



EuZ
ZEITSCHRIFT FÜR EUROPARECHT

AUSGABE:
07|2023

LEITARTIKEL 1:

Waltraud Hakenberg
**Europäische Union – ein Szenario
für 2050**

LEITARTIKEL 2:

Michael Reiterer
**The Indo-Pacific taking centre-stage
for the EU's security policy**

Europäische Union – ein Szenario für 2050*

Waltraud Hakenberg**

Inhalt

| | | |
|-------|---|------|
| A. | Anzahl der Mitgliedstaaten | H 2 |
| B. | Verhältnis zwischen grossen und kleinen Mitgliedstaaten | H 4 |
| C. | Einstimmigkeit bei Abstimmungen im Rat | H 5 |
| D. | Qualifizierte Mehrheit bei Abstimmungen im Rat | H 6 |
| E. | Weissbuch 2017 zur Zukunft der EU | H 7 |
| F. | Kernthemen einer EU 2050? | H 8 |
| I. | Frieden | H 8 |
| II. | Starker Binnenmarkt | H 9 |
| III. | Stärkere Gemeinsame Aussen- und Sicherheitspolitik | H 9 |
| IV. | Angepasstes Verhältnis zu Drittstaaten | H 9 |
| V. | Einstimmiges Vorgehen bei Asyl und Einwanderung sowie bei der Kriminalitätsbekämpfung | H 10 |
| VI. | Neuorientierung der europäischen Agrarpolitik | H 10 |
| VII. | Umwelt und Klima als europäisches Kernthema | H 11 |
| VIII. | Geltung des Euro in allen Mitgliedstaaten | H 11 |
| IX. | Neuorientierung des europäischen Kartellrechts | H 11 |
| X. | Rechtsangleichung nur in grossen Linien | H 12 |
| XI. | Europa der Menschen | H 12 |
| G. | Strukturen einer EU 2050? | H 13 |
| I. | Prägnante(re) Leitungs-Persönlichkeiten | H 13 |
| II. | Effiziente(re) Institutionen | H 13 |
| III. | Veränderte Budgetausrichtung | H 14 |
| IV. | Effiziente(re) Sanktionen bei Verstössen gegen Wertegemeinschaft | H 14 |
| V. | Rückführung der Behandlung der Amtssprachen | H 15 |
| VI. | Gremien zur Evaluation von Ergebnissen und der Ausarbeitung neuer Projekte und Strategien | H 16 |

* Der Beitrag geht zurück auf einen Vortrag, den die Autorin am 10. Juni 2023 auf der Tagung der Hochschullehrer für Wirtschaft in Ludwigsburg gehalten hat.

** Prof. Dr. Waltraud Hakenberg ist Kanzlerin des Gerichts für den Öffentlichen Dienst der EU a.D. und Honorarprofessorin an der Universität des Saarlandes

| | | |
|------|---|------|
| H. | EU-Szenario 2050 – Internationale Bühne? | H 16 |
| I. | EU als selbstbewusster(er) Akteur auf dem Weltmarkt | H 16 |
| II. | Neuer Orbit EPG | H 17 |
| III. | EWR in die EPG | H 17 |
| IV. | Europarat in die EPG | H 18 |
| I. | Schluss | H 18 |

Am 9. Mai 1950 legte der damalige französische Aussenminister *Robert Schuman* mit dem „Schuman-Plan“ die Grundlagen der europäischen Zusammenarbeit, die heute in der Europäischen Union (EU) verfasst sind. Nachfolgend wird überlegt, wie 100 Jahre später das Szenario einer solchen Union aussehen könnte – so weit ist das Jahr 2050 gar nicht entfernt!

A. Anzahl der Mitgliedstaaten

Die EU, zu deren Beginn 1952 es sechs Mitgliedstaaten mit knapp 200 Millionen Einwohnern gab, hat gegenwärtig 27 Mitgliedstaaten mit 448 Millionen Einwohnern. Sie besetzt damit nach China und Indien Platz drei der bevölkerungsreichsten Staaten(gebilde) der Erde. Sie hat ihren Mitgliedern Frieden und Wohlstand beschert und ist das grösste erfolgreiche Integrationsprojekt der Neuzeit. Das hier vorgestellte Szenario geht davon aus, dass die EU im Jahre 2050 weiter existieren und dann 35 Mitgliedstaaten haben wird. Die ersten zwei Staaten, die voraussichtlich aufgenommen werden, werden die Ukraine und Moldawien sein. Sie haben im Februar bzw. März 2022 Beitrittsanträge gestellt, die wohl nicht mehr auf die lange Bank geschoben werden können, wenn der russische Angriff auf die Ukraine beigelegt sein wird (worauf jedermann hofft). Der Bewerberstatus wurde beiden Staaten im Juni 2022 zuerkannt. Es ist davon auszugehen, dass von Seiten der EU die so genannten Kopenhagener Kriterien,¹ die normalerweise für einen Beitritt erfüllt sein müssen, zumindest in Bezug auf die Ukraine ausserordentlich grosszügig ausgelegt werden. Noch nie hat bis heute ein von einem Angriffskrieg verwüstetes Land einen Beitritt vollzogen, aber noch nie war es geostrategisch auch so notwendig, ein Land aufzunehmen.

Was als Nächstes vollzogen werden dürfte, wird die Aufnahme der sechs „Rest-Balkan-Staaten“ Albanien, Bosnien-Herzegowina, Kosovo, Montenegro,

¹ Politische Kriterien: Demokratie, Stabilität, Rechtsstaat, Einhaltung der Grundrechte; ökonomische Kriterien: funktionierende Marktwirtschaft; Übernahme des gemeinsamen Rechtsbestands der EU; Bereitschaft, allen Verpflichtungen einer Mitgliedschaft nachzukommen.

Nordmazedonien und Serbien sein. Auch wenn aktuell viel Sorge besteht vor weiteren gewalttätigen Auseinandersetzungen zwischen diesen Staaten mit ihren komplizierten Ethnien, darunter erstmalig für die EU auch muslimischen, muss die EU wohl insoweit ihre geografische Abrundung erfahren,² schon um solche Auseinandersetzungen in ihrer direkten Nachbarschaft in der Zukunft zu begrenzen. Einen weiteren Jugoslawien-Krieg kann sich niemand leisten, auch Frankreich nicht, welches in Bezug auf den Beitritt dieser Staaten wesentlich zurückhaltender als Deutschland ist.

Dass die Türkei in den nächsten Jahrzehnten Teil der EU wird, ist mittlerweile kein realistisches Szenario mehr. Nach verschiedenen Anläufen in der Vergangenheit³ ist das Verhältnis zu dem dortigen autoritären Regime mittlerweile so weit abgekühlt, dass niemand in der EU ernsthaft glaubt, in der nächsten Zeit eine gemeinsame Wellenlänge zu finden. Dazu kommen die latenten Verflechtungen des Landes mit Russland. Aus wieder anderen Gründen glaubt niemand daran, dass das Vereinigte Königreich bald in die europäische Familie zurückkehren wird, die es nach 47 Jahren Mitgliedschaft 2020 verlassen hat, und auch nicht daran, ein dann vielleicht abgespaltenes Schottland als eigenen neuen Staat aufzunehmen. Auch die Schweiz wird voraussichtlich in ihrer bisherigen Stellung zur EU verharren, mit der sie im Prinzip gut zurechtkommt, genauso wie die kleinen Staaten Monaco, Andorra und San Marino sowie der wiederum anders aufgestellte Vatikan.

So darf also spekuliert werden, dass die EU im Jahre 2050 35 Mitgliedstaaten haben wird, 30% mehr Staaten als bisher. Austritte sind trotz der Spannungen mit Polen und Ungarn, von denen noch die Rede sein wird, unwahrscheinlich. 30% neue Mitgliedstaaten erscheinen einerseits viel. Andererseits betreffen sie von der Einwohnerzahl her betrachtet lediglich 14% mehr Personen, nämlich (unter der Voraussetzung des Eintritts der erwarteten demografischen Entwicklungen) 512 Millionen Personen. Die Zahlen relativieren sich, wenn man bedenkt, dass die EU zu Zeiten der Mitgliedschaft des Vereinigten Königreichs sogar 515 Millionen Einwohner hatte. So ändert sich eigentlich gar nicht besonders viel. Platz 3 der bevölkerungsreichsten Staaten(gebilde) der Erde wird für die EU nach wie vor gegeben, aber auch nicht erhöht sein. Auf einem anderen Blatt steht die Wirtschaftsleistung all dieser Staaten, von der man naturgemäß erwartet, dass sie ansteigen wird.

² Zu dem „Heimatländern“ Europas s. sehr eindringlich *Timothy Garton Ash, Homelands: A Personal History of Europe*, 2023.

³ Die Türkei ist seit 1999 offizieller Beitrittsbewerber. Verhandlungen wurden 2005 eröffnet, allerdings seit 2016 nicht weiter betrieben. Die EU finanziert die Türkei mit milliarden-schweren „Heranführungshilfen“, und auch im Rahmen der Migrationsproblematik fließen erhebliche Gelder in das Land, wie auch in andere Mittelmeeranrainerstaaten.

B. Verhältnis zwischen grossen und kleinen Mitgliedstaaten

Fraglich ist, wie das Verhältnis zwischen grossen und kleinen Mitgliedstaaten in einem solchen Szenario zu bewerten ist. Gegenwärtig gibt es fünf grosse Mitgliedstaaten (Deutschland, Frankreich, Spanien, Italien und Polen), 12 kleine und 10 mittlere. Die grossen Mitgliedstaaten machen damit 19% gegenüber 81% der kleinen und mittleren aus. Im vorgestellten Szenario 2050 werden sechs grosse Mitgliedstaaten, zu denen dann die Ukraine zählen wird (sie hat mit 44 Millionen mehr Einwohner als Polen mit 38 Millionen, ausser der russische Angriff dezimiert die Bevölkerung noch weiter), 17% ausmachen gegenüber 83% der kleinen und mittleren Staaten.

Interessant ist hierbei wieder, das Verhältnis zu den Bevölkerungszahlen zu betrachten. Gegenwärtig wohnen in den 19% grosser Mitgliedstaaten 66% der Einwohner der EU und in den 81% der kleinen und mittleren 34%. Dies wird identisch sein im Szenario 2050 mit 17% grossen Mitgliedstaaten, in denen dann ebenfalls 66% der Einwohner leben werden, während die Einwohner der übrigen 83% der Mitgliedstaaten wie heute 34% der Gesamtbevölkerung ausmachen werden. Also alles beim Alten?

Das Ungleichverhältnis zwischen grossen und kleinen Mitgliedstaaten ist auffallend und wird seit Beginn der europäischen Zusammenarbeit diskutiert. Es ist evident, dass grosse Mitgliedstaaten ein anderes Standing haben und sich über kleinere hinwegsetzen können. Andererseits war dies in der Vergangenheit nie ein allzu grosses Problem – Länder wie Belgien und Luxemburg konnten hervorragende Nischen besetzen, auch später die baltischen Staaten mit ihrem Niveau in modernen Technologien. Je nach Allianzen konnten viele Erfolge erzielt werden, die nur zwischen grossen Ländern allein nicht möglich gewesen wären. Das Selbstbewusstsein eines Landes hängt nicht nur von seiner Grösse ab, und Neues kann oft in einem kleinen Territorium besser erprobt werden. Dafür sind kleine Länder eventuell anfälliger für eine Einflussnahme fremder Investitionen, wie sich in Malta und Zypern zeigt. So wird sicherlich genau beobachtet werden müssen, wie sich die zukünftigen kleinen Mitgliedsländer des osteuropäischen Raumes, die schon heute von China anvisiert werden, in die bestehende Gruppe einfügen werden. Man wird sich wohl um sie mehr bemühen müssen als anlässlich der Osterweiterungen 2004-2013, als die bestehenden Mitgliedstaaten dachten, mit der Aufnahme der neuen Länder alles Nötige getan zu haben und den Dingen ihren Lauf liessen.

C. Einstimmigkeit bei Abstimmungen im Rat

Das grösste Problem bei vielen Mitgliedstaaten, noch dazu wenn sie unterschiedliche Gewichtung haben, ist die Entscheidungsfindung. Abstimmungen im Rat bzw. im Europäischen Rat müssen für bestimmte Bereiche einstimmig getroffen werden, was nicht allen grossen – und auch nicht unbedingt den kleinen – Ländern gefällt. Die aktuelle Diskussion erhitzt sich stark an dieser Frage, und eine Änderung um jeden Preis wird von unterschiedlichsten Seiten eingefordert. Hilfreich ist, sich zunächst vor Augen zu halten, welche Bereiche eigentlich von der Notwendigkeit einstimmiger Abstimmung betroffen sind: das sind die Änderung der Gründungsverträge, der Beitritt neuer Mitgliedstaaten, Art. 49 Abs. 1 EUV, die Kontrolle der Rechtsstaatlichkeit der Mitgliedstaaten, Art. 7 EUV, das Budget, Art. 311 f. AEUV, die Ermächtigung einer Verstärkten Zusammenarbeit zwischen einer Gruppe von Mitgliedstaaten, Art. 329 AEUV, die Gemeinsame Aussen- und Sicherheitspolitik, zB Sanktionen gegen Drittstaaten, Art. 24 EUV, einzelne Bereiche der Gemeinsamen Innenpolitik und von Asyl und Einwanderung, Art. 77 AEUV, die direkten Steuern, Art. 115 AEUV, einzelne Bereiche der Sozialpolitik, Art. 153 AEUV, sowie grundlegende Entscheidungen der Umweltpolitik wie Wasserressourcen und Energiestruktur, Art. 192 Abs. 2 AEUV.

Ausser vielleicht den letzten beiden Politikfeldern und der Verstärkten Zusammenarbeit, auf die noch zurückzukommen sein wird, handelt es sich um Bereiche, bei denen verständlich ist, dass ein Staat – EU hin oder her – seine Hoheitsgewalt behalten möchte. Viele EU-Insider finden, dass das Ringen um einstimmige Lösungen immer die Zeit wert war, sie zu finden, und dass eine grosse Befriedungswirkung daraus entsteht.⁴ Die Diskussionen der letzten Zeit haben sich eher daran entzündet, dass gegenwärtig von den Mitgliedstaaten Polen und Ungarn befürchtet wird, dass sie den Weg der Rechtsstaatlichkeit verlassen und zudem die Verweigerung bestimmter Zustimmungen, etwa zu Sanktionen gegen Russland, nur zur Erlangung anderer Vorteile benutzen. Die Torpedierung der eigenen Wertvorstellungen von innen heraus ist eine Entwicklung, die es in der EU früher nie gegeben hat und die zurecht Anlass zu grössten Befürchtungen gibt. So versteckt sich hinter dem vehementen Wunsch nach einer Abschaffung des Einstimmigkeitsprinzips eigentlich die Hoffnung auf ein Patentrezept, wie die EU mit Tendenzen umgehen kann, die sie selbst aus ihren eigenen Reihen heraus zerstören.

⁴ Eine Meisterin des Ringens um einstimmige Lösungen war die frühere deutsche Bundeskanzlerin *Angela Merkel*, die sich dem in unzähligen Nachtsitzungen widmete. Hierbei war es durchaus nicht so, dass nur Meinungsbildungen auf kleinstem gemeinsamem Nenner gefunden wurden.

Die Einstimmigkeit aufzubrechen wäre sicherlich hilfreich. Wenn es gelingen sollte, müsste es vor der Aufnahme neuer Mitgliedstaaten geschehen. Allerdings kann Einstimmigkeit, wie es in der Natur der Sache liegt, nur einstimmig abgeschafft werden. Folgende Ansätze sind denkbar: die Einführung einer „besonders qualifizierten“ Mehrheit für bestimmte Entscheidungen, vielleicht von 80 oder 90% der Mitgliedstaaten, die Einführung von Notfallklauseln, die ein anderes Entscheidungsverhalten erlauben, etwa im Bereich der Aussen- und Sicherheitspolitik, eventuell auch eine bessere Nutzung der existierenden Brückenklausel des Art. 48 Abs. 7 EUV. Diese Vorschrift, die man nach ihrer intensiven Diskussion im Rahmen des Lissabonner Vertrages, der 2009 in Kraft trat, eigentlich vergessen hat, besagt, dass der Europäische Rat unter Mitwirkung der nationalen Parlamente einstimmig beschliessen kann, einen der Einstimmigkeit unterliegenden Bereich für die Zukunft der qualifizierten Mehrheit zu unterwerfen. Dies ist bislang nur ein einziges Mal passiert, nämlich 2011 im Hinblick auf den Euro-Rettungsschirm, der unter Abänderung von Art. 136 AEUV dann mit qualifizierter Mehrheit erlassen wurde. Auch für die Brückenklausel gilt jedoch, wie man sieht, dass die Abschaffung der Einstimmigkeit nur einstimmig erfolgen kann.

D. Qualifizierte Mehrheit bei Abstimmungen im Rat

Die virulenten Stimmen für die Abschaffung der Einstimmigkeit vergessen bisweilen, dass 80% aller Entscheidungen innerhalb der EU gegenwärtig gemäss Art. 16 EUV und Art. 289, 234 AEUV im „ordentlichen“ Gesetzgebungsverfahren mit qualifizierter Mehrheit im Rat und in Mitentscheidung mit dem Europäischen Parlament getroffen werden, wo immerhin auch die Opposition sich Gehör verschaffen kann. Die qualifizierte Mehrheit im Rat ist hierbei so austariert, dass sie dann zustande kommt, wenn mindestens 55% der Mitgliedstaaten (aktuell sind das 15 von 27 Mitgliedstaaten, im angenommenen Szenario für 2050 19 von 35 Mitgliedstaaten) dafür sind, aber nur, wenn diese Staaten zusammen wenigstens 65% der EU-Gesamtbevölkerung vertreten. Diese so genannte „doppelte Mehrheit“ wurde erfunden, um die Stimmengewichtung der kleinen und mittleren Staaten etwas im Zaum zu halten. Da gegenwärtig und voraussichtlich auch 2050 in allen kleinen und mittleren Mitgliedstaaten zusammen nur 34% der Gesamtbevölkerung der EU leben, können also kleine und mittlere Mitgliedstaaten alleine nichts erzwingen, sondern benötigen zwei oder drei grosse Mitgliedstaaten dazu. Dazu gibt es eine Sperrmino-

rität bzw. eine Vetomöglichkeit von mindestens 4 Mitgliedstaaten, unabhängig von ihrer Grösse.⁵ Für bestimmte Situationen sind Abweichungen hiervon bzw. andere Mehrheiten vorgesehen.

Dieses System hatte von Anfang an für sich, dass es beim Beitritt neuer Mitgliedstaaten beibehalten oder leicht angepasst werden konnte. Ein Vergleich der aktuellen und für 2050 erwarteten Zahlen zeigt effektiv, dass dies ohne Problem für das vorgestellte Szenario der Fall ist.

E. Weissbuch 2017 zur Zukunft der EU

2017 hat *Jean-Claude Juncker*, der von 2014-2019 Präsident der Europäischen Kommission war, in dieser Funktion in einem Weissbuch folgende Ideen zur Zukunft der EU zur Diskussion gestellt, interessanterweise als Szenario für das – heute nicht mehr weit entfernte – Jahr 2025:

(1) Carrying on (Weiter wie bisher), (2) Nothing but the Single Market (Schwerpunkt Binnenmarkt), (3) Those who want to do more can do more (Wer mehr will, tut mehr), (4) Doing less more efficiently (Weniger, aber effizienter), (5) Doing much more together (Viel mehr gemeinsames Handeln).⁶

Zwischenzeitlich hat es andere Initiativen gegeben, darunter die Konferenz zur Zukunft Europas, in die vor allem die Jugend und verschiedene Bürgerforen eingebunden waren, und die in ihrem lesenswerten Abschlussbericht vom 9. Mai 2022 viele wichtige Vorschläge erstellte. Gegenwärtig wird an der Umsetzung derjenigen Vorschläge gearbeitet, die keine Vertragsänderung erfordern, interessanterweise 95%. Für die schwerwiegenderen 5%, darunter die Abschaffung des Einstimmigkeitserfordernisses und die Anpassung des Kompetenzkatalogs der EU, ist noch fraglich, ob in der nächsten Zeit ein Vertragsänderungsverfahren („Konvent“) eingeleitet werden wird. Eine recht grosse Gruppe von Mitgliedstaaten hat bereits erklärt, dass gegenwärtig die Zeit dafür nicht geeignet sei. Zu hoffen ist allerdings wirklich, dass dieser Widerstand gebrochen werden kann und den Stimmen der von Europa betroffenen Bürger die entsprechende Wertschätzung zuerkannt werden wird. Die Europawahl 2024 könnte dafür das nächste geeignete Forum sein. Unabhängig davon geben die fünf *Juncker*-Schlagworte weiter klar und deutlich Richtungen vor,

⁵ In Deutschland erinnert man sich an die Abstimmung über das „Verbrenner-Aus“, welches im März 2023 in letzter Minute von Deutschland, Italien, Polen und Bulgarien in eine andere Richtung gelenkt wurde. Die Presse hatte berichtet, dass Deutschland alleine für das Veto verantwortlich sei, was aber wie ausgeführt gar nicht möglich ist.

⁶ Weissbuch zur Zukunft Europas vom 1. März 2017, COM (2017) 2025 final. Das Dokument ist definitiv lesenswert.

zu denen eine Positionierung möglich und nötig ist. Es ist natürlich nicht ausgeschlossen, die Ansätze zu kombinieren, und der grösste Konsens scheint gegenwärtig für eine Kombination, je nach Sachlage, der Punkte 2, 3 und 4 zu bestehen, wobei das „Nothing“ in Punkt 2 wie in der deutschen Variante als „Schwerpunkt“ verstanden sein sollte.

Jean-Claude Juncker hat im Übrigen in einer persönlichen Meinung die Idee verschiedener europäischer „Orbits“ ins Spiel gebracht, in die sich Staaten einordnen könnten, die mehr oder weniger zusammen tun wollen oder können, ohne von anderen gebremst oder forciert zu werden. Hier zeigt sich, dass die Ermächtigung einer Verstärkten Zusammenarbeit einzelner Mitgliedstaaten⁷ (Punkt 3 des Weissbuchs) unbedingt aus der Einstimmigkeit der Abstimmung herausgelöst werden müsste, und es ist sehr zu hoffen, dass dies gelingen wird. Die Verstärkte Zusammenarbeit wird der Schlüssel sein, eine EU mit 35 Mitgliedstaaten in einer modernen Gesellschaft lebendig und handlungsfähig zu erhalten. Es müssten dazu Anreize geschaffen werden, von einem Orbit in den anderen „aufzusteigen“, die an die Erreichung der Ziele des Binnenmarkts geknüpft werden könnten, aber auch an Dinge wie Rechtsstaatlichkeit, erfolgreiche Korruptionsbekämpfung u.ä. Die in Punkt 4 des Weissbuchs zu recht angestrebte Effizienz wird insgesamt mehr (ernsthafte) Kontrollen nach sich ziehen, die allerdings schon heute vielfach notwendig wären. Nachhaltiges „Enforcement“ bindet zwar einerseits sehr viele Ressourcen,⁸ andererseits verliert das Recht jede Autorität, wenn es nicht auch durchgesetzt wird.

F. Kernthemen einer EU 2050?

In einer lebendigen EU, die 2050 mit 35 Mitgliedstaaten als ernstzunehmende Wirtschaftsmacht auf der Erde existieren, ihren Bürgern Wohlstand beschern und mit ihren Nachbarn gut auskommen will, scheinen folgende Kernthemen wichtig zu sein.

I. Frieden

Der Beginn der europäischen Zusammenarbeit war bekanntlich ein Friedensprojekt. Dass die *Schuman*-Erklärung nur fünf Jahre nach Beendigung des 2. Weltkrieges möglich war, ist aus heutiger Sicht unglaublich. 2012 wurde der EU zurecht der Friedensnobelpreis zuerkannt. Gemäss Art. 3 Abs. 1 EUV ist es

⁷ Beispiele hierfür sind der Euro, Schengen und das am 1. Juni 2023 in Kraft getretene Einheitspatent.

⁸ S. hierzu *Hakenberg*, Wege zu besserer Normbefolgung im europäischen Wirtschaftsrecht, in: ZEUS-Sonderband 70 Jahre Europa-Institut, Saarbrücken 2021, S. 129.

ihr Ziel, „den Frieden, ihre Werte und das Wohlergehen ihrer Völker zu fördern“, Art. 8 EUV erstreckt die friedlichen Beziehungen auf die Nachbarschaft. Beides kann 2050 nicht anders sein.

II. Starker Binnenmarkt

Der Schwerpunkt auf einem starken Binnenmarkt wird, wie Punkt 2 des Weissbuchs 2017 unterstreicht, immer eines der Kernthemen des Vereinten Europas sein. Eine innovative europäische Wirtschaft, die auf einem grossen Markt in allen Bereichen moderner Technik operieren kann, ist für die weltweite Wettbewerbsfähigkeit der Union unumgänglich. Im globalisierten Umfeld werden bestimmte Abhängigkeiten von Nicht-EU-Staaten stärker überdacht werden müssen. Totale Abschottungen sind dagegen auch nicht wünschenswert. Für Bereiche der Daseinsfürsorge müsste allerdings eine stärkere Rückbesinnung auf nationale Interessen erlaubt werden.

III. Stärkere Gemeinsame Aussen- und Sicherheitspolitik

Die Gemeinsame Aussen- und Sicherheitspolitik der EU hat bis zum aktuellen Konflikt mit Russland leider nur unzureichend funktioniert, und auch jetzt bleiben die Ansätze eines entschiedenen geschlossenen Handelns rudimentär. Mit 35 Mitgliedstaaten wird dies noch schwieriger werden. Deutschland und Frankreich sind unterschiedlicher Meinung, wie das Verhältnis zur NATO weitergehen soll. Trotzdem sollten bis 2050 alle EU-Mitgliedstaaten auch NATO-Mitglieder sein. Innereuropäisch sollte bis 2050 zumindest ein Konsens aller Mitgliedstaaten in grundsätzlichen Fragen der Sicherheits- und Militärpolitik erreicht sein. Für ein detaillierteres gemeinsames Vorgehen könnte eine Verstärkte Zusammenarbeit einzelner Mitgliedstaaten eine Bühne bieten, vor allem, wenn sie nicht durch Einstimmigkeitserfordernisse oder Vetorechte gebremst wird.

IV. Angepasstes Verhältnis zu Drittstaaten

Das Verhältnis der EU zu Drittstaaten kann sich bis zum Jahr 2050 rauer gestalten. Die EU setzt jetzt schon kräftigere Ellenbogen ein als früher, um sich auf den globalisierten Märkten selbstbewusst zu behaupten, etwa im Anti-Dumping-Bereich oder gegenüber den Big-Data-Unternehmen aus den USA. Zu erwarten ist auch, dass die Alimentierung von Projekten in Ländern des „globalen Südens“ von Handelsbeziehungen abgelöst wird, die diesen Ländern mehr Respekt, eigenständige Verantwortung und Zukunftsperspektiven bieten. Mit einer Missionierung der Welt durch europäische Grundrechte-Standards sollte sich die EU vielleicht besser zurückhalten.

V. Einstimmiges Vorgehen bei Asyl und Einwanderung sowie bei der Kriminalitätsbekämpfung

Auf dem schwierigen Gebiet von Asyl und Einwanderung werden bis 2050 die grossen gemeinsamen Linien der EU festgelegt sein müssen. Eine bessere Koordinierung zeichnet sich bereits mit dem im Sommer 2023 gefundenen Kompromiss ab. Angesichts der enormen Bedeutung der Migration auf einem Planeten mit 8 Milliarden Menschen, der sich noch dazu im Klimawandel befindet, ist ein abgestimmtes Vorgehen nicht nur der EU, sondern eigentlich aller betroffenen Staaten unumgänglich. Künftige Krisen können dazu führen, dass irgendwann keine Zeit mehr für Diskussionen bleibt. So wäre sehr hilfreich, wenn konkrete Konzepte bald erarbeitet werden könnten. Hinter der Migrationsproblematik treten Kriminalität und Korruption zwar als Thema in der Bedeutung zurück, ihre Bekämpfung kann aber auch nicht aus dem gemeinsamen Blickfeld entlassen werden, zumal sie leider auch häufig mit der Migrationsbeförderung verknüpft sind.

VI. Neuorientierung der europäischen Agrarpolitik

Die europäische Agrarpolitik, die vor allem in den ersten Jahrzehnten der europäischen Zusammenarbeit die Bühne beherrschte, könnte bis zum Jahr 2050 in nationale Befugnisse zurückverlagert werden. Ihre Instrumente sind nicht mehr zeitgemäss, sie konnten ein „Bauernsterben“ zugunsten grosser Agrarkonzerne nirgendwo verhindern und haben zu einer Alimentationsmentalität geführt,⁹ die jeglichen Wettbewerb und viele Innovationen erstickt. Jeder neue Mitgliedstaat hat die Agrarpolitik regelmässig über Gebühr neu belastet. Es scheint an der Zeit zu sein, die Landwirtschaft wie andere Wirtschaftszweige auch dem Spiel des Marktes auszusetzen. Kontrollen könnten dezentral durch die nationalen Behörden erfolgen, die sich über grundsätzliche Dinge wie Pestizideinsatz, Gentechnologie u.ä. auf europäischer Ebene abstimmen würden.

⁹ Beispiele für Missbräuche und absurde Situationen in Bezug auf die Agrarpolitik sind Legion. Als zB EU-Beihilfen für Rinderhaltung von Stückvieh auf Hektar bewirtschafteter Fläche umgestellt wurden, wurden für Korsika Flächen angemeldet, die insgesamt der Grösse von Grönland entsprachen. Nach Kontrollen durch die EU-Behörden wurde Frankreich verpflichtet, 700 Mio. Euro an die EU-Kasse zurückzubezahlen. Da den französischen Behörden mangels eines Katasters auf der Insel Korsika eine genaue Rückverfolgung der Flächen für einzelne Bauern nicht möglich war, erfolgte die Zahlung aus dem allgemeinen Budget unter Belastung der „normalen“ Steuerzahler.

VII. Umwelt und Klima als europäisches Kernthema

Anders als die Agrarpolitik wird die Umwelt- und Klimapolitik im Jahre 2050 das europäische Kernthema sein. Schon die aktuelle Kommission unter Leitung von *Ursula von der Leyen* weist ihr zurecht einen überragend wichtigen Stellenwert zu. 2050 werden die ersten Ergebnisse der Bemühungen der EU feststehen, den Klimawandel aufzuhalten, und voraussichtlich werden empfindliche neue Ziele gesetzt werden müssen, für die es in der Bevölkerung nicht nur Konsens geben wird. Zu erwarten ist, dass von der bislang geübten freundlichen Alimentierung von Mitgliedstaaten, die sich Umstellungsmassnahmen gerne aus EU-Mitteln finanzieren lassen möchten, abgesehen werden und auf Eigenverantwortung und effiziente Kontrollen umgestellt werden wird. Also auch insoweit ein rauerer Ton. Die Vorreiterstellung, die die EU weltweit auf dem Gebiet der CO₂-Reduktion erreichen will, wird auf Dauer auch nicht ausreichen, wenn Länder in anderen Erdteilen an dem Projekt nicht teilnehmen. Insoweit wird grosses Verhandlungsgeschick auf internationaler Ebene gefragt sein.

VIII. Geltung des Euro in allen Mitgliedstaaten

2050 sollte der Euro in allen Mitgliedstaaten gelten, „koste es, was es wolle“.¹⁰ Er ist das grösste Identifikationsprojekt der EU, der sie auf der Weltbühne herausgehoben hat aus Gruppierungen staatlicher Zusammenarbeit untergeordneter Art. Idealerweise müsste die Geltung des Euro mit einer echten Wirtschafts- und Währungspolitik einhergehen, die mit effizienten Kontrollen operieren und Krisen im Vorfeld besser abwehren könnte. Hierfür muss noch ein weiter Weg gegangen werden. Immerhin sind schon die Weichen dafür gestellt, dass der europäische Stabilitätsmechanismus ESM neben dem Internationalen Währungsfonds IWF eine eigenständige Rolle spielt.

IX. Neuorientierung des europäischen Kartellrechts

Das Kartellrecht, welches in der europäischen Politik seit den 1980er Jahren grossen Raum einnimmt, ist eigentlich nur für grosse Mitgliedstaaten notwendig und spielt für die meisten der im Jahre 2050 existierenden Mitgliedstaaten eine untergeordnete Rolle. Es wurde ohnehin, was europaweit wenig bedeutende Sachverhalte anbelangt, schon seit Anfang der 2000er Jahre auf die nationale Ebene zurückverlagert. Dies könnte bis 2050 noch verstärkt wer-

¹⁰ Auf dem Höhepunkt der Finanzkrise 2012 hielt der damalige EZB-Präsident *Mario Draghi* eine bemerkenswerte Rede, in der er ankündigte, den Euro zu retten, „whatever it takes“ (koste es, was es wolle).

den. Die wenigen wirklich „grossen“ Sachverhalte, die den europäischen Markt insgesamt stören, etwa von Seiten der Big-Data-Unternehmen, würden in der EU-Zuständigkeit verbleiben und könnten wie heute zentral mit empfindlichen Geldbussen belegt werden. Der seit Mai 2023 wirksame Digital Market Act,¹¹ der (nur) für weltweit marktbeherrschende „Gatekeeper“ gilt, zeigt schon deutlich eine solche Orientierung.

X. Rechtsangleichung nur in grossen Linien

Für viele Bereiche der Rechtsangleichung, denen sich europäische Gesetzgebungsinitiativen widmen, wäre bis 2050 eine Rückbesinnung auf grosse Linien förderlich. Gute Gesetzgebung zeichnet sich nicht durch schnelle Reaktion auf jede neue Erfindung der Wirtschaft aus, was zudem ständig juristisch neu erfasst, also geändert werden muss. Das europäische Recht hat sich hier in gewisse Fallen hineinmanövriert, aus denen es nicht gut wieder herausfindet. So ist z.B. das europäische Verbraucherrecht mittlerweile zu einem Dschungel geworden, den kaum mehr jemand durchschauen kann, vor allem nicht die betroffenen Verbraucher. Schon heute zeigt sich, dass eine Regelung auch durch den Markt hervorragend erfolgen kann. AGB's von manchen online-Anbietern sind in Einfachheit und Verständlichkeit vielen gesetzlichen Regelungen überlegen. Bis 2050 sollte man sich also auch auf diesem Gebiet auf grosse Linien verständigen und Vorhaben bevorzugen, die auch internationale Weichenstellungen beeinflussen können. Das beste Beispiel dafür ist die international ausserordentlich respektierte Datenschutzgrundverordnung von 2016, die mittlerweile weltweit den Standard vorgibt, und das könnte auch der Fall werden für das aktuell im europäischen Gesetzgebungsverfahren befindliche Gesetz über Künstliche Intelligenz.

XI. Europa der Menschen

Nun ist es an der Zeit, an die „ganz normalen“ Menschen in Europa zu denken. Protestbewegungen verschiedenster Art zeigen, dass nicht alle Unionsbürger mit den aktuellen Verhältnissen glücklich sind, die Demokratie als beste Lebensform wird gar von manchen angezweifelt. Muss Europa sich mehr um die Menschen kümmern? Definitiv ja. Die Wirtschaft interessiert nicht jeden, Erasmus-Programme erreichen nicht alle, europäische Kultur findet überwiegend in den Museen statt, europäische Medien gibt es bis heute nicht (noch nicht einmal soziale), Krisen deprimieren jung und alt, der Spass an der Teilhabe

¹¹ Verordnung (EU) 2022/1925 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. September 2022 über bestreitbare und faire Märkte im digitalen Sektor (Gesetz über digitale Märkte), ABl. 2022 L 265, S. 1.

an europäischer Zukunftsgestaltung ist auch in gut funktionierenden Familien, Schulen und gesellschaftlichen Gruppierungen nur wenig zu spüren. Um dies zu ändern, sind alle Akteure der politischen und gesellschaftlichen Landschaften auf europäischer und nationaler Ebene aufgerufen, die Menschen in Entscheidungen einzubinden, Verunsicherungen vorzubeugen und neue Ideen, aber auch die Verantwortung und Zivilcourage jedes Einzelnen zu fördern. Auch wenn 2050 wohl nicht eine europäische Fussballmannschaft die nationalen Mannschaften abgelöst haben wird – auf diesem Gebiet herrscht wahre Subsidiarität! –, gibt es viele Ansätze, dass die Menschen sich im grossen Europa heimisch fühlen und nicht nur in ihren bewährten vier Wänden.

G. Strukturen einer EU 2050?

I. Prägnante(re) Leitungs-Persönlichkeiten

In der EU existiert seit 2009 das Amt des Präsidenten des Europäischen Rates.¹² Bekannter als diese Person ist meist der Präsident oder die Präsidentin der Europäischen Kommission, gegenwärtig *Ursula von der Leyen*, eventuell noch der oder die Aussenbeauftragte, gegenwärtig *Josep Borrell Fontelles*. Dies sollte sich 2050 geändert haben, am besten durch eine einzige Person, die alle Institutionen und damit die EU insgesamt nach aussen vertritt und auf dem internationalen Parkett in diesem wichtigen Amt auch sichtbar auftritt.¹³

II. Effiziente(re) Institutionen

Die EU-Institutionen könnten bis 2050 verkleinert werden und sich effizienter gestalteten Projekten widmen. Zudem schält sich schon seit längerem ein Bedürfnis nach mehr Interaktion mit mitgliedstaatlichen Parlamenten, Behörden und Gerichten heraus. Institutionen, die mit „einer Person aus jedem Mitgliedstaat“ besetzt sind wie die Kommission, der Europäische Gerichtshof und der Rechnungshof kann es bei 35 Mitgliedstaaten nicht mehr geben. Ansätze für eine ausgewogene Verteilung könnten eine zeitliche Versetztheit, Losentscheidungen oder das Zusammenwirken mehrerer Mitgliedstaaten für eine Position bieten. Eine bessere Verknüpfung der Arbeit der EU-Ebene mit der nationalen könnte auch eine Konkurrenzsituation entschärfen, die die letzten Jahrzehnte hindurch dazu geführt hat, dass die mediale Berichterstattung

¹² Nicht jedermann erinnert sich an die früheren Präsidenten *Herman van Rompuy* und *Donald Tusk*, und auch der aktuelle Präsident *Charles Michel* ist nicht überragend bekannt.

¹³ Vom früheren amerikanischen Aussenminister *Henry Kissinger* ist die Frage überliefert: „Wen rufe ich denn an, wenn ich Europa am Telefon erreichen will?“

über Ergebnisse der Arbeit der EU-Institutionen immer „gefiltert“ war durch das, was die nationale Ebene nicht für sich selbst beanspruchte. So ist zu wünschen, dass 2050 mit effizienterer Zusammenarbeit einerseits Inhalte besser vorangebracht, andererseits diese auch besser bekanntgemacht werden.

III. Veränderte Budgetausrichtung

Die EU finanziert sich heute zu 73% aus Anteilen am Bruttonationaleinkommen der Mitgliedstaaten, die an sie überwiesen werden. 2050 könnte sie (endlich) eine eigene Steuerhoheit erlangt haben und ihr Budget – 2023 ca. 186 Milliarden Euro – entsprechend selbst steuern. Sollte der Agrarbereich wie hier vorgeschlagen in die nationale Kompetenz zurückübertragen werden, würden die gegenwärtig dafür veranschlagten 37% des EU-Budgets wegfallen. Eine Verkleinerung wird wohl auch der mit 33% angesetzte so genannte Strukturbereich erfahren, der Wirtschaft und Gesellschaft in strukturschwachen Mitgliedstaaten mit Direktzahlungen anzugleichen versucht. Es ist damit zu rechnen, dass in Hinkunft Budgetmittel viel mehr für einzelne Projekte als für schwer kontrollierbare allgemeine Alimentation eingesetzt werden.

Ein grosses Thema ist es, ob die Kreditaufnahme auf dem Finanzmarkt für solche Projekte vorangetrieben werden soll oder nicht. Bekanntlich ist die EU zum ersten Mal in ihrer Geschichte mit dem Finanzpaket „Next Generation EU“ zur Bekämpfung der Folgen der Corona-Pandemie eine Verschuldung von 750 Milliarden Euro eingegangen. Dies hat zu starken Kritiken geführt, erstens, weil ein Defizit (dessen Nachteile sich überwiegend zulasten der wirtschafts-starken Mitgliedstaaten auswachsen) in den Verträgen nicht vorgesehen ist, und zweitens, weil eine interne Kontrolle der Mittelverwendung hierfür wesentlich schwieriger ist. Trotzdem hat das Modell viele Anhänger, vor allem für Krisensituationen, die auch in der Zukunft unausweichlich sein werden.

IV. Effiziente(re) Sanktionen bei Verstössen gegen Wertegemeinschaft

Das empfindliche Thema der Verstösse von Mitgliedstaaten gegen die Wertegemeinschaft der EU, vor allem die in Art. 2 EUV definierte Rechtsstaatlichkeit, wurde bereits angesprochen. Art. 7 EUV, der mit einem komplizierten vielstufigen Verfahren zur Abstellung solcher Situationen vorgesehen ist, hat sich in der aktuellen Konstellation mit Polen und Ungarn als ungeeignet zur Abhilfe erwiesen, schon durch die Banalität, dass in Fällen, in denen mehrere Mitgliedstaaten gleichzeitig gegen die Wertegemeinschaft verstossen, eine einstimmige Entscheidung von „allen ausser dem betroffenen Staat“ unmöglich ist. Solange, bis ein neuer Modus gefunden wird, was bis zum Jahre 2050 hof-

fentlich möglich sein wird, kann Abhilfe über den so genannten Kompatibilitätsmodus erfolgen,¹⁴ der momentan gegen Polen und Ungarn praktiziert wird. Der Modus ist geregelt in einer Verordnung aus dem Bereich des Budgetrechts, die mit qualifizierter Mehrheit erlassen werden konnte, und die vorsieht, Zahlungen aus dem Budget der EU an Mitgliedstaaten zurückzuhalten, wenn sie Wertestandards unterlaufen. Also Geld für Rechtsstaatlichkeit.

Viele finden dies unwürdig. Ein Erfolg gegen Polen und Ungarn steht auch noch aus, vielmehr verhärten sich die Fronten.¹⁵ Eigene Mitglieder im Boot zu behalten, denen man eigentlich vertrauen können müsste, erfordert für die EU unproportionale Anstrengungen und bindet Arbeitskraft, die anderweitig benötigt würde. Dazu tritt die Empörung. Dass das Image Europas dadurch beschädigt wird, ist offensichtlich. So werden radikalere Lösungen befürwortet, von einer rascheren Suspendierung der Stimmrechte als Art. 7 Abs. 3 EUV sie vorsieht bis hin zu einem vollständigen Ausschlussmechanismus.¹⁶ In der EU hat man bis jetzt davon abgesehen, ein Mitglieder-Ausschlussverfahren zu formulieren. Dies wird sich voraussichtlich bis 2050 geändert haben müssen – leider, aber wohl zurecht.

V. Rückführung der Behandlung der Amtssprachen

Ein demgegenüber vergleichsweise unschuldiges Thema ist die Rückführung der Behandlung der Amtssprachen. Sie wird zwar nicht allen Bürgern der EU gefallen, aber 2050 mit 35 Mitgliedstaaten unausweichlich sein, zumal dann die Bevölkerung überall zumindest zusätzlich englisch sprechen wird. Wer heute noch stolz darauf ist, dass in der EU alle massgeblichen Dokumente in 24 Amtssprachen übersetzt werden, darunter maltesisch und gälisch, und dass in den Dolmetscherkabinen des Europäischen Gerichtshofs 552 Sprachkombinationen vertreten sein können, zeichnet sich durch Rückwärtsgerichtetheit aus. Eine Aufstockung um acht neue Amtssprachen (und damit 992 Kombinationen!), die in der bewährten Art mit gleichem Rang behandelt werden, würde

¹⁴ Verordnung (EU, Euratom) 2020/2092 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2020 über eine allgemeine Konditionalitätsregelung zum Schutz des Haushalts der Union, ABL 2020 L 433, S. 1.

¹⁵ Beide Länder haben auch schon offen erklärt, Urteilen des Europäischen Gerichtshofs die Gefolgschaft zu verweigern. S. zB aus der Fülle der Urteile zur Europarechtswidrigkeit der polnischen Justizreform aus der letzten Zeit EuGH, Urteil vom 5. Juni 2023, Kommission/Polen, C-204/21, ECLI:EU:C:2023:442.

¹⁶ Im Sommer 2023 wurde vorgeschlagen, die für die zweite Jahreshälfte 2024 geplante Ratspräsidentschaft von Ungarn auszusetzen bzw. zu verschieben. Zwar gilt für die sechs-monatigen Ratspräsidentschaften gem. Art. 16 Abs. 9 EUV eine „gleichberechtigte Rotation“, doch kann die Reihenfolge mit qualifizierter Mehrheit festgelegt werden, Art. 236 b) AEUV.

in die Absurdität führen. Die Identität eines Landes kann heute nicht mehr an gleichberechtigtem Respekt seiner Sprache festgemacht werden. Noch dazu bieten die modernen Technologien Übersetzungsmöglichkeiten in atemberaubendem Tempo an, sodass das grosse Übersetzungspersonal der europäischen Institutionen sehr gut in anderen Verwendungen mit interessanteren Projekten befasst werden kann.

VI. Gremien zur Evaluation von Ergebnissen und der Ausarbeitung neuer Projekte und Strategien

2050 sollten in der EU (mehr) Gremien vorhanden sein, staatliche und solche aus der Zivilgesellschaft, die sich mit der ständigen Evaluation der Arbeitsergebnisse befassen, neue Projekte vorschlagen und Strategien erarbeiten. Bislang hat sich eigentlich ausschliesslich die französische Regierung darum bemüht, immer wieder neue Ideen zu entwickeln und andere Formate vorzuschlagen. Deutschland ist ein Mitgliedsland, welches eher auf Situationen reagiert als sie vorwegzudenken, und auch nur in wenigen anderen Ländern haben in den letzten Jahren staatliche Gremien, Thinktanks, private Initiativen und Medien interessante Vorschläge erarbeitet. So kommt der Input überwiegend aus der Wirtschaft, welche staatliche Reaktionen auf ihre Ideen einfordert. Auch die grosse Osterweiterung von 2004-2013, die 13 neue Länder betraf, führte nur zu wenig neuer Kreativität, vielleicht weil bei den neuen Mitgliedstaaten das Gefühl nicht verschwand, Mitglieder zweiter Klasse zu sein.¹⁷ Wenn wie geplant bis 2050 noch acht weitere Mitgliedstaaten hinzutreten, werden unausweichlich alle Gruppierungen auf allen Ebenen dazu beitragen müssen, die „europäische Familie“ ständig mit neuen Gedanken mit Leben zu erfüllen, damit Wirtschaft und Menschen aller Generationen sich mit ihr identifizieren.

H. EU-Szenario 2050 – Internationale Bühne?

I. EU als selbstbewusster(er) Akteur auf dem Weltmarkt

Wie schon mehrfach angesprochen, wird voraussichtlich eine inhaltlich verschlankte und politisch geschlossen(er) auftretende EU 2050 wesentlich

¹⁷ Hierauf geht die Zusammenarbeit der sog. Visegrád-Staaten Polen, Slowakei, Tschechien und Ungarn zurück, die mittlerweile an Bedeutung eingebüsst hat, und wohl auch die seit 2012 bestehende 16+1-Gruppe, in der zwölf östliche Mitgliedstaaten und einige Länder des Balkans eine von China gelenkte Kooperation mit diesem Land unterhalten.

selbstbewusster als heute auf dem Weltmarkt und der politischen Weltbühne agieren. Hierfür wird es notwendig werden, intern und extern mehr unbeliebte Entscheidungen zu treffen und sich Konfrontationen zu stellen.

II. Neuer Orbit EPG

Die so genannte Europäische Politische Gemeinschaft EPG, eine Idee des französischen Staatspräsidenten *Emmanuel Macron*, wurde im Oktober 2022 in Prag von 44 europäischen und an Europa angrenzenden Staaten gegründet. Auf ihrer zweiten Tagung vom 1. Juni 2023 in Moldawien waren bereits 47 Staaten offizielle Teilnehmer.¹⁸ Bis jetzt ist noch unklar, wie die Zukunft dieses Gremiums, das unter der Ägide der „guten Nachbarschaft“ des Art. 8 EUV steht, aussehen könnte. Gegenwärtig befasst man sich damit, sich kennenzulernen, und mit der Situation in der Ukraine. Angestrebt ist, dass sich irgendwann auf all diese Länder der europäische Binnenmarkt erstreckt, dann für insgesamt 700 Mio. Einwohner, unter Weiterführung der Idee in Punkt 2 des Weissbuchs von 2017. Als nächstes könnte dann überlegt werden, wie Schengen, das andere grosse Integrationsprojekt, an dem schon bisher andere Staaten als nur die EU-Staaten teilnehmen wie auch die Schweiz, erweitert werden könnte.

Auch wenn sich schon abzeichnet, dass der Kontakt nicht mit allen an der EPG teilnehmenden Ländern einfach sein wird, vor allem nicht mit der Türkei, deren Präsident schon dem zweiten Treffen in Moldawien fernblieb, ist die Idee eines solchen Formats bestechend. Jedermann weiss, dass schon ein ständiger Dialog über Themen diese am Leben erhält, unabhängig von der Erzielung unmittelbarer Ergebnisse. Geplant sind im Moment zwei Treffen jährlich, einmal in dem Land, welches die EU-Ratspräsidentschaft innehat,¹⁹ einmal in einem Nicht-EU-Land.

III. EWR in die EPG

Die EPG könnte nämlich, wenn sie sich wie geplant entwickelt, in vielerlei Hinsicht ausgebaut werden. So könnte irgendwann der mittlerweile etwas

¹⁸ Die EPG aus 47 Ländern mit ca. 700 Mio. Einwohnern setzt sich gegenwärtig zusammen aus den 27 EU-Mitgliedstaaten (448 Mio. Einwohner), den drei EWR-Mitgliedstaaten Norwegen, Island und Liechtenstein (insgesamt 6 Mio.), den drei Kleinstaaten Andorra, Monaco und San Marino (150 000), den acht Beitrittskandidaten Ukraine, Moldawien und restlicher Balkan (64 Mio.), den zwei unrealistischen Beitrittskandidaten Türkei (85 Mio.) und Georgien (4 Mio.), zwei Ländern mit Sonderstatus, nämlich der Schweiz (9 Mio.) und dem Vereinigten Königreich (67 Mio.), sowie den zwei asiatischen Ländern Armenien (3 Mio.) und Aserbaidschan (10 Mio.).

¹⁹ Das nächste Treffen wird die spanische Regierung in der *Alhambra* ausrichten.

anachronistisch anmutende Europäische Wirtschaftsraum EWR, der seit 1994 zwischen der EU einerseits und Norwegen, Island und Liechtenstein andererseits besteht, darin aufgehen. Ausser des Zugangs zum europäischen Binnenmarkt, der bezahlt werden muss, bietet der EWR nicht extrem viel, und die für eine minimale Abstimmung vorgesehenen Strukturen sind sehr schwerfällig. Als Auffangmodell wurde er daher ebenfalls in den 30 Jahren seiner Existenz nicht weiter genutzt, vor allem nicht, als eine neue Art der Kooperation für das im Austritt befindliche Vereinigte Königreich gesucht wurde.

IV. Europarat in die EPG

Noch weiter geht die Idee, die allerdings für 2050 wohl vorstellbar wäre, den Europarat in die EPG zu inkorporieren oder umgekehrt bzw. das eine oder andere Gremium entsprechend umzuwandeln. Der 1949 gegründete Europarat, dem die EU später sowohl die Flagge als auch die Hymne der Ode an die Freude „weggenommen“ hat, hat gegenwärtig 46 Mitgliedstaaten. Seit dem Ausschluss bzw. Austritt von Russland 2022 (Weissrussland war ohnehin niemals Mitglied) sind die Mitgliedstaaten praktisch mit denen der EPG identisch. Der einzige Unterschied liegt in der Anerkennung des Kosovo, die manche Staaten vornehmen und andere nicht.

Der Europarat könnte in einem Szenario 2050 in einer modernen EPG aufgehen, die Wirtschaft und Gesellschaft verzahnt, und die den wichtigsten Inhalt des Europarats übernehmen würde, die Europäische Menschenrechtscharta und den Menschenrechtsgerichtshof in Strassburg. Charta und Gerichtshof haben sich bestens bewährt und haben sich neben der Grundrechte-Charta der EU und dem Europäischen Gerichtshof in Luxemburg immer ihre eigenständige Bedeutung erhalten. Dass ein Gremium wie die EPG mit einem grundrechtlichen Fundament ausgestattet wird, ist sicherlich kein Nachteil, und auch nicht, dass die EU-Grundrechte daneben weiter existieren.

I. Schluss

In dem Beitrag wurden Ideen vorgestellt, wie die EU und ihr Umfeld im Jahre 2050 aussehen könnten. Die Realität wird immer anders sein als die Vorstellungswelt. Trotzdem sind Gedankenexperimente erlaubt. Vielleicht existiert 2050 auch schon ein digitaler Zwilling der EU auf einem anderen Planeten, der in einer Parallel-Welt perfekte Lösungen für alle Probleme bereithalten wird. Lassen Sie uns offen sein!

The Indo-Pacific taking centre-stage for the EU's security policy

Michael Reiterer*

Content

| | |
|--|-----|
| A. Introduction | 11 |
| B. The Indo-Pacific takes centre stage | 13 |
| C. Trade policy becoming part of foreign policy | 16 |
| D. Value vs. interest driven policies? | 18 |
| E. 'Cooperative' instead of 'strategic' autonomy leading to strategic responsibility | 19 |
| F. European Union – finally becoming a global player? | 110 |
| G. It's technology, stupid! | 112 |
| H. Fair financial contributions for essential public goods in times of budgetary constraints | 113 |
| I. Conclusions | 114 |

A. Introduction

Since the **2016 Global Strategy**¹ the EU is on a journey to become a more active and particularly more recognised global player, recognising that security has become indivisible and that this needs a comprehensive engagement, in Asia and the Indo-Pacific region respectively. Russia's war of aggression and the need to repel this attack on European ground puts the EU's commitment as

* Dr. Michael Reiterer, Distinguished Professor, Centre for Security, Diplomacy and Strategy at Brussels School of Governance (VUB), teaches at various European and Asian universities (guest professorships at Ritsumeikan/Kyoto and Asia Pacific/Beppu University, University of Kobe, Keio University/Tokyo) publishes on i.a. EU foreign policy, Indo-Pacific, cyber diplomacy; former Ambassador of the European Union to the Republic of Korea; Switzerland and the Principality of Liechtenstein; Deputy Head of Mission (Minister) at the EU-Delegation to Japan.

¹ A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy (2016); at <https://www.eeas.europa.eu/eeas/global-strategy-european-unions-foreign-andsecurity-policy_en>.

well as capacity to deliver at a test. A test not to fail otherwise the reputational damage will be great, all the talk about 'strategic autonomy' futile and the dependence on the US to deepen.

Thereby the EU needs to overcome an erroneous perception that it is a newcomer to Asia and that it has neglected the region because of a too narrow European perspective.

Building on the Global Strategy, the EU recognised that security between Europe and Asia is intertwined as evidenced by the project of '**Enhancing security cooperation in and with Asia**'², well before the accentuation of the Sino-US conflict and Russia's war of aggression against the Ukraine. In a series of EU policy papers, the **Connectivity Strategy** was next, followed by the mentioned **Indo-Pacific Strategy** and its operational arm, the **Global Gateway**. The Indo-Pacific's primordial security dimension was confirmed by **the Strategic Compass**³, the EU's first fully fledged security strategy. This geo-political strategy was complemented by the Commission geo-economic proposal of another 'first' in June 2023, the **Economic Security Strategy**⁴. These documents add up to a comprehensive policy framework for policy making applicable to the Indo-Pacific, which now needs just the crucial element, its implementation.

Historically, although often forgotten, the creation of ASEM, the Asia Europe Meeting in 1996 with ASEAN, was an early step in recognition of 'ASEAN centrality' – already at a time before this term has become popular. It was also a conscious measure to add the missing link Europe-Asia in the triangle Europe-America-Asia formed by the Transatlantic cooperation plus NATO and APEC, the Asia Pacific Economic Cooperation, respectively.

This shows that there is a noticeable intensification of relations in pursuit of the 2016 EU Global Strategy, on the bilateral and regional level. Bilaterally, the relationship with **China** came to a turning point in 2019 when the important economic partner was characterised by the tryptic "partner, competitor, sys-

² Council of the European Union (2018). Enhanced EU Security Cooperation in and with Asia - Council conclusions. 28 May 2018; at [st09265-re01-en18.pdf \(europa.eu\)](https://www.europa.eu/press-communications/infobox/press_corner.do?cid=1234567890) Based on this policy paper is the ESIWA project jointly run by GIZ (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit) and Expertise France; at <<https://www.giz.de/en/worldwide/87412.html>>.

³ The European Union (2022). A Strategic Compass for Security and Defence. At <https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/strategic_compass_en3_web.pdf>.

⁴ Joint Communication (2023). European Economic Security Strategy. 20 June 2023; at <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52023JC0020>>.

temic rival⁵. Germany, with longstanding commercial interests primarily but not only because of the automotive industry, has finally endorsed this policy with its own first comprehensive strategy on China⁶, trying to balance de-risking with managing risk without being blue-eyed.

The relationship with **Japan** was elevated to the strategic level with the simultaneous conclusion of the Strategic and Economic Strategic Partnerships. This followed on the comprehensive strategic partnership with the **Republic of Korea**. South Korea is still the only country with which the EU has concluded a political, a crisis management (security) and free trade agreement. In 2023 the European Union (EU) and the Republic of Korea memorialize 60 years of diplomatic relations. They also decided to start negotiations on a digital trade agreement, closing a lacuna in the FTA. Korea has already acceded to the Digital Economy Partnership Agreement (DEPA) of Chile, New Zealand, and Singapore. The EU also plans to negotiate a digital trade agreement with Singapore which offers the possibility to connect the various countries in a network diplomacy.

In 2022 the EU and **ASEAN** had held the first summit⁷ to celebrate 45 years of the dialogue partnership and up-graded their relationship to a strategic one – the eleventh for the EU and the fifth in Asia, in addition to China, Japan, South Korea, India.

B. The Indo-Pacific takes centre stage

In order to underline the importance attached to the Indo-Pacific, the EU convened the first **EU Indo-Pacific Ministerial Forum** in Paris on 22 February 2022 to foster cooperation as outlined in the **EU's Indo-Pacific Strategy**⁸ and

⁵ EU-China – A strategic outlook, 12 March 2019; at <<https://commission.europa.eu/system/files/2019-03/communication-eu-china-a-strategic-outlook.pdf>>.

⁶ Federal Foreign Office (2023). Germany adopts its first comprehensive Strategy on China, 13 July 2023; at <<https://www.auswaertiges-amt.de/en/aussenpolitik/regionaleschwerpunkte/asien/strategy-on-china/2608618>>.

⁷ Joint Leaders' Statement, 14 December 2022; at <<https://www.consilium.europa.eu/media/60846/eu-asean-leaders-statement.pdf>>.

⁸ EEAS (2021). EU Strategy for Cooperation in the Indo-Pacific. 16 September 2021; at <https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/jointcommunication_2021_24_1_en.pdf>.

the **Global Gateway**⁹ Strategy. Enhanced cooperation in security and defence, connectivity and digital transition and partnerships and global challenges like climate change, fisheries and joint research and innovation were covered¹⁰.

The participants in the **second EU Indo-Pacific Ministerial Forum in Stockholm**, 13 May 2023¹¹, recognised that their prosperity and security are interconnected, vowed to continue their growing engagement on a broad range of traditional and non-traditional security and defence-related issues, such as maritime security, cybersecurity, counterterrorism, crisis management, hybrid threats and transnational crime. European participants made known that they had “stepped up security-related activities through the EU funded project ‘Enhancing Security Cooperation in and with Asia’” (ESIWA)¹², which covers four thematic areas: counterterrorism, cybersecurity, maritime security and crisis management. Concerning fake news, i.e., Foreign Information Manipulation and Interference (FIMI), the EU seeks bilateral and regional cooperation with several partners.

Against the background of the Sino-US competition as well as the war in the Ukraine, participants in the 2023 Forum agreed on the “need to improve trusted connectivity between Indo-Pacific countries ... aiming to reinforce the resilience of global and regional supply networks, and to better protect against future disruption and create new economic opportunities with value-adding investments, including through the EU Global Gateway initiative.”

The Global Gateway serves as an update to the original Connectivity Strategy¹³. Crucially, it adds financial means to empower the EU take up the

⁹ European Commission/High Representative (2021). The Global Gateway. 1 December 2021; at <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021JC0030>>. See also European Commission (2021). 2030 Digital Compass: the European way for the Digital Decade. 9 March 2021; at <https://commission.europa.eu/system/files/2023-01/cellar_12e835e2-81af-11eb-9ac9-01aa75ed71a1.0001.02_DOC_1.pdf>.

¹⁰ EEAS (2022). Ministerial Forum for Cooperation in the Indo-Pacific. 22 February 2022; at <https://www.eeas.europa.eu/eeas/ministerial-forum-cooperation-indo-pacific_en>.

¹¹ EEAS (2023). EU Indo-Pacific Ministerial Forum: Co-chairs' press release, 13 May 2023; at <https://www.eeas.europa.eu/eeas/eu-indo-pacific-ministerial-forum-co-chairs'-press-release_en>.

¹² EEAS (2019). Enhancing Security Cooperation in and with Asia. Factsheet; at <https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/factsheet_eu_asia_security_july_2019.pdf>.

¹³ European Commission/High Representative (2018). Connecting Europe and Asia - Building blocks for an EU Strategy. 19 September 2018; at <https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/joint_communication_-_connecting_europe_and_asia_-_building_blocks_for_an_eu_strategy_2018-09-19.pdf>.

systemic challenge posed by China¹⁴. It is “new in two ways: It is an attempt to internalize the logic of strategic competition when making decisions about connectivity; and it is an attempt to increase EU visibility through better branding.”¹⁵

At the 2023 Vilnius Summit, NATO confirmed the importance of Indo-Pacific “given that developments in that region can directly affect Euro-Atlantic security. We welcome the contribution of our partners in the Asia-Pacific region – Australia, Japan, New Zealand, and the Republic of Korea – to security in the Euro-Atlantic, including their commitment to supporting Ukraine. We will further strengthen our dialogue and cooperation to tackle our shared security challenges, including on cyber defence, technology and hybrid, underpinned by our shared commitment to upholding international law and the rules-based international order.”¹⁶ The situation in China provides the context: “The People’s Republic of China’s (PRC) stated ambitions and coercive policies challenge our interests, security and values. We remain open to constructive engagement with the PRC, including to build reciprocal transparency, with a view to safeguarding the Alliance’s security interests.”¹⁷ While this outreach does not amount to NATO increasing membership or extending its direct area of operations, it reflects the indivisibility of security and opens the door for closer cooperation with Japan, Korea, Australia and New Zealand, a move criticised by China. With “no other ... partner closer to NATO”¹⁸, a new partnership program with Japan was concluded ahead of the summit, with or without a NATO representation in Tokyo, blocked by France.

¹⁴ Michael Reiterer (2023). From Connectivity to Global Gateway, from Asia to the Indo-Pacific – building an Inclusive Liberal International Order in Shiong Kim, Michael Reiterer (eds.) Connecting Europe and Asia: Security, Economy and Mobility. HUFs University Press, 2023; pp. 11-22.

¹⁵ Jacob Mardell (2021). Global Gateway – the European Union’s new connectivity strategy. MERICS – Comment, 12 October 2021; at <<https://merics.org/en/comment/global-gateway-european-unions-new-connectivity-strategy#:~:text=The new connectivity strategy is new in two ways: It,EU visibility through better branding>>.

¹⁶ NATO (2023). Vilnius Summit Communiqué. 11 July 2023; at <https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_217320.htm>.

¹⁷ Ibid.

¹⁸ Reuters (2023). Japan and NATO agree on new partnership programme at NATO Vilnius summit. 12 July 2023; at <<https://www.reuters.com/world/japan-nato-agree-new-partnership-programme-nato-vilnius-summit-2023-07-12/>>.

C. Trade policy becoming part of foreign policy

The mentioned policy papers reflect the EU's willingness to become a global player also in areas which geographically appear far away. To this end it will draw on its long-standing trade and economic relationships but add a robust political and security dimension which includes hard security elements. Recognising the return of geopolitics the former policy of treating trade policy apart is no longer a viable approach in times of geoeconomics.

The economic dimension is the fundament of EU power and influence and needs operationalisation. This is crucial in the unfolding trade and technological tensions and conflicts, the need to re-organise energy supply as well as production and value chains to achieve greater resilience. All these measures are necessary to meet the challenges of the emerging technologies and the weaponisation of the hitherto independent policies. This carries weight as the EU is the major trade and investment partner for practically all countries in the Indo-Pacific.

These facts are not always appreciated as the EU is often taken for granted as a partner, who is not resorting to pressuring partners into agreements or updates of existing ones. The rapid revision of the US-Korea FTA in 2018 is a pertinent example of diplomacy by pressure. To correct this perception and to pursue EU-interests more vigorously and effectively, the European Commission updated in 2021 its trade policy through the "Trade Policy Review – An Open, Sustainable and Assertive Trade Policy", based on a wide survey of interested parties. At the heart of the Strategy is "a tougher, more assertive approach towards the implementation and enforcement of its trade agreements, fighting unfair trade and addressing sustainability concerns. The EU is stepping up its efforts to ensure that its agreements deliver the negotiated benefits for its workers, farmers and citizens."¹⁹ This approach which will be reinforced by the mentioned Economic Security Strategy facilitates actions by the EU to counter Chinese statecraft measures.

Interdependence matters, in terms of economics and politics. This message was driven home by the COVID-19 pandemic which interrupted production chains and raised awareness for the need to secure essential products in times of crisis.

¹⁹ European Commission (2021) "Commission sets course for an open, sustainable and assertive EU trade policy", Press Release 18 February 2021; at <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_644>.

Thus, the EU will have to leverage its strength, also considering the Sino-US power competition, the Sino-Russian cooperation to build a new international order²⁰, in defining its own policies, based on a serious analysis of its own economic and security interests. This endeavour is often referred to in an often-misleading manner²¹ as searching for or establishing “strategic autonomy”.

Concluding additional political and economic/trade agreements serves this purpose. The restart of trade negotiations with India, the intensification of the talks with Australia (ongoing since 2018) and striving for progress with Indonesia and Malaysia are part of this policy. Thailand, although not back to full democracy will profit from the geopolitical situation and talks are expected to resume soon. Similarly with the Philippines, simmering since 2015. An EU-ASEAN agreement providing a regional overarching framework is envisaged and part of the recently concluded strategic partnership.

However, the absence of the EU from the large regional trade agreements, the Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP) and the Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership (CPTPP), risks to put the EU in a disadvantageous position in standard setting, an essential feature of these regional agreements²². China uses its participation in RCEP to this end and intends to join CPTPP too. The UK in its post-Brexit drive to secure market access is the first European country to join²³. The EU pursued a bilateral approach and has concluded trade agreements with Japan, South Korea, Vietnam, Singapore and New Zealand²⁴. The above-mentioned start of

²⁰ Joint Statement of the Russian Federation and the People's Republic of China on the International Relations Entering a New Era and the Global Sustainable Development. 4 February 2022; at <<http://en.kremlin.ru/supplement/5770>>.

²¹ The misleading characterisation was reconfirmed in the aftermath of the visit of President Macron to China in April 2023.

²² Michael Reiterer (2022). Regional trade agreements in the IndoPacific: does the EU risk losing sight of their importance?. CSDS Policy Brief 1/2022, 28 January 2022; at <https://brussels-school.be/sites/default/files/CSDS_Policy_brief_2201.pdf>.

²³ U.K. formally joins CPTPP to little fanfare and low expectations; Nikkei Asia, 16 July 2023; at <<https://asia.nikkei.com/Economy/Trade/U.K.-formally-joins-CPTPP-to-little-fanfare-and-low-expectations>>; See also: Britain's post-Brexit trade alliance is a triumph ... for Japan. Politico, 13 July 2023; at <<https://www.politico.eu/article/japan-triumph-uk-joins-cptpp-trade-post-brexit-kemi-badenoch-new-zealand/>>.

²⁴ This website offers an overview of free trade agreements concluded or under negotiation. European Commission. Negotiations and agreements; at <https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/negotiations-and-agreements_en> (accessed 27 February 2023).

negotiations of a digital trade agreement with South Korea and Singapore is a necessary catchup activity I have advocated for South Korea²⁵.

It needs to be stressed that participation in economic agreements is no longer an economic or trade matter only, but an important geoeconomic measure and policy tool to pursue national interests including security.

A positive example is the **Comprehensive Air Transport Agreement**, concluded between the EU and ASEAN. While negotiations on an interregional trade agreement between the EU and ASEAN were ridden with difficulties in the past, this is the first of its kind in international relations, laying proof that inter-regional agreements are possible to reach, also in highly technical matters like aviation. As an open skies' agreement, it "replaces more than 140 bilateral air services agreements, thereby providing a single set of rules and reducing red tape. EU Members States without any bilateral agreements with ASEAN States are now also covered by a modern legal framework. All EU airlines will be able to operate direct flights from any airport in the EU to all airports in ASEAN States, and vice versa for ASEAN airlines. This will help EU and ASEAN airlines to compete with competitors targeting the lucrative EUASEAN market."²⁶

D. Value vs. interest driven policies?

The ideological underpinning of this Sino-US competition is formed by the **dichotomy** between **democracy** and **autocracy/dictatorship** which gives rise to concerns about a new cold war – a concern which has been partly overtaken by the nightmare of a hot war in the Ukraine.

While this challenge persists, it creates an additional challenge: the **costs of a value driven policy**, if not fully aligned with national interests, puts the very policy at risk.

Democracies must explain and justify policies and may be forced to adjust or change because of democratic political processes. Thus, the element of pursuing (hopefully well-defined) national interests has become more acute.

²⁵ EU Requests Korea-EU FTA Modernization. Business Korea, 8 April 2019; at <<http://www.businesskorea.co.kr/news/articleView.html?idxno=30655>>.

²⁶ European Commission (2022). "Aviation: Landmark EU-ASEAN agreement to connect 1.1 billion people", Press Release, 17 October 2022; at <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_6126>.

The cost-benefit relationship in pursuing them needs to be better explained to citizens. Otherwise, the calls ‘this is not our struggle’, ‘this is not our war’ will not only become louder but will determine politics and therefore policies.

Short-term costs and long-term gains are always difficult to explain and to shoulder. Without leadership, nationalistic and retro-oriented policies will prevail with an aggressive potential. “Make country X great again” – at the costs of others – has the potential of becoming a wider spread policy leading to segmentation in the international system.

E. ‘Cooperative’ instead of ‘strategic’ autonomy leading to strategic responsibility

While clearly allies of the US, the EU, Japan and South Korea share the interest to keep lines of communication with China open and continue a mutually beneficial relationship in applying the tryptic characterisation of China as ‘partner, competitor, systemic rival’. The EU should engage China bilaterally. Enlarging to trilateral meetings in including the U.S., Japan, and South Korea respectively and eventually enlarged to quadrilateral with India. This could contribute to building a commonly shared basis of mutual interests, in terms of economy, environment, climate change. These interactions could also serve to rebuilding trust among participants which has diminished over the last years.

To this end, efforts to strengthen military capabilities and secure supply and production lines and open trade and technology ecosystems, to enhance resilience, not isolationism or protectionism, are necessary. These are elements to build a “**cooperative autonomy**”, a more appropriate term than ‘strategic autonomy’, which gave rise to misunderstandings in the sense of isolationism or decoupling of Europe from the US or NATO. This should lead to a “**strategic responsibility**” which carries the message that this does not come cost-free but means providing the means necessary to achieve the envisaged goals. The essence of such a policy of cooperation to achieve autonomy should also be of interest to Japan and South Korea.

A stronger partner who is capable to shoulder more responsibility is a more valuable partner; a partner is not a subordinate receiving instructions, but a contributor to developing a common policy which of course implies finding common ground as interests do not merge even among allies. Reaching out to like-minded partners where possible, cooperating with rivals where necessary is a viable maxim.

This maxim also indicates the limits of what used to be called the ‘liberal international order’. This should not ring the death bell for ‘order’, but the

cooperative element is certainly weakened as the rise of re-shoring, protectionism, isolationism, and nationalism indicate. However, ultimately, globalised as the economy has grown over decades which cannot be reversed in the short-term and the very nature of problems which cannot be solved nationally, like climate change, will ensure that an interest-based, albeit reduced cooperation will continue.

F. European Union – finally becoming a global player?

The EU's reputation and endeavour to become a global actor has always suffered from the paradox, that despite East Asia turning into an economic powerhouse and the EU being the largest economy and leading or major investor, strength and influence were primarily measured in Asia in military terms. While this was partly due to the continuation of the Cold War in East Asia after it had subsided in Europe, it got new traction through the comprehensive resurgence of China and its more assertive policies, especially militarily.

The EU's response is therefore to engage more beyond economics, a policy and diplomacy it is learning. Focusing on non-traditional security issues emerging from the Korean Peninsula – pursuing cyber criminals on Chinese and North Korean territory, fighting, and joining means to contain Chinese disinformation, engaging in cyber²⁷ as well as in maritime security, adding autonomous sanctions on the DPRK and providing capacity building for others to implement such sanctions more efficiently, are examples illustrating this approach.

Planning to be prepared for a “**Taiwan contingency**”²⁸ is part of this evolution towards a security provider. The difficulty of finding common ground was recently highlighted by President Macron's opinion that such a conflict would not be Europe's call while HRVP Borrell advocated European navies patrolling the straits to “signify Europe's commitment to freedom of navigation in this absolutely crucial area”²⁹.

²⁷ See Gertjan Boulet, Michael Reiterer, Ramon Pacheco Pardo eds. (2022). *Cybersecurity Policy in the EU and South Korea from Consultation to Action*. Palgrave.

²⁸ Henry Boyd, Franz-Stefan Gady, Oskar Glaese, Meia Nouwens, Benjamin Schreer (2022). *Taiwan, Cross-strait Stability and European Security: Implications and Response Options*. IISS, March 2022; at <<https://www.iiss.org/globalassets/media-library---content--migration/files/research-papers/2022/03/taiwan-cross-strait-stability.pdf>>.

²⁹ Politico (2023). *Send warships to Taiwan Strait, Borrell urges EU governments*. 23 April 2023; at <<https://www.politico.eu/article/china-joseb-taiwan-borrell-eu-warships-to-patrol-strait/>>.

As in the past, it was a crisis, the war in the Ukraine which provided the EU with the opportunity to show that it is able and willing to move beyond the traditional approach: in addition to severe sanctions on Russia, the EU directly funded arms, military equipment, including lethal weaponry destined for the Ukraine, a country in war as a defender against Russian aggression, for the first time in its history. In making use of its **Peace Facility**³⁰ to this end, the message was also sent that you must defend peace also when it has been broken. Spending € 3 billion, split between lethal equipment and platforms (€ 2.82 billion) and non-lethal support (€ 0.18 billion), is a significant contribution.

The Indo-Pacific Strategy added **military elements**, such as the coordinated deployment of single European frigates to the region and extending CARICOM II to Southeast Asia. While the challenge is on to implement these and other measures and to maintain the European engagement despite the war in the Ukraine, these policies potentially render the EU more relevant in and to the region but also globally.

As part of the competition for a new and adapted international system, **rule and standard setting** e.g., governance, in strategic fields is of primordial importance. This requires participation in regional and global endeavours. In the Indo-Pacific regional trade agreements, like the mentioned RCEP and CPTPP, are particularly important. The Shanghai Cooperation Organisation, an important tool for China and Russia to build a new international order according to their priorities and interests, gets involved in various forms of governance building including in the important field of cyber space.

Reviving and enlarging **BRICS**³¹ including talk about a BRICS gold-backed currency based on a basket of participating countries to weaken the dominance of the US-Dollar is part of this endeavour. While the de-dollarisation is politically within the logic of BRICS countries, this is a rather

³⁰ European Peace Facility: Ukraine and beyond. European Parliament Research Service, 18 November 2022; at <<https://epthinktank.eu/2022/11/18/european-peace-facility-ukraine-and-beyond/>>.

³¹ Japan Times (2023). BRICS considering expansion as emerging economies rally to join group. 25 May 2023; at <<https://www.japantimes.co.jp/news/2023/05/25/world/politics-diplomacy-world/brics-expansion-emerging-economies-join/>>.

ambitious project³²; it plays in the hands of those in the Global South who complain of being disadvantaged by the Western Liberal International Order in general and those targeted by US-sanctions.

Global and regional respect for **WTO** rules is important. “Frameworks” like the Indo-Pacific Economic Framework, below the level of a formal FTA, risk to provide a platform for unilateral standard setting, with no or conditional market access, no MFN and without a dispute settlement procedure. This deprives weaker states of the protection of rules and regulations, the rule of law. This is also part of endeavours to create a new order instead of building on and improving the existing one.

G. It’s technology, stupid!

Absolutely crucial and linked to the standard setting is to maintain an edge in new technologies which underscores the importance of science diplomacy, making use of the EU research funding schemes, such as Horizon Europe 2020. Providing risk capital, fostering primary research and cooperation with the private sector and incentives to invest in research are crucial for the EU not to lose sight. The need to overcome the European scepticism concerning science is an important task to accomplish in an all-in approach.

The Australian Strategic Policy Institute (ASPI) has recently launched the Critical Technology Tracker³³, an important first in international politics, which starts with a stern warning: “Western democracies are losing the global technological competition, including the race for scientific and research breakthroughs, and the ability to retain global talent—crucial ingredients that underpin the development and control of the world’s most important technologies, including those that don’t yet exist.”

³² BRICS foreign ministers only advocated the use of local currencies by BRICS member: “Ministers underscored the importance of encouraging the use of local currencies in international trade and financial transactions between BRICS as well as their trading partners.” Joint Statement of the BRICS Ministers of Foreign Affairs and International Relations, Cape Town, South Africa, 1 June 2023; at <https://mid.ru/en/foreign_policy/news/1873948/#:~:text=The%20Ministers%20expressed%20their%20full,of%20the%20XV%20BRICS%20Summit>.

³³ [ASPI’s Critical Technology Tracker | Australian Strategic Policy Institute | ASPI](https://ad-aspi.s3.ap-southeast-2.amazonaws.com/2023-03/ASPIs%20Critical%20Technology%20Tracker_0.pdf?VersionId=ndm5v4DRMfplvu.x69Bi_VUdMVLp07jw) Full report: Jamie Gaida, Jennifer Wong-Leung, Stephan Robin and Danielle Cave (2023) ASPI’s Critical Technology Tracker The global race for future power. Policy Brief Report No. 69/2023, February 2023; at <https://ad-aspi.s3.ap-southeast-2.amazonaws.com/2023-03/ASPIs%20Critical%20Technology%20Tracker_0.pdf?VersionId=ndm5v4DRMfplvu.x69Bi_VUdMVLp07jw>.

Out of 44 critical technologies examined China leads in 37 technologies, with the U.S. leading in the other 7 technologies, and coming second in most of the technologies that China leads in. “For some technologies, all of the world’s top 10 leading research institutions are based in China and are collectively generating nine times more high-impact research papers than the second ranked country (most often the US). Notably, the Chinese Academy of Sciences ranks highly (and often first or second) across many of the 44 technologies included in the Critical Technology Tracker.”

According to ASPI, “the data demonstrates that the US and other democracies are being left behind in the global race for ascendancy in critical technologies.”³⁴ The report recommends democratic nations pursue a strategic critical technology step-up through 24 policy recommendations.

Switzerland is doing in well in some areas covered by this Tracker: hypersonic detection and tracking; advanced robotics; quantum computing, communication and sensors.

H. Fair financial contributions for essential public goods in times of budgetary constraints

It is necessary to continue focussing and promoting the resolve to transforming economies in order not to lose another crucial fight, the one against **climate change**. This necessary fight suffers a second challenge within a short time: first, the **COVID-19 pandemic** got all the attention and money to develop vaccines and to invest in economies to overcome the economic costs of the pandemic and to avoid a recession.

Secondly, the **energy crisis** due to the weaponisation of energy as part of the illegal aggression against the Ukraine by Russia, slows down the transition to renewable energies as CO2 intensive energy will not be easy to phase out as planned under the Paris Agreement. Emitting methane in large quantity because of the destruction of pipelines and additional CO2 because of burning not sellable gas aggravate the problem and could be considered as crimes in destroying public goods.

³⁴ David J. Bier (2023). Abandoning the US, More Scientists Go to China. Cato Institute, Blog Home, 11 April 2023; at [Abandoning the US, More Scientists Go to China | Cato at Liberty Blog](#).

Furthermore, **military spending** for actual warfare and the intensification of an arms race already under way will siphon away capital needed to fight climate change to meet the commitments made in the Paris Agreement process.

Rebuilding after the various crises will further add to the financial constraints. International reconstruction, Marshall Plans, cannot be limited to the Ukraine only. The devastating earthquakes in Syria and Turkey, the failed state Lebanon, the South Sudan and Somalia, Angola, Columbia, Venezuela, Pacific Island states to name just a few examples all need attention and support³⁵ e.g., inclusion of the Global South in the (Western) relief efforts.

A strategic approach is necessary to meet the challenges of Chinese competition and statecraft but also as a precautionary measure for future pandemics which will occur, which should not be blended out again (Spanish and Hongkong influenza, cholera, bubonic plague, smallpox Ebola, SARS ...)³⁶.

I. Conclusions

The EU and its partners in the Indo-Pacific/Asia share similar interests in the Sino-US conflict and struggle, namely, to find solutions to match their economic interests with their security interests. Alliance structures impact on economics (geoeconomics), implementing values can conflict with economic interests and may require compromises either way. Cooperation could enlarge the collective leverage in maintaining a rules-based order, although parts of the rules require rethinking and rewriting to prevent un-order where 'might is right' reigns supreme. A strong cooperative element strengthens multilateralism to avoid unilateral directorates which are exclusive by nature and largely to the detriment of the EU (East Asia Summit, Quad, AUKUS ...)

The EU is also uniquely positioned as a member in both, the G7 and G20; in Asia only Japan shares this position. This puts a special responsibility on these two strategic partners which could jointly consult with other partners in the Indo-Pacific to make their views heard as part of the necessity to include the Global South into the international governance system. To this end it is necessary to avoid a Eurocentric or Global West dominated view which prioritises problems and conflicts in the 'West' over those in the Global South.

³⁵ CARE (2023) Breaking the Silence: The 10 most under-reported humanitarian crises of 2022. 12 January 2023; at <<https://reliefweb.int/report/angola/breaking-silence-10-most-under-reported-humanitarian-crises-2022>>.

³⁶ Jarus Owen (2023). The worst epidemics and pandemics in history. Live Science, at <<https://www.livescience.com/worst-epidemics-and-pandemics-in-history.html>>.

The Indo-Pacific **security hotspots in Asia** – South and East China Sea, Taiwan Straits, Korean Peninsula – are of direct mutual importance because the EU and its partners depend on open and secure production and supply lines as well as shipping lanes to keep their economies afloat.

All these issues have a global impact, are linked to the rule of law and therefore of common concern. Niccolò Machiavelli's policy imperative, '*divide et impera*', whether pursued by external or internal actors, should not have a chance to succeed in weakening the EU.

As a result, the EU is on a new track after COVID and because of the Russian aggression: It has become more hard power oriented as spelt out in the Strategic Compass and demonstrated by financing for the first time ever weapons for a party in a war, the Ukraine.

A paradigm shift towards more realism without throwing idealism overboard is in the making, which needs conceptual work as started with the Strategic Compass and close cooperation in the Transatlantic and Transpacific theatres with the US and interested partners. This needs to be done in a cooperative manner where the EU pursues its own interests in a collaborative strategic autonomy which in turn must be reciprocated by partners to be viable.

Supporting or initiating diplomatic efforts by third parties to find a mutually acceptable solution to end the war in the Ukraine would create respect for an EU-diplomacy although as an indirect partner to the conflict this will not work. Candidates could be India and China, and those who are already involved like Turkey. It could also be a chance for the Global South collectively or by individual country(ies) to show leadership. However, an initiative by the Organisation of African Unity was rejected rather brutally by President Putin. Although the UN failed in the Security Council because of the involvement of the permanent member of the Council to preserve peace, it could engage in mandating the Secretary General. Last but not least, a personality, like the 8th Secretary General of the UN, Ban Ki-moon, who also co-chairs the Elders, or the Pope supported by the experienced diplomats of the Vatican, could try to bridge the big gap.

Managing the relationship with China is another test case for the EU:

If China were to switch from its 'pro-Russian neutrality' in the war with the Ukraine to pro-Russia in delivering weapons to a "limitless friend in need", this would escalate the situation further to a dangerous level. Pre-emptive diplomacy is required to avoid such an escalation. While the EU is in a difficult position to act as a mediator for a cease-fire or peace because of its military

support for the Ukraine, it could work with China to this end. This could strengthen the bilateral relations between the EU and China and contribute to avoiding the sanction case described below.

If Europe joins the US in sanctioning China, either in response to the delivery of weapons, use of force against Taiwan or to exclude China from knowledge required in the new emerging technologies, the European way of engagement where possible would come to an end. This would unify China and Russia even more. While in the first two cases joining sanctions would be rather inevitable, the EU would have to consider its strategic position carefully pursuing its own interests. Trans-Atlantic coordination is required to reach a common position.

These developments signal a transition from idealism to realism: A values based foreign policy becomes more and more difficult in times of geopolitics and geoeconomics when the great power competition favours binary solutions. An old order vanishing and a new one only nascent with unclear contours creates a highly volatile situation. In this process basic rules of the road are common denominator for all to avoid wars, war-like situations and 'might is right policies' whether in the Global South, North, East or West.

The Indo-Pacific has become the battle ground or better the arena for competition in terms of technology, resources, markets, influence and the minds of half of the world's population.

In implementing its policy framework, the EU can overcome lingering doubts in Asia and the Indo-Pacific whether it is an actor in its own right which is able and willing to sustain two crises at the same time. This includes devoting attention, time and means to the burning problems of the **Global South**. The Global South is not a coherent group but is unified by frustration because of lack of influence, neglect and empty promises. Applying the policies outlined in the Indo-Pacific Strategy and the Global Gateway effectively to them would strengthen the EU's standing, contribute to trust building and sharpen the EU's profile as an independent player following its own compass.

After eight stunning years, the third summit of EU leaders and leaders from the Community of Latin American and Caribbean States (CELAC)³⁷ in July 2023 in Brussels was part of this outreach. The later got a boost in reaching the

³⁷ Council of the European Union (2023). Infographic – EU-CELAC relations: facts and figures; at <<https://www.consilium.europa.eu/en/infographics/eu-celac-relations/>> (accessed 16 July 2023).

agreement at the sidelines of the CELAC summit in Brussels to finally sign the post-Cotonou Agreement³⁸, which covers Caribbean countries in the Indo-Pacific, was a positive sign.

For CELAC countries the war in the Ukraine was not the top priority at the summit, President Zelensky was not invited either. They brought their concerns and requests to the table: slavery and the trans-Atlantic slave trade were recognised as “a crime against humanity”³⁹; the economic, commercial and financial embargo imposed against Cuba should be ended and the opposition to the extra-territorial effect of laws and regulations was registered. While the war in the Ukraine met with “deep concern”, Russia was not mentioned and “a just and sustainable peace” is needed as the war is “exacerbating existing fragilities in the global economy, constraining growth, increasing inflation, disrupting supply chains, heightening energy and food insecurity and elevating financial stability risks”. International financial institutions and multilateral institutions need reforms to allow “access – under favourable and transparent conditions – to the financial resources necessary to promote their (developing countries) economic stability and reduce external indebtedness, to improve the debt sustainability and build more equitable, prosperous, and just societies that contribute to sustainable development”, climate vulnerability is recognised to avoid that countries have to “to choose between fighting poverty and protecting the planet”⁴⁰.

This very different work programme in substance and tone, offers the EU the opportunity to sharpen its own profile and live up to its intention to become a global player in its own right.

There are, however, important caveats: IF the 135 Gateway projects in the pipeline worth € 45 billion are implemented, IF the free trade agreement MERCOSUR is finally concluded by the end of 2023 and IF the EU-CELAC Roadmap 2023 to 2025⁴¹ is processed, IF climate change concerns are not

³⁸ Spanish Presidency of the Council of the European Union (2023). The Spanish presidency promotes the signing of the Post-Cotonou Agreement. Press Release 18 July 2023; at <<https://spanish-presidency.consilium.europa.eu/en/news/spanish-presidency-promotes-signing-post-cotonou-agreement/>>.

³⁹ The call for talks on economic reparations for colonization and enslavement was present but kept out of the final Declaration. See: Why Latin America still won't condemn Putin's war in Ukraine, Politico, 18 July 2023; at <<https://www.politico.eu/article/colonial-past-invades-eus-latin-american-summit/>>.

⁴⁰ Declaration of the EU-CELAC Summit 2023, Brussels, 18 July 2023; at <<https://www.consilium.europa.eu/media/65920/st12000-en23.pdf>>.

⁴¹ EU-CELAC ROADMAP 2023 to 2025, Brussels, 18 July 2023; at <<https://www.consilium.europa.eu/media/65921/eu-celac-roadmap2023-25.pdf>>.

flawed by paternalism, IF the quest for rare metals and minerals does not lead to extractivism but partnerships to avoid resemblance of neo-colonialism, IF many of the “recognitions” in the Declaration turn into actions.

Lesson to be learned: the countries of the Global South part of the Indo-Pacific also expect that their concerns are taking centre stage and not be treated as add-ons!

Thus, to become a global player, the EU needs first as a regional actor to become sufficiently strong to act as an independent guarantor of peace in Europe below the level of an article 5 case (collective defence) of NATO while not neglecting its interests in the Indo-Pacific. Being absent equals losing influence – a no-go for the EU pursuing a comprehensive security.

Finally, without unity of purpose and action there will be no global player called EU, in addition to and in competition with the US and China. After all, foreign policy starts at home.

Euz

ZEITSCHRIFT FÜR EUROPARECHT

25. Jahrgang

Herausgeber

Europa Institut an der
Universität Zürich
Hirschengraben 56
8001 Zürich
Schweiz
eiz@eiz.uzh.ch

Institut für deutsches und
europäisches Gesellschafts-
und Wirtschaftsrecht der
Universität Heidelberg
Friedrich-Ebert-Platz 2
69117 Heidelberg
Deutschland

LL.M. Internationales
Wirtschaftsrecht
Universität Zürich
Hirschengraben 56
8001 Zürich

Wissenschaftlicher Beirat

Prof. (em.) Dr. Heinz-Dieter Assmann, Universität Tübingen (Bank- und Kapitalmarktrecht); Prof. (em.) Dr. Peter Behrens, Universität Hamburg (Gesellschaftsrecht); Prof. Dr. Andreas Glaser, Universität Zürich (Staatsrecht und Demokratie); Prof. Dr. Michael Hahn, Universität Bern (Wirtschaftsvölkerrecht); Prof. Dr. Waltraud Hakenberg, Universität des Saarlandes (EuGH); Prof. Dr. Andreas Heinemann, Universität Zürich (Wirtschafts- und Wettbewerbsrecht); Prof. Dr. Sebastian Heselhaus, Universität Zürich (Umwelt, Energie); Prof. Dr. Bernd Holznapel, Universität Münster (Telekommunikation, Medien); Prof. Dr. Dr. Dr. Waldemar Hummer, Universität Innsbruck (Auswärtige Beziehungen); Prof. Dr. Andreas Kellerhals, Universität Zürich (Gemeinsame Handelspolitik); Prof. Dr. Helen Keller, Universität Zürich (EMRK); Prof. Dr. Dr. h.c. Manfred Löwisch, Universität Freiburg i. Br. (Arbeits- und Sozialrecht); Prof. Dr. Francesco Maiani, Universität Lausanne (Strafjustiz und öffentliche Verwaltung); Prof. Dr. René Matteotti, Universität Zürich (Steuerrecht); Prof. Dr. Frank Meyer, Universität Zürich (int. Strafprozessrecht); Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Peter-Christian Müller-Graff, Universität Heidelberg (Binnenmarkt und Industriepolitik); Prof. Dr. Matthias Oesch, Universität Zürich (Institutionelles, Rechtsstaatlichkeit); Prof. Dr. Roger Rudolph, Universität Zürich (Arbeits- und Privatrecht); Prof. Dr. jur. Dres. h.c. Jürgen Schwarze, Universität Freiburg i. Br. (Allgemeine, institutionelle und finanzielle Fragen); Prof. Dr. Florent Thouvenin, Universität Zürich (Datenschutz); Prof. (em.) Dr. Rolf H. Weber, Universität Zürich (Digitale Transformation); Prof. (em.) Dr. Roger Zäch, Universität Zürich (Konsumentenschutz)

Redaktion

Dr. Tobias Baumgartner, LL.M., Rechtsanwalt (Leitung)

MLaw Sophie Tschalèr

Dr. Wesselina Uebe, Rechtsanwältin

Urheberrechte

Alle Beiträge in diesem Open Access-Journal werden unter den Creative Commons-Lizenzen CC BY-NC-ND veröffentlicht.

Cover-Foto: James Eades, [Unsplash](#)

Erscheinungsweise

EuZ – Zeitschrift für Europarecht erscheint zehnmal jährlich online. Die Leitartikel werden zu Beginn des Folgejahres zusätzlich in Form eines Jahrbuchs als eBook sowie im Wege des print on demand veröffentlicht.

Zitierweise

EuZ, Ausgabe 1/2022, A 13.

ISSN 1423-6931

Kontakt

EIZ Publishing c/o Europa Institut an der Universität Zürich

Dr. Tobias Baumgartner, LL.M., Rechtsanwalt

Hirschengraben 56

8001 Zürich

Schweiz

eiz@eiz.uzh.ch

Version 1.02-20230824

DOI

Waltraud Hakenberg, Europäische Union – ein Szenario für 2050, <https://doi.org/10.36862/eiz-euz021>

Michael Reiterer, The Indo-Pacific taking centre-stage for the EU's security policy, <https://doi.org/10.36862/eiz-euz022>