Polens zurück, das am 15. Februar 1991 in der ungarischen Burgstadt Visegrád stattfand. Es ist offensichtlich, dass die Visegrád-Gruppe unter der Präsidentschaft von Trump von den USA unterstützt wurde. Der Besuch des Staatssekretärs Pompeo hat dies nur bestätigt. Von Biden, dem neu gewählten Präsidenten der USA, erwarteten einige, dass sich diese Politik ändern würde. Dennoch wäre es zu naiv, schnelle und große Veränderungen in der Außenpolitik der USA zu erwarten.

Nachdem **Janez Janša** Präsident der slowenischen Regierung wurde, ist Slowenien ein starker Befürworter der Visegrad-Politik. Im Moment scheint es, dass Slowenien de facto Mitglied dieser Gruppe geworden ist.

In letzter Zeit haben die Visegrád-Länder einige Probleme mit der EU-Kommission und dem EU-Parlament, was die Werte der EU betrifft. Aufgrund des starken Drucks bestimmter Länder, in denen die Auswirkungen der Coronapandemie sehr schwerwiegend waren und denen sehr ernste wirtschaftliche Folgen drohten, wurden Gespräche über die Bereitstellung von Hilfe organisiert. Die Haupthindernisse für eine Einigung waren die Meinungsverschiedenheiten zwischen den Niederlanden und Italien in Bezug auf die an Bedingungen geknüpfte Hilfe aus dem Europäischen Stabilisierungsmechanismus (ESM) und die unterschiedlichen Standpunkte des Südens und des Nordens in der Frage der gemeinsamen Schulden. Dennoch ist es der EU gelungen, einen Weg zu einer solidarischen Hilfe zu finden, und das gemeinsame Problem (Pandemie) hat zumindest zu einer gewissen Konvergenz der Interessen, wenn nicht sogar zu einer Einigung der Mitgliedsländer geführt. Ein wichtiges Element dieser Hilfe ist jedoch, dass einige Mitgliedsländer die Idee stark vertreten, dass die Hilfe an die Einhaltung europäischer Werte geknüpft sein sollte.

Natürlich ist die genaue Definition der europäischen Werte umstritten, aber sie bezieht sich unter anderem auf die Freiheit der Medien, freie und faire Wahlen, Rechtsstaatlichkeit, die Achtung der Menschenwürde und -rechte usw. Obwohl diese Bedingungen noch nicht formalisiert wurden, ist es angesichts der Haltung der reichsten Mitgliedsländer nicht unmöglich, dass sie auf praktischer Ebene wirksam werden. Was die europäischen Werte anbelangt, so war es mehr als offensichtlich, dass dies das Thema der Visegrád-Länder ist, insbesondere Polens und Ungarns. Die Visegrád-Allianz stellt in gewisser Weise die Einheit der EU in Frage. In den Bereichen Medienfreiheit, freie und faire Wahlen, Rechtsstaatlichkeit, Achtung der Menschenwürde und -rechte scheint dieses Bündnis starr zu sein und es gibt keinen starken Ausgleich, so dass es in diesen Fragen keine Kompromisse oder Änderungen in der Ausrichtung gibt.



Die dritte Kissinger-Bedingung ist nicht vollständig erfüllt und könnte die EU in Richtung einer Zwei-Blöcke-EU führen. Es könnte sich ein Nullsummenspiel entwickeln, bei dem jeder Gewinn der einen Seite als Verlust für die andere Seite angesehen wird. Zunehmende Spannungen sind dann unvermeidlich.

Das stärkste Instrument in den Händen der EU, um Rechtsstaatlichkeit und Demokratie in der EU zu erreichen, ist die Durchsetzung der Bedingungen für die Verteilung der EU-Gelder. Aber die Präsidentin der EU-Kommission **Ursula von der Leyen** hält sich an ihr Versprechen, das sie anlässlich ihrer Präsentation vor der Erlangung ihrer Position gegeben hat, dass sie die Konfrontation mit Polen und Ungarn abbauen will. Manchmal stehen wirtschaftliche Interessen über der Verteidigung der Grundwerte der EU. Die Europäische Kommission hat Polen und Ungarn ermahnt, die Meinungsfreiheit zu respektieren, faire Wahlen zu organisieren, sich um freie und unabhängige Medien zu bemühen und eine politisch unabhängige Justiz zu haben. Aber der Markt für die Produkte aus Deutschland, Frankreich und anderen hoch entwickelten europäischen Ländern ist so wichtig, dass diese Länder nicht bereit wären, ihn auf Kosten der europäischen Werte zu verlieren. Derzeit gibt es in der EU keinen wirksamen Ausgleichsfaktor. Aus diesem Grund haben die vier Vorsitzenden wichtiger Fraktionen im EU-Parlament (**Manfred Weber**, EVP; **Iratxe Garcia Pérez**, S&D; **Dacian Cioloș**, Renew Europe; **Ska Keller** und **Philippe Lamberts**, Grüne/Liberale) im Oktober 2020 einen Brief an die EU-Kommission und den Europäischen Rat geschrieben, in dem sie betonen, dass die Werte der EU nicht zum Verkauf stehen.

Traditionell spielte das Vereinigte Königreich die Rolle des europäischen Ausgleichs, aber es entschied sich für den Austritt aus der EU. Die einzigen Länder, die in der Lage sind, das Gleichgewicht zu halten, sind Deutschland und Frankreich. Im Moment scheinen sie zu versuchen, diese Rolle zu spielen, aber bisher waren sie nicht sehr erfolgreich.

Wenn es dem EU-Parlament zusammen mit einigen wichtigen und wirtschaftlich starken Mitgliedern nicht gelingt, die Visegrád-Gruppe auszugleichen, wird der Weg zu einer EU der zwei Geschwindigkeiten geebnet. Nach den Wahlen in den USA, bei denen **Donald Trump** durch **Joseph Biden** ersetzt wurde, ist zu erwarten, dass die Politik der Machtverringerung der EU wahrscheinlich geändert wird.

Unter der Präsidentschaft von Donald Trump haben die USA die Aktivitäten der Visegrád-Gruppe unterstützt. Es scheint, dass der Grund dafür die Schaffung einer Pufferzone zwischen der EU und der Russischen Föderation und gleichzeitig die Aufspaltung der EU in zwei Teile ist, wodurch die Macht der EU geschwächt wird. Zusammen mit der Unterstützung des Brexit ist es offensichtlich, dass die Politik der Verringerung der EU-Macht de facto der Idee von "Make America first" folgt. Unmittelbar nach der Wahl von Joseph Biden zum neuen US-Präsidenten gab es viele Erwartungen, dass diese Politik geändert werden würde. Doch schon bald wurde deutlich, dass die transatlantische Verbindung geschwächt wird und die USA sich eindeutig nach Asien orientieren. Dies wurde nach der Unterzeichnung des Verteidigungsabkommens zwischen den USA, dem Vereinigten Königreich und Australien noch deutlicher. (Žerjavič, 2021)

Am Ende des 20. Jahrhunderts glaubten die Länder des westlichen Balkans, dass sie in absehbarer Zeit Mitglieder der EU werden würden. An die Schaffung regionaler Bündnisse war nicht zu denken, da solche Bündnisse in der EU nicht notwendig sein würden. Nun erwarten die Länder des westlichen Balkans aber nicht mehr, dass sie in absehbarer Zeit Mitglieder der EU werden, auch wenn sie dies offiziell nicht sagen, und die Notwendigkeit der regionalen Zusammenarbeit führte zur Schaffung einiger Bündnisse in dieser Region.

Der serbische Präsident **Aleksandar Vučić** (SNS), der Premierminister von Nordmazedonien **Zoran Zaev** (SDSM) und der albanische Premierminister **Edi Rama** (PS) unterzeichneten am 9. Oktober 2019 in Novi Sad eine gemeinsame Absichtserklärung zur Schaffung eines "Mini-Schengen" zwischen den drei Staaten. Die gemeinsame Erklärung sieht die Abschaffung von Grenzkontrollen und anderen Hindernissen vor, was die Freizügigkeit in der Region bis 2021 erleichtern soll. Sie würde es den Bürgern der drei Länder auch ermöglichen, mit nur einem Personalausweis in der Region zu reisen und überall in der Region auf der Grundlage ihrer beruflichen Qualifikationen eine Beschäftigung zu finden. Die unterzeichnete Erklärung soll der westlichen Balkanregion dabei helfen, auf der Grundlage der vier Grundfreiheiten zu funktionieren, auf die sich die Europäische Union gründet - freier Personen-, Kapital-, Waren- und

Dienstleistungsverkehr. Die Initiative ist auch für andere Länder des westlichen Balkans offen: Bosnien und Herzegowina, Montenegro und Kosovo. Es wurde betont, dass die entsprechende Initiative kein Ausgleich oder eine Alternative zur Mitgliedschaft der Länder der Region in der EU ist. Vielmehr ersetzt sie einige Vorteile der Freiheiten, die die EU-Mitglieder genießen. De facto ist diese Initiative ein Ausgleich für die EU-Mitgliedschaft.

Auch Nordmazedonien verfolgt eine ähnliche Politik. Man will bessere Beziehungen zwischen den Nachbarländern fördern, obwohl man damit nicht sehr erfolgreich war. Natürlich würden sie gerne so bald wie möglich der EU beitreten. Aber dennoch haben sie einige wichtige Abkommen unterzeichnet: Ohrid-Abkommen, Prespa-Abkommen, und sie haben den Namen des Landes geändert und wurden zu Nordmazedonien.

### **Steht die EU an einem Scheideweg?**

Entwickelt sich die EU zu einer Ein-Block-EU oder zu einer Zwei-Block-EU? Es scheint, dass einige Großmächte der Welt an der Schaffung einer EU der zwei Geschwindigkeiten interessiert sind, einer EU mit zwei Länderblöcken, zwischen denen es zu Spannungen kommen könnte. Die EU war jedoch immer in der Lage, solche für die Einheit gefährlichen Ideen zu übertreffen, und insbesondere nach der Entscheidung des Vereinigten Königreichs, die EU zu verlassen, ist die Idee einer starken und stabilen Ein-Block-EU sehr aktiv. Dennoch hat das Vereinigte Königreich diese Entscheidung getroffen und die EU war einfach nicht in der Lage, die Einheit mit dem Vereinigten Königreich zu bewahren. Obwohl die Position gegen die Zwei-Block-EU von wichtigen europäischen Kräften und auch von vielen EU-Bürgern unterstützt wird, können wir die Möglichkeit nicht außer Acht lassen, dass die EU zur Zwei-Block-EU werden kann. Einige Analysten sind sogar noch pessimistischer und gehen davon aus, dass sich die Spaltung zwischen dem westlichen Teil der EU und dem östlichen Teil von Tag zu Tag vertieft und es scheint, dass dieser Prozess unumkehrbar ist. (Apih, 2021)

Die Teilnahme wichtiger politischer Persönlichkeiten am 16. Strategischen Forum in Bled und der Inhalt der Diskussionen schienen den Weg für eine Zusammenarbeit der östlichen Teile Europas zu ebnen. (Forum, 2021) Das Forum konzentrierte sich auf die Zukunft Europas und den Aufruf, seine Widerstandsfähigkeit zu erhöhen. Die Diskussionsthemen berührten die Prioritäten der zweiten slowenischen Präsidentschaft des Rates der Europäischen Union, die unter dem Motto "Gemeinsam. Resilient. Europa" steht.

Die Länder des westlichen Balkans streben einen Beitritt zur EU an, und zwar zu einer EU mit den demokratischen Werten, die für die Gründungsmitglieder typisch sind. Wenn die EU zu einer Zwei-Block-EU wird, würden die westlichen Balkanländer in den östlichen Teil der EU eintreten, ein ganz anderes Bündnis mit autokratischeren Werten, mit weniger Achtung der Menschenrechte und weniger Medienfreiheit, ohne Achtung der Rechtsstaatlichkeit und der unabhängigen Justiz. Ist es überhaupt noch sinnvoll, einem solchen Bündnis beizutreten?

Die EU mit zwei Blöcken ist keine gute Option, weder für die EU noch für die ganze Welt. Wir sollten die vereinte EU erhalten und unser Bestes tun, damit sie politisch stärker und wirtschaftlich erfolgreicher wird.

Ljubljana/Brüssel, 10. Dezember 2021

### **Literatur**

- Apih, Jure (2021) *Evropa ena in Evropa dve, Delo, Ljubljana, 21.9.2021*  
Forum, (2021) <https://slovenian-presidency.consilium.europa.eu>  
Kissinger, Henry (1994) *Diplomacy, Simon Schuster, New York 1994, 181-182.*  
Žerjavič, Peter (2021) *Doktrina najprej Amerika spet udarila po Evropi, Delo, Ljubljana, 21.9.2021*