

EUROPEAN
COUNCIL
ON FOREIGN
RELATIONS

ecfr.eu

ESSAY

WAS EUROPA ZUSAMMENHÄLT

Josef Janning

ZUSAMMENFASSUNG

- Die Staaten der EU und ihre Gesellschaften sind durch vielfältige Verbindungen seit Jahrzehnten miteinander verknüpft. Das hat mehr Spuren hinterlassen, als auf den ersten Blick sichtbar wird.
- Der EU Cohesion Monitor zeigt: Der Zusammenhalt in Europa ist selbst nach Jahren im Krisenmodus keineswegs abgerissen oder etwa nachhaltig geschwächt. Im Gegenteil: Der europäische Zusammenhalt ist vielfältiger und robuster als angenommen.
- Die Studie misst Zusammenhalt im Zeitraum zwischen 2007 und 2014 sowohl anhand der strukturellen Verflechtung zwischen den EU-Mitgliedstaaten – etwa durch Handel, geografische Nähe oder politische Integration – als auch der individuellen Erfahrungen ihrer Bürger.
- Ressourcen und Möglichkeiten der einzelnen Staaten zur Zusammenarbeit unterscheiden sich teilweise erheblich. Vor allem die Staaten in der Mitte und im Osten der EU konnten in den zurückliegenden Jahren an Zusammenhalt gewinnen. Dagegen fällt der Süden merklich ab. Die Länderprofile des EU Cohesion Monitor veranschaulichen diese Unterschiede und die Vielfältigkeit des bisher unscharf gebliebenen Begriffs vom Zusammenhalt in Europa.

Was bedeutet es, Europäer zu sein? Dies ist offensichtlich nicht einfach eine geografische Kategorie. Politische Geografie ist ein wesentlicher Teil der Antwort. Europas Geschichte und Eigenart ist geprägt durch die Dichte der Unterschiede. Wo sonst auf der Welt bestehen vergleichbar große, historisch stimmige Gegensätze und gleichzeitig markante Gemeinsamkeiten zwischen den Gesellschaften und Staaten – kulturell, sozial, politisch und wirtschaftlich? Europa steht für größtmögliche Differenz auf engstem Raum. Die vielen Sprachen Europas sind überwiegend, wenn auch nicht ausschließlich, aus zwei linguistischen Familien hervorgegangen, den romanischen und germanischen Sprachen. Auch die europäische Ethik ist in erster Linie, wenn auch nicht ausschließlich, von jüdisch-christlichen religiösen Normen und Glaubensinhalten geprägt. Die Nähe der Gegensätze hat ein hohes Maß an transnationalem Austausch befördert. Europäer haben traditionell über Grenzen hinweg geschaut und einander inspiriert, nicht nur wirtschaftlich, sondern auch in den Künsten und in der Wissenschaft. Musik, Literatur und Architektur sind in Europa eng miteinander verwoben – Europa kann man sehen, hören und lesen. Zur spezifisch europäischen Dichte von Konkurrenz und Kooperation gehört schließlich auch deren schärfste Zuspitzung: Europäer haben zahllose Kriege gegen einander geführt: um Territorien und Bevölkerung, Ressourcen und Handelswege, um Macht und Religion.

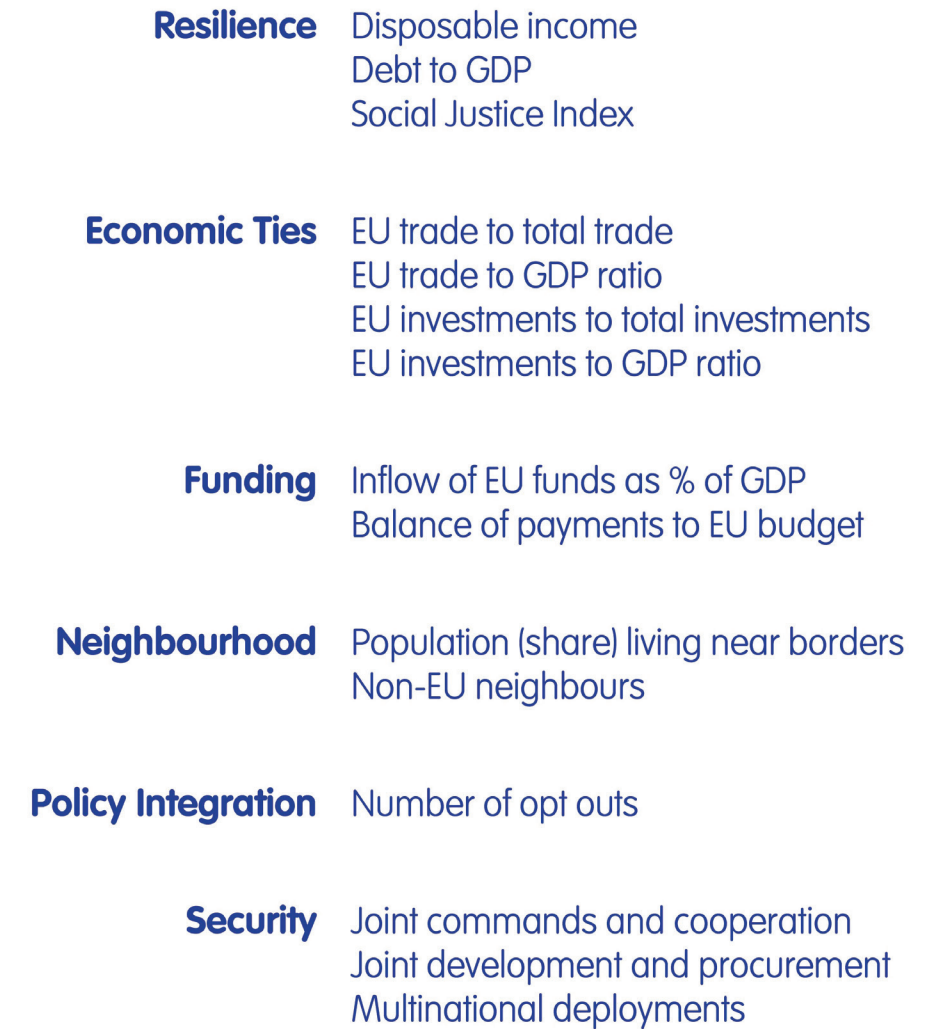
Europäer zu sein bedeutet, diesen einmaligen Kontext zu teilen. So reich und vielfältig dieser auch sein mag, als Antwort auf die eingangs gestellte Frage reicht er allein nicht aus. In den letzten hundert Jahren hat sich die Bedeutung dessen, was Europäisch-sein ausmacht, im Vergleich zur

Aufbau des EU Cohesion Monitor

Individual Cohesion



Structural Cohesion



Geschichte des Kontinents in eine grundlegend andere Richtung entwickelt. Das Europa von heute ist unverändert von Konkurrenz und Kooperation geprägt, aber was sich wirklich verändert hat, ist die Bereitschaft europäischer Staaten, in einer Union zusammen zu arbeiten. Europäer zu sein bedeutet heute, zu einem Zusammenschluss von Staaten zu gehören, die nicht gegeneinander in den Krieg ziehen, sondern Souveränitätsrechte zugunsten gemeinsamer Sicherheit und gemeinsamen Wohlstands bündeln.

Diese wesentliche Veränderung in der Geschichte Europas hat der Bedeutung des „sozialen Zusammenhalts“ in der Europäischen Union eine neue transnationale Dimension gegeben. Zusammenhalt bedeutet heute, dass Staaten und Gesellschaften dazu bereit sind, bei europäischen Themen zusammen zu arbeiten. Das alte Europa der endlosen Rivalitäten zwischen Nationen basierte auf dem Vorrang nationalen Zusammenhalts. Er galt als Voraussetzung für

das Bestehen in der Staatenwelt. Das neue Europa der Integration von Staaten benötigt dagegen Zusammenhalt nicht nur innerhalb, sondern auch zwischen den Gesellschaften der Mitgliedstaaten der EU.

Was aber ist Zusammenhalt?

Im sozialen Kontext erlebt jeder Mensch Zusammenhalt in dem Wunsch, mit anderen zu kooperieren. Zusammenhalt hat mit Selbstverständnis und Zugehörigkeitsbeschreibung von Menschen zu tun, mit gemeinsamen Interessen, gegenseitigen Abhängigkeiten, wenn nicht sogar mit der Vorstellung eines gemeinsamen Schicksals. Zusammenhalt setzt Vertrauen voraus und erfordert die Fähigkeit, die Erwartungen anderer zu erkennen und zu integrieren. Politisch steht Zusammenhalt für eine stabile gesellschaftliche Bindung zwischen politischen Akteuren und der Gesellschaft. Die Soziologie definiert

Zusammenhalt als die Bereitschaft zur Zusammenarbeit, in der alle der oben genannten Bedeutungen vereint sind. Das gilt für die Beziehung zwischen Einzelpersonen wie auch für die zwischen Mitgliedern sozialer Gruppen, von den kleinsten Gemeinschaften bis zur großen gesamtgesellschaftlichen Ebene.

Die Kraft von Gesellschaften liegt in ihrer Fähigkeit, gemeinsam zu handeln und dabei die Möglichkeiten und Fähigkeiten von vielen auf ein gemeinsames Ziel auszurichten. Das macht die Kooperationsbereitschaft von Mitgliedern einer Gesellschaft so wichtig. Ohne Zusammenhalt und ohne Zusammenarbeit kann gemeinsames Handeln nicht wirksam werden. Im politischen System wirkt Zusammenhalt wie das Bindegewebe eines Körpers, scheinbar weniger bedeutend als Muskeln und Skelett und doch entscheidend für die Funktion des Systems.

Auf innerstaatlicher Ebene wird Zusammenhalt von zahlreichen Faktoren getragen, nicht nur von den Kernleistungen des Staates, also Wohlstand und Sicherheit. Eine gemeinsame Sprache, ein geeintes politisches System mit gleichberechtigten Mitwirkungsrechten, ein gemeinsames Bildungssystem, das die historischen und kulturellen Narrative einer Gesellschaft und der nationalen Identität ihrer Mitglieder vermittelt – all dies trägt zum gesellschaftlichen Zusammenhalt bei.

Auf der Ebene der EU ist Zusammenhalt nicht weniger wichtig. Doch hier sind die Ressourcen von Zusammenhalt knapper. Zwar speist sich europäischer Zusammenhalt zum Teil aus den gleichen Quellen, doch die Bindewirkung Europas ist geringer als die der Nationalstaaten. So fällt es vielen Europäern schwer, die Bedeutung der europäischen Entscheidungsebene für Wohlstand und Sicherheit ihres Landes angemessen zu beurteilen, da ihnen der Vergleich

zur Lage „ohne Europa“ fehlt. Zudem fehlt es in der EU an politischen Prozessen, die eine klare Zurechenbarkeit von Leistung und politischer Entscheidung erlauben würden.

Als in geografischer und politischer Hinsicht unvollendetes politisches Gebäude fehlt der EU eine der wichtigsten Ressourcen für Zusammenhalt, die Nationalstaaten besitzen:

Sie besitzt keine den Staaten vergleichbare starke politische Identität. Zwar verfügt die Union wie auch ihre Mitgliedstaaten über demokratische Repräsentation und Beteiligung, doch diese besitzen geringeres Gewicht. Die Artikulation des politischen Willens der Bürger fällt diffuser aus. Das Fehlen einer wirklich gemeinsamen Sprache und gemeinsamer politischer Sozialisation bedeutet, dass das Gemeinschaftsgefühl unter Europäern immer schwächer ausfallen wird als auf der nationalen Ebene. Andererseits zeigt die europäische Praxis, dass die Interaktion zwischen den EU-Mitgliedstaaten signifikant höher ist als zwischen Nachbarstaaten gemeinhin üblich. Für die meisten Staaten der EU ist der Handel mit anderen EU-Mitgliedstaaten umfangreicher als mit dem gesamten Rest der Welt. In vielen Teilen der Union sind die Grenzen buchstäblich verschwunden, wo sie noch vor Jahrzehnten unüberwindbar waren. In einigen Gegenden ist es üblich geworden, in einem EU-Staat zu wohnen und im benachbarten Land zu arbeiten.

Wie lässt sich Zusammenhalt messen?

Es gibt eigene Quellen für europäischen Zusammenhalt – den grenzfreien Raum innerhalb der EU und den Binnenmarkt, wirtschaftlichen Wohlstand, die in der EU-Mitgliedschaft enthaltene Sicherheitsgarantie – und klare Anzeichen für die Bereitschaft der EU-Mitgliedstaaten zusammen zu arbeiten. Aus diesen Gründen ist der europäische Zusammenhalt über die Jahre schrittweise gewachsen.

Wie stark aber ist dieser Zusammenhalt und in welchem Maße wird er von den europäischen Gesellschaften geteilt? Die Krisen des zurückliegenden Jahrzehnts werfen die Frage auf, ob und inwieweit europäischer Zusammenhalt der über Jahrzehnte aufgebaut wurde, verloren gegangen ist? Wie hat sich das Einfordern von Solidarität unter EU-Mitgliedstaaten auf deren Bereitschaft ausgewirkt, solidarisch zu handeln? Der entscheidende Zeitraum für eine Annäherung an diese Fragen sind die sieben Jahre von 2007 – dem Jahr bevor die Finanzkrise Europa erschütterte – und 2014, das Jahr vor Beginn der Flüchtlingskrise. 2014 ist auch das letzte Jahr, für das eine vollständige Datenbasis vorliegt.

Die Meinungsforschung bietet eine Reihe interessanter Antworten auf die oben aufgeworfenen Fragen, erfasst aber nicht alle relevanten Aspekte und Feinheiten für eine umfassende Erhebung zu und Messung von Zusammenhalt. Zahlreiche Verbindungen zwischen EU-Ländern haben mit makroökonomischen Messgrößen zu tun, so etwa Handel, Finanzen, Mobilitätsmuster oder militärische Zusammenarbeit zwischen EU-Ländern. Diese Zahlen und ihre Implikationen beeinflussen die Sichtweisen der

wirtschaftlichen und politischen Elite, werden aber generell von einer breiteren Öffentlichkeit weniger verstanden. In Wahrheit dürfte die Reichweite der Veränderungen der letzten Jahrzehnte in der Vorstellungswelt vieler Europäer noch nicht hinreichend angekommen sein. Deshalb könnte es sein, dass diese das Ausmaß wechselseitiger Abhängigkeit noch nicht angemessen widerspiegelt. Schließlich war auch der Prozess europäischer Integration nicht darauf angelegt, nationale Identitäten zu ersetzen, sondern eher darauf, die Defizite nationalen Regierens zu verdecken.

Das Anliegen des EU Cohesion Monitor ist es, Informationen über den Stand des Zusammenhalts in der EU zusammen zu führen und zu strukturieren.¹ Der Monitor zieht dazu verschiedenste Quellen heran und integriert quantitative wie auch qualitative Daten in einem einheitlichen Messverfahren, das Vergleiche zwischen den Mitgliedstaaten ermöglicht. Angesichts der Heterogenität der EU-Mitgliedstaaten war zu erwarten, dass sich die Ebenen des Zusammenhalts ebenso unterscheiden wie die Faktoren, die Zusammenhalt in den jeweiligen Staaten ausmachen. So spielt für einige Länder der EU-Handel eine größere Rolle für den Zusammenhalt, während für andere Staaten das Ausmaß finanzieller Solidarität oder die Intensität grenzüberschreitender Mobilität entscheidender ist.

Der EU Cohesion Monitor basiert nicht darauf, die Bürger direkt nach ihrer Bereitschaft zur Zusammenarbeit mit anderen Europäern zu fragen. Vielmehr konzentriert er sich auf Faktoren, die den Willen von Gesellschaften zur Zusammenarbeit stärken und stützen, und die in den Einstellungen und Überzeugungen vieler Menschen wahrscheinlich nicht ausreichend reflektiert werden. Diese Faktoren lassen sich in den folgenden drei Kategorien bündeln:

Interdependenz. Indikatoren für Interdependenz sind solche, die die wachsende gegenseitige Abhängigkeit zwischen europäischen Bürgern und Mitgliedstaaten in wirtschaftlicher, sozialer oder politischer Hinsicht ausdrücken. Dazu gehören Binnenhandel, Finanztransfers, Sicherheitskooperation und sozio-ökonomische Widerstandskraft.

Interaktion. Als Indikatoren für Interaktion werden der grenzüberschreitende Verkehr von Gütern und Menschen, Kommunikationsfähigkeiten und Kommunikationsmuster, geografische Nähe und politische Beteiligung auf der Ebene der EU herangezogen.

Identität. Indikatoren sind hier die allgemeine Sicht der Öffentlichkeit auf die EU und die EU-Mitgliedschaft ihres Landes, Einstellungen zur EU-Integration und zu „mehr Europa“ oder die Nähe zu Staaten, die nicht zur EU gehören.

¹ Der vollständige Datensatz und alle Ergebnisse des EU Cohesion Monitor sind frei und kostenlos auf der Webseite des ECFR zugänglich: <http://www.ecfr.eu/eucohesionmonitor>. Dort kann die gesamte Studie als navigierbares PDF heruntergeladen werden.

Insgesamt sind es 32 verschiedene Faktoren aus diesen drei Kategorien, die der EU Cohesion Monitor in zehn Indikatoren erfasst und verknüpft.

Einige dieser Faktoren, wie etwa Handel oder Finanzströme, beziehen sich auf die strukturellen Bedingungen beziehungsweise die Makro-Ebene der Gesellschaft. Sie wirken wahrscheinlich stärker auf politische und wirtschaftliche Eliten, die es gewohnt sind, die Verhältnisse auf der Makro-Ebene zu erfassen. Sie sind jedoch auch einer breiteren Öffentlichkeit zugänglich, etwa in Bezug auf die Exportabhängigkeit von Arbeitsplätzen oder die EU-Mitfinanzierung großer Baumaßnahmen. Andere Faktoren des EU Cohesion Monitor messen ausdrücklich Erfahrungen, Handlungen und Überzeugungen von Individuen und erfassen damit die Mikro-Ebene der Gesellschaft. Die Werte des EU Cohesion Monitor setzen sich aus Ergebnissen dieser Makro- und der Mikro-Ebene zusammen und erlauben so eine Gegenüberstellung der strukturellen und der individuellen Befunde.

Zum Stand des Zusammenhalts in der EU

Die Gesamtergebnisse des EU Cohesion Monitor zeigen eine gemischte Bilanz der Kooperationsbereitschaft unter den EU-Staaten und den europäischen Gesellschaften.

Die Gesamtschau

Der Prozess der Integration hat die europäischen Nationen in den vergangenen 50 Jahren näher zusammengebracht, doch ist das Ergebnis mit Blick auf den Zusammenhalt nicht überwältigend. Die Daten zeigen, dass Luxemburg sowohl auf der Makro- wie auch auf der Mikro-Ebene die höchsten Werte beim Zusammenhalt aufweist.² Das hier erreichte Niveau ist kaum noch zu steigern. Im Gegensatz fallen die Zusammenhaltswerte der sechs Gründungsmitglieder der EU – Frankreich, Deutschland, Italien, die Niederlande, Belgien und Luxemburg – deutlich auseinander. Die Analyse zeigt erhebliche Unterschiede mit Blick auf den strukturellen Zusammenhalt. Luxemburg steht an der Spitze der Gründungsstaaten, Italien ganz am Ende. Die anderen beiden kleineren Gründungsmitglieder – Niederlande und Belgien – finden sich oberhalb des mittleren Niveaus; die drei großen Gründer – Frankreich, Deutschland und Italien – liegen etwas unterhalb der Mitte. Mit Blick auf den individuellen Zusammenhalt liegen alle außer Italien über dem Mittelwert. Die Dauer der EU-Mitgliedschaft scheint also eine Rolle für den Zusammenhalt zu spielen, wenn auch keine besonders große. Die Matrix des strukturellen und individuellen Zusammenhalts zeigt nämlich, dass drei Viertel der Mitgliedstaaten, unabhängig vom Zeitpunkt ihres EU-Beitritts, im individuellen Zusammenhalt über dem Mittelwert liegen. Die Unterschiede beim strukturellen Zusammenhalt zwischen den Gründungsmitgliedern entsprechen denen der EU insgesamt, denn die Hälfte der

Mitglieder rangieren in der Matrix oberhalb der Mitte der Skala, und die andere Hälfte liegt darunter.

Das Gesamtergebnis der Indikatoren für individuellen Zusammenhalt im EU Cohesion Monitor liegt über dem Gesamtwert für strukturellen Zusammenhalt. Dies widerspricht der aktuellen politischen Stimmung in Europa und vielen Debatten, die in europäischen Hauptstädten derzeit geführt werden. Dass die individuellen Indikatoren zwischen 2007 – vor der Finanzkrise – und 2014 außerdem zulegen, widerspricht ebenfalls den Erwartungen. Alles in allem ist der Zusammenhalt in Europa in dieser Periode gewachsen, wenn auch nur leicht. Im Gesamtergebnis fällt noch ein weiterer Trend ins Auge: In den Jahren 2007 bis 2014 hat auch die Spanne zwischen den niedrigsten und höchsten Werten zugenommen, das heißt die Unterschiede zwischen den beiden Ebenen von Zusammenhalt sind im Durchschnitt gewachsen. Die Ergebnisse zeigen, dass Zusammenhalt in der EU in diesem Zeitraum vielfältiger geworden ist.

Die Matrix der beiden Dimensionen von Zusammenhalt

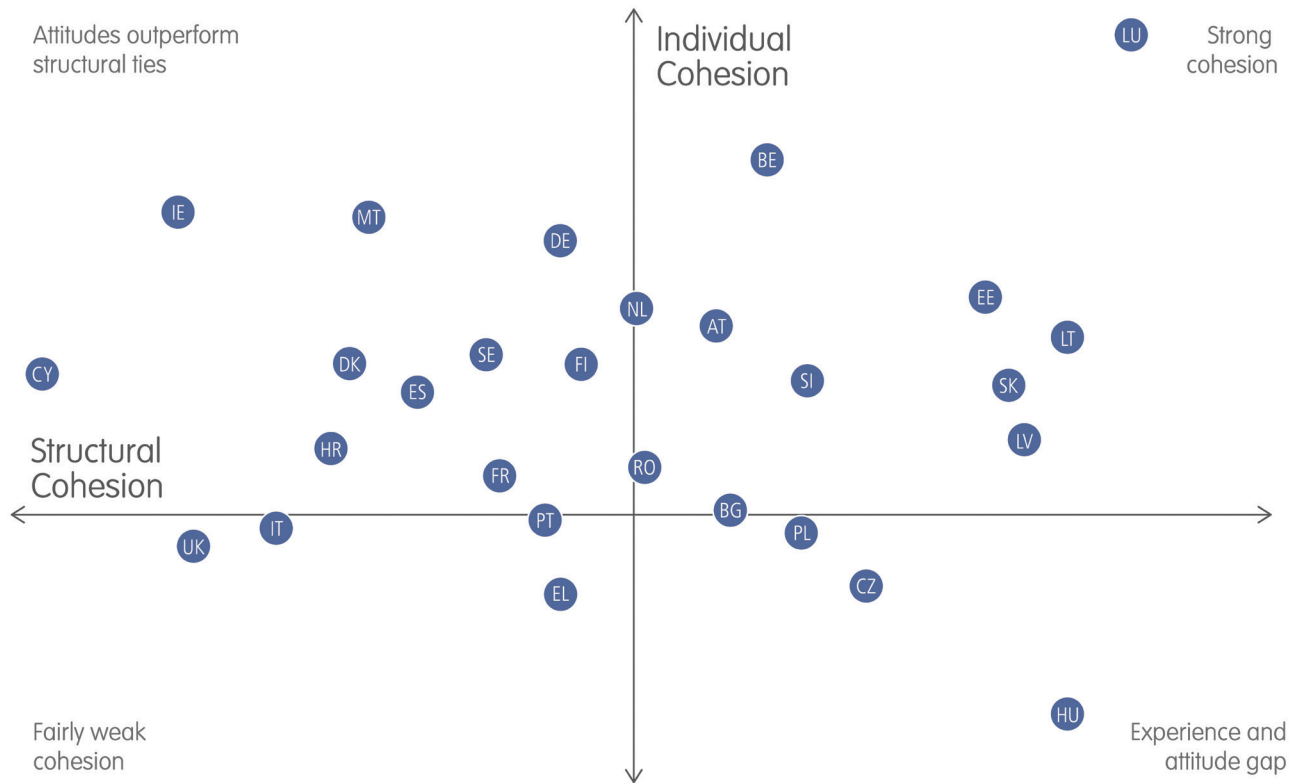
In der Matrixdarstellung der Achsen von individuellem und strukturellem Zusammenhalt streut die Positionierung der EU-Staaten breit über die vier Felder der Matrix – ein Zeichen für den Trend zur Diversität. Betrachtet man die Ergebnisse für 2007, so liegen 18 Staaten in einer Zone von ± 1 um den Wert 5,5, dem Schnittpunkt der beiden Achsen auf der Skala von 1-10. Das bedeutet, 18 von 28 Staaten liegen im Mittelfeld des Zusammenhaltes sowohl auf der Ebene des strukturellen wie auch auf der des individuellen Zusammenhalts. Sieben Jahre später hat diese Zone die Hälfte der Länder verloren.

Bei der Abbildung der Verläufe über die vergangenen sieben Jahre ist kein eindeutiger Trend zu erkennen. Auf den ersten Blick scheinen sich die EU-Staaten in alle Richtungen zu bewegen. Dennoch sind drei Tendenzen zu erkennen, die für das Verständnis des EU-Zusammenhalts relevant sind: Erstens gehen die Werte für strukturellen Zusammenhalt in Deutschland und den sieben kleineren wohlhabenden Staaten zurück, doch die Ergebnisse für individuellen Zusammenhalt steigen.³ Das bedeutet, dass die Bürger dieser Länder sich europäischer sehen, wenngleich die strukturellen Bindungen des eigenen Landes schwächer werden. Zweitens wachsen die strukturellen Indikatoren für Zusammenhalt der ostmitteleuropäischen Länder außerordentlich stark; diese Länder gewinnen zumeist auch auf der individuellen Ebene moderat hinzu. Drittens zeigt der Vergleich von 2007 und 2014, dass gerade die Länder, die von der Schuldenkrise stark getroffen waren, tendenziell auf beiden Achsen der Matrix verloren haben. Auffallend sind dabei die Unterschiede zwischen Portugal und Griechenland, die sich auf der strukturellen Ebene wenig verändern. Während europäischer Zusammenhalt in Griechenland auf der individuellen Ebene sinkt, steigt

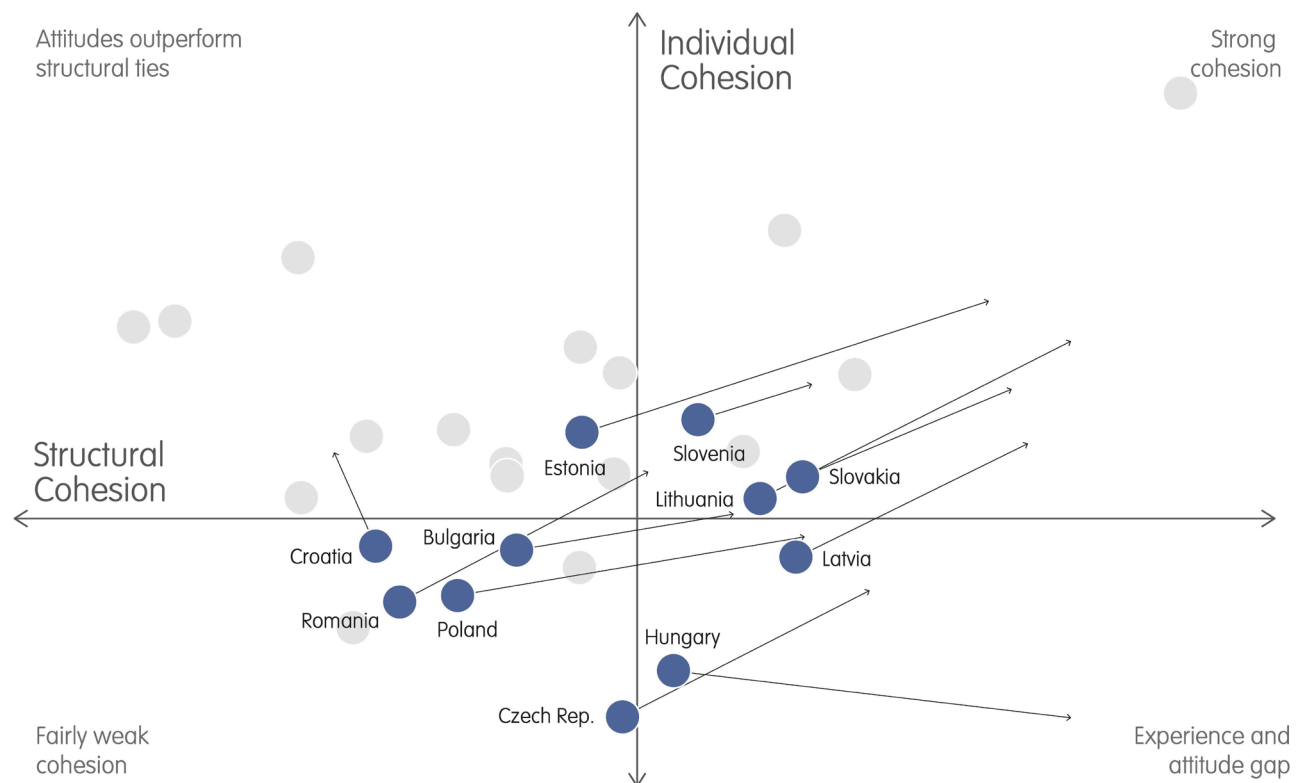
² Der EU Cohesion Monitor weist allen EU-Staaten Werte auf einer Skala von 1 bis 10 Punkten zu. Der Wert 5,5 stellt jeweils den Mittelwert dar. Detaillierte Informationen zur Systematik des Monitors, seinen Indikatoren und Faktoren sind zugänglich unter <http://www.ecfr.eu/eucohesionmonitor>.

³ Die Gruppe umfasst neben Österreich die drei nordischen Staaten Dänemark, Finnland und Schweden sowie die Benelux-Staaten Belgien, Luxemburg und die Niederlande.

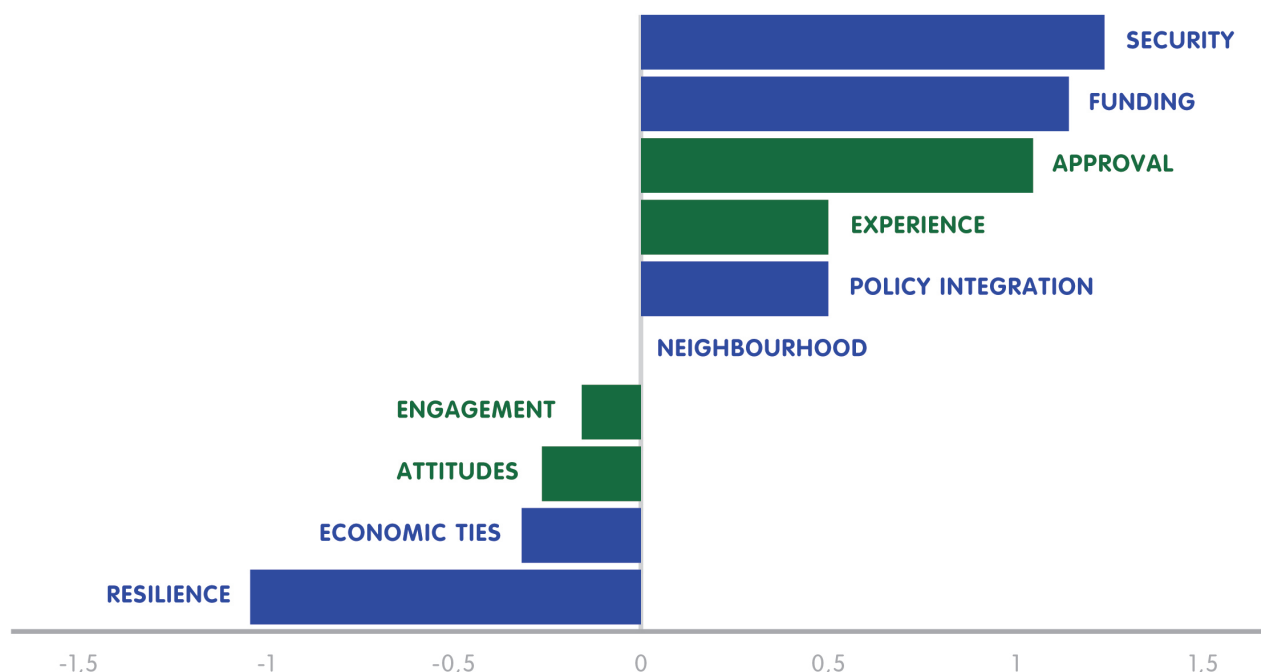
Zusammenhalt in der EU, 2014



Änderungen der ostmitteleuropäischen Länder, 2007-2014



Gesamtgewinne und -verluste nach Indikator, 2007-2014



der Wert in Portugal. Irland verliert in der Finanzkrise an strukturellem Zusammenhalt weniger als Italien und Spanien, während es beim individuellen Zusammenhalt sogar leicht dazu gewinnt.⁴

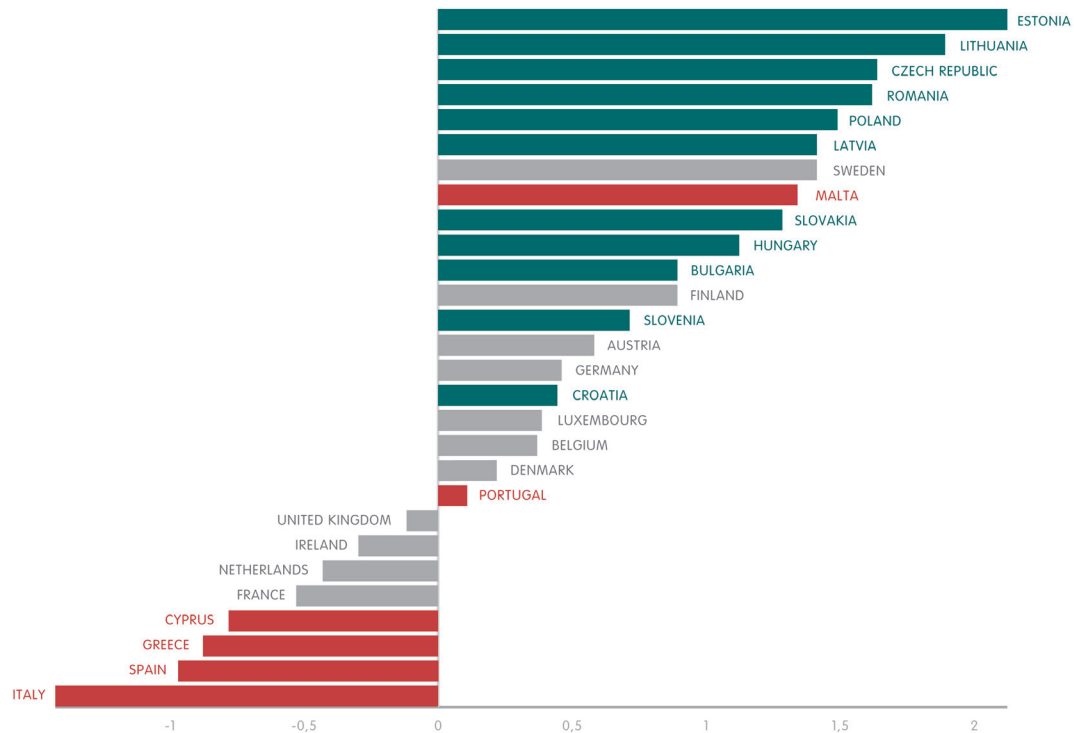
Konvergenz und Divergenz der Achsen von Zusammenhalt
Der Vorteil von Matrizen mit vier Feldern ist, dass sie eine gleich- oder gegengerichtete Entwicklung von zwei Dimensionen sichtbar machen. Am stärksten gilt dies für diejenigen EU-Staaten, die in den Eckzonen der vier Felder liegen. Im Jahr 2007 nimmt Luxemburg die nordöstliche Ecke ein und liegt damit an der Spitze der Konvergenz zwischen strukturellem und individuellem Zusammenhalt. Sieben Jahre später ist Luxemburg immer noch führend und bleibt am Rand des Quadrates, doch die drei baltischen Staaten und die Slowakei sind auf der Achse des strukturellen Zusammenhalts aufgerückt – sie haben strukturell stark und individuell leicht gewonnen. In der Matrix für das Jahr 2007 liegen Großbritannien und Griechenland, Polen, Bulgarien und Portugal gegenüber von Luxemburg in der südwestlichen Ecke der Matrix – mit den niedrigsten Werten für individuellen und strukturellen Zusammenhalt. Sieben Jahre später ist die britische Außenseiterposition weiter gewachsen. Nur Zypern zeigt einen niedrigeren Wert für Zusammenhalt auf der strukturellen Ebene, liegt jedoch deutlich über Großbritannien auf der individuellen Achse. Was den individuellen Zusammenhalt angeht, rangieren

nur Griechenland, die Tschechische Republik und Ungarn noch niedriger als Großbritannien, sind aber jeweils stärker in den strukturellen Indikatoren von Zusammenhalt.

Die verbleibenden zwei Quadranten zeigen gegenläufige Profile des Zusammenhalts. Im Jahr 2007 besetzt Irland die nordwestliche Ecke der Matrix, was auf hohe Werte für individuellen Zusammenhalt und niedrige Werte für strukturellen Zusammenhalt hinweist. Kein anderer Staat mit so niedrigen strukturellen Werten kommt auf ein höheres Niveau an individuellem Zusammenhalt als Irland. Beide Trends nehmen in den Jahren der Finanzkrise weiter zu, so dass Irlands Ausreißerrolle im Jahr 2014 noch sichtbarer geworden ist. In der südöstlichen Ecke, entgegengesetzt zu Irland, liegt Ungarn, mit hohen Werten für strukturellen Zusammenhalt und außerordentlich niedrigen Werten für den individuellen Zusammenhalt. Seit 2007 hat Ungarn die Tschechische Republik als das Land mit dem schwächsten Zusammenhalt auf der individuellen Ebene überholt. Ungarns Position im Jahr 2014 fällt deutlich aus dem Rahmen, denn das Land liegt bei den strukturellen Werten in der Spitzengruppe, auf der Höhe der baltischen Staaten und fast schon bei Luxemburg. Gleichzeitig weist Ungarn unter allen EU-Staaten den geringsten Wert für individuellen Zusammenhalt auf. Irland und Ungarn könnten nicht unterschiedlicher sein: Die Iren haben trotz einer schweren Wirtschafts- und Finanzkrise ihre hohen Werte auf der individuellen Ebene von Zusammenhalt bewahrt. Die Ungarn haben das Maß ihrer

⁴ Umfassende Illustrationen zu den Ergebnissen des EU Cohesion Monitor sind unter <http://www.ecfr.eu/eucohesionmonitor> zugänglich und als PDF frei zum Download verfügbar.

Gesamtgewinne und -verluste nach Staaten, 2007-2014



strukturellen Verflechtung mit Europa deutlich gesteigert, doch die individuellen Erfahrungen und Einstellungen sind schwächer als irgendwo sonst.

Übereinstimmungen im Zusammenhaltsprofil von EU-Staaten

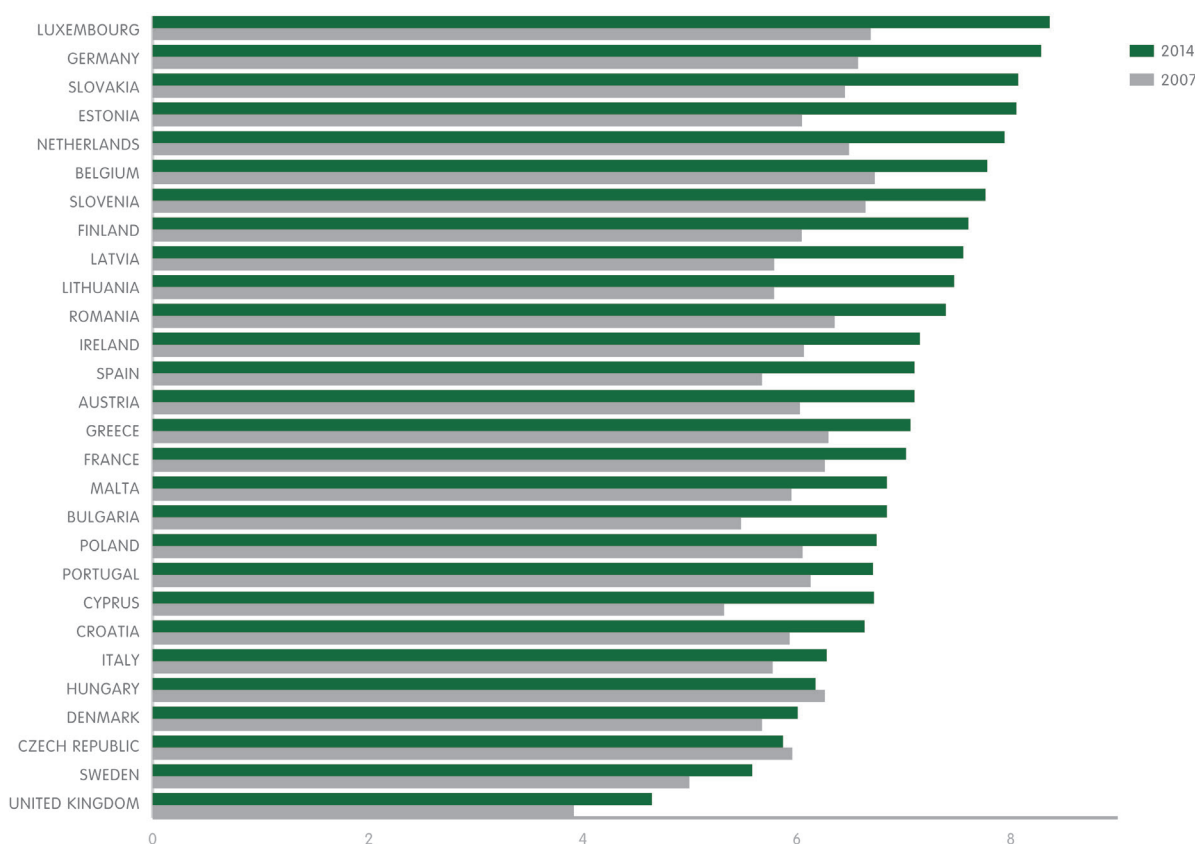
Die Ergebnisse des EU Cohesion Monitor offenbaren nicht nur Abweichungen und Ausreißer, sondern sie zeigen auch Annäherungen und Ähnlichkeiten zwischen EU-Ländern. Die oben angeführten Staaten in den Eckzonen der Quadranten sehen auch auf dem Radar der zehn Indikatoren des Monitors sehr unterschiedlich aus.⁵ Die Benelux-Staaten zeigen dagegen relativ ähnliche Muster. Aber es sind auch unter ihnen strukturelle Unterschiede erkennbar, beispielsweise bei der sozio-ökonomischen Widerstandskraft (RESILIENCE) oder den wirtschaftlichen Verbindungen (ECONOMIC TIES). Bei den individuellen Merkmalen liegen die Unterschiede vor allem in den Indikatoren Erfahrung (EXPERIENCE) und Engagement (ENGAGEMENT). Das Gesamtbild wird jedoch stärker von Übereinstimmung als von Differenz geprägt. Das gleiche lässt sich über die baltischen Staaten sagen. Auch wenn ihr Profil von dem der Benelux-Staaten deutlich abweicht, ist

das Muster der drei Länder Litauen, Lettland und Estland ähnlich. Noch näher beieinander liegen die drei nordischen Staaten Dänemark, Schweden und Finnland. Unterschiede tauchen bei den Indikatoren APPROVAL, ECONOMIC TIES und POLICY INTEGRATION auf, denn Dänemark und Schweden nehmen nicht in allen Dimensionen an der EU-Integration teil. Abgesehen von diesen Punkten überwiegen die Ähnlichkeiten: In der Landschaft europäischen Zusammenhalts finden sich Kleingruppen mit hoher Komplementarität.

Unter den großen Staaten findet sich kein vergleichbares Maß an Übereinstimmung, obgleich sich auch die Radarbilder der Profile von Frankreich und Deutschland ähneln – vor allem im Vergleich zu denen von Polen oder Großbritannien. Frankreich und Deutschland unterscheiden sich stark bei der sozio-ökonomischen Struktur und Politik. Spanien und Portugal liegen auf dem Radarbild nah beieinander, ebenso wie Spanien und Italien. Rumänien und Bulgarien weisen ebenfalls interessante Ähnlichkeiten auf. Zwar finden sich einige Indikatoren mit größeren Abweichungen, aber die Übereinstimmung überwiegt. Daraus folgt, dass verwandte sozio-ökonomische Bedingungen, das Niveau der Entwicklung und Nachbarschaft dazu tendieren, auf dem Radar ähnliche Profile zu erzeugen.

⁵ Die Radarbilder aller 28 EU-Mitgliedstaaten sind in einem detaillierten PDF Explorer enthalten, der unter <http://www.ecfr.eu/eucohesionmonitor> einsehbar ist und heruntergeladen werden kann.

Entwicklung des Indikators SUPPORT, 2007-2014



Der Gegensatz zwischen Ost und Süd in Europa

Die Daten des EU Cohesion Monitor offenbaren eine signifikante Kluft zwischen den EU-Staaten zwischen 2007 und 2014. Betrachtet man nur die Veränderungen zwischen beiden Zeitpunkten, ist die Gegensätzlichkeit zwischen Ost und Süd erstaunlich. Alle ostmitteleuropäischen Länder haben in den vergangenen Jahren profitiert, neun der zwölf Spitzenwerte werden in dieser Region erreicht. Auf der anderen Seite hat der Zusammenhalt bei fast allen Ländern im Süden Europas abgenommen, ausgenommen Malta und Portugal, die sich im gleichen Zeitraum verbesserten.

EU-weite Korrelationen

Ein anderer Blick auf die Ergebnisse fokussiert auf die Veränderungsmuster der zehn Indikatoren des EU Cohesion Monitor. Während bei den meisten Indikatoren keine einheitliche Veränderung über alle Mitgliedstaaten hinweg zu beobachten ist – stattdessen zeigen sich Gewinne und Verluste in verschiedenen Feldern für verschiedene Mitgliedstaaten – fallen zwei Indikatoren ins Auge, weil sie eine generelle EU-weite Korrelation zeigen. Es ist vor allem der Indikator RESILIENCE auf der strukturellen Ebene, der in der gesamten EU gelitten hat. Dieser Indikator misst die Bereitschaft von Mitgliedstaaten, Wohlstand über

Grenzen hinweg zu teilen. Er unterstellt, dass wohlhabende Gesellschaften eher dazu bereit sind, mit anderen zu teilen, weil sie es sich leisten können. Teilen bietet die Chance auf soziale Befriedung über die eigenen Grenzen hinweg, weil soziale Gegensätze ausgeglichen werden. Diese Bereitschaft wird jedoch begrenzt durch das Maß sozialer Gegensätze innerhalb von Staaten. Sind diese hoch, geht der EU Cohesion Monitor von einer geringeren Solidarbereitschaft wohlhabender Gesellschaften aus. RESILIENCE, das um den Faktor sozialer Gerechtigkeit korrigierte Wohlstandsniveau, ist nach 2007 in den meisten EU-Staaten gesunken und hat nur in vier Staaten dazu gewonnen (Polen, Litauen, Luxemburg und Bulgarien). Die Resilienz hat nicht nur in den Ländern des europäischen Südens und in Irland erkennbar abgenommen, die am meisten unter der Wirtschaftskrise zu leiden hatten, sondern auch in Großbritannien, in den Niederlanden und Frankreich.

Auf der anderen Seite der Skala zeigen fast alle Länder eine deutliche Verbesserung des Indikators APPROVAL, der zur individuellen Dimension von Zusammenhalt gehört. Die dazu ausgewerteten Daten stammen aus den repräsentativen Umfragen des Eurobarometers. Für diesen Indikator wurden sechs Fragen evaluiert, die vor allem auf die Leistung von Integration und Felder tieferer Integration abheben. In allen Mitgliedstaaten außer Ungarn und der Tschechischen

Republik sind die Werte für politische Unterstützung (APPROVAL) 2014 höher als 2007. Zur Einordnung dieses Trends hilft ein Blick auf den Indikator ATTITUDES, der allgemeine Einstellungen zur EU und zur Mitgliedschaft in der EU bündelt. Sichtbaren Zugewinnen für einige Staaten, besonders Schweden, Finnland, Großbritannien oder Litauen, stehen bemerkenswerte Verluste in anderen Staaten gegenüber, etwa in Griechenland, Zypern, Spanien und Slowenien. Während die Finanzkrise tendenziell zu einer kritischeren Einstellung gegenüber der EU führt, wächst gleichzeitig die Zustimmung zu Projekten von „mehr Europa“. Dieses Paradox deutet auf eine wachsende Kluft zwischen den europäischen Gesellschaften hin. Die eine Haltung verbindet die Kritik am Krisenmanagement der EU mit dem Wunsch nach tieferer Integration, für die andere Seite ist die EU selbst Ursache der unbefriedigenden Lage und nicht die Lösung. Letztere Haltung ist unter den populistischen und nationalistischen Bewegungen und Parteien in Europa weit verbreitet.

Die EU-Asymmetrie auflösen

Ebenso interessante Einblicke eröffnet die Betrachtung der Entwicklung von Asymmetrien unter den EU-Staaten. Aufschlussreich ist die Entwicklung der militärischen Zusammenarbeit. Während 2007 noch erhebliche Unterschiede in der Dichte der Zusammenarbeit zwischen den zwölf Nato-Staaten innerhalb der EU und den übrigen EU-Mitgliedern bestanden, haben die meisten der neuen EU-Mitglieder und die neutralen EU-Staaten die militärische Zusammenarbeit mit ihren Nachbarn seither signifikant ausgebaut. Im Ergebnis sind die früheren Asymmetrien verschwunden. Eine derartige Veränderung dürfte auf die öffentliche Meinung nicht unbedingt wirken, beeinflusst jedoch sicher die Wahrnehmung des Zusammenhalts durch die politische Klasse.

Ein starkes Zusammenhaltsgefälle besteht auch mit Blick auf die wirtschaftliche Entwicklung zwischen den EU-Ländern. Der Ausgleich von Entwicklungsunterschieden durch Finanzflüsse aus den reicheren in die ärmeren Regionen zählt zu den übergeordneten Zielen der EU und gilt als eine Form fiskalischer Solidarität. Um diesen Effekt messen zu können, betrachtet der EU Cohesion Monitor Mittelzuflüsse über die EU Strukturfonds als Teil des nationalen Bruttosozialprodukts (FUNDING). Mit Zuflüssen in Höhe von über vier Prozent des nationalen Bruttosozialprodukts im mehrjährigen Mittel führt Litauen diesen Indikator an. Praktisch bedeutet das, dass in vielen Städten und Regionen des Landes Investitionen in die Infrastruktur, sozioökonomische Entwicklung oder Bildung von der EU mitfinanziert werden. Ähnlich verhält es sich für andere osteuropäische Mitgliedstaaten. Über mehrere Jahre rangieren Finanztransfers aus Brüssel zwischen ein und fünf Prozent des nationalen Bruttosozialprodukts. Die Daten des EU Cohesion Monitor für den Indikator FUNDING zeigen, wie stark Ostmitteleuropa von den EU-Strukturfonds profitiert hat – im Ergebnis haben diese Staaten ihre Position auf der

strukturellen Achse von Zusammenhalt zwischen 2007 und 2014 dramatisch verbessert.

Schlussfolgerungen

Die Ergebnisse des EU Cohesion Monitor enthalten verschiedene Botschaften. Einige davon waren zu erwarten, andere fielen überraschend und kontraintuitiv aus. Das Gesamtbild zeigt überraschende Kontinuität im Zusammenhalt angesichts der kriseninduzierten Umbrüche, mit denen die EU im Zeitraum zwischen 2007 und 2014 konfrontiert wurde. Dennoch scheinen unter der Oberfläche der Kontinuität Veränderungen im Gange zu sein, sowohl regional wie sektoral. Der Zusammenhalt in der EU zeigt sich als eine dynamische Größe, die deutlichen Veränderungen unterliegt.

Die Daten des EU Cohesion Monitor erzählen zwei unterschiedliche Geschichten darüber, wie sich der europäische Zusammenhalt in den Jahren seit 2007 verändert hat. Die vorherrschende Geschichte ist die der Finanzkrise, die eine Schuldenkrise nach sich zog und politische Spannungen entlang der Konfliktlinie von „Austerität“ und schlechter Regierungsführung entlud. Der Zusammenhalt unter den EU-Staaten musste sich in der Krisenbekämpfung vieler Mitgliedstaaten bewähren, ging jedoch nicht verloren.

Das andere Narrativ ist die unerzählte Erfolgsgeschichte der Verdichtung europäischer Verflechtung nach dem Fall des Eisernen Vorhangs. Mitglied in der Europäischen Union zu werden, hat für die Ostmitteleuropäer viele Jahre gebraucht. Die Folgejahre haben die „neuen Mitglieder“ dann tief in der Europäischen Union verankert – in struktureller Hinsicht, auf der Makro-Ebene. Vielerorts ist der Zusammenhalt auf der individuellen Ebene deutlich dahinter zurückgeblieben. Die daraus erwachsene Divergenz schwächt Europa. Die fehlende Bereitschaft der ostmitteleuropäischen Staaten, sich für EU-Lösungen in der Flüchtlingskrise zu engagieren, spiegelt unter anderem dieses niedrige Niveau des Zusammenhalts auf der individuellen Ebene wider. Unter den Eliten wird eine kooperative Position als Kehrseite der enormen Vorteile der EU-Mitgliedschaft durchaus verstanden, jedoch in der breiteren Öffentlichkeit nicht geteilt, und erst recht nicht von den populistischen Akteuren.

Zusammenhalt als Herausforderung für Europa

Der EU Cohesion Monitor veranschaulicht, wie Zusammenhalt von veränderten Einstellungen, aber auch politischen und wirtschaftlichen Ereignissen beeinflusst wird – in diesem Fall in den sieben Jahren zwischen 2007 und 2014. Die Daten zeigen, dass Zusammenhalt als Bindegewebe zwischen den europäischen Gesellschaften dabei hilft, mit Störungen und Konflikten umzugehen und sogar als Puffer gegen politische Frustrationen wirken kann. Die Ergebnisse des EU Cohesion Monitor veranschaulichen,

dass Zusammenhalt immer in Veränderung begriffen ist – selbst Jahrzehnte nach den ersten Schritten der europäischen Einigung ist das Potential für Zusammenhalt noch längst nicht ausgeschöpft. Der Vergleich der Daten von 2007 und 2014 zeigt den beständigen Willen der Europäer zur Zusammenarbeit. Trotz großer Belastungen ist der Zusammenhalt innerhalb der EU nicht geschrumpft oder zerfallen. Vielmehr hat er sich vielerorts als weniger volatil erwiesen als erwartet, selbst in den von der Krise schwer getroffenen Ländern.

Überraschenderweise ist die Bereitschaft der Europäer zu „mehr Europa“ in dieser Zeit nicht verloren gegangen, obwohl die EU im Jahr 2014 im Allgemeinen kritischer gesehen wurde. Zugleich sind die Quellen von Zusammenhalt in den verschiedenen Mitgliedstaaten nach sieben Jahren Krise und Krisenreaktion vielfältiger geworden. Die stärkere Divergenz unter den Treibern von Zusammenhalt in den Mitgliedstaaten deutet darauf hin, dass die Aufgabe der Vertiefung von Zusammenhalt in Zukunft komplexer ausfallen wird.

Was bedeuten diese Einblicke für die aktuelle Lage Europas? Die EU im Jahr 2016 unterscheidet sich bereits von der EU im Jahr 2014, selbst wenn die Schuldenkrise noch nicht wirklich gelöst ist. In der Zwischenzeit ist die Flüchtlingskrise als zusätzliche Herausforderung für den politischen Zusammenhalt dazu gekommen. Sie legt tief reichende Trennlinien und neue politische Gegensätze zwischen den Mitgliedstaaten offen. Anders als die Finanzkrise wirkt sich die Flüchtlingskrise auch direkt auf den inneren Zusammenhalt der EU-Gesellschaften aus. Hier geht es um einen Konflikt, der nicht Geld und nationale Staatshaushalte berührt, sondern bei dem es um Menschen und das Selbstverständnis einer Gesellschaft geht. Zusammenhalt scheint heute für Europa noch wertvoller als zuvor – aber es scheint auch als wäre im Zuge dieser Krise und der schwachen europäischen Antwort darauf einiges an „Zusammenhaltskapital“ verloren gegangen. Erst wenn die Daten für 2015 und 2016 zur Verfügung stehen, wird die tatsächliche Wirkung der Flüchtlingskrise auf den EU-Zusammenhalt nachvollziehbar werden. Möglicherweise wird die Resilienz von Zusammenhalt die Beobachter erneut überraschen. Schließlich bleiben Indikatoren, die die wechselseitige Abhängigkeit, die räumliche Lage oder das Maß der Interaktion erfassen, zunächst unberührt von der Frage einer europäischen Lösung der Flüchtlingskrise.

Über Zeit könnte Zusammenhalt in diesen Feldern dennoch abnehmen. Die Krise des Schengen-Systems, die unter anderem dazu führte, dass zwischen Schweden, Dänemark, Deutschland und Österreich wieder Grenzkontrollen eingeführt wurden, vermittelt eine Vorahnung darauf, wie sich der Alltag in Europa ändern könnte, wenn das System der Freizügigkeit auseinanderfiel. In diesem Sinne hat die Flüchtlingskrise das Bewusstsein dafür geschärft, wie dicht die Interaktion in Europa sowohl auf der Makro- wie auch auf der Mikro-Ebene geworden ist.

Heute scheinen gegensätzliche Trends in Europa aufeinander zu treffen. Während Interdependenz und Interaktion in der Wirtschaft wie unter den EU-Bürgern zunimmt, scheinen auch die Vorbehalte gegen den Zusammenhalt zuzunehmen. Sie werden vor allem von einer politischen anti-EU-Rhetorik angetrieben. In vielen EU-Staaten hat sich ein politischer Diskurs etabliert, der die Vorstellung von Integration als Antwort auf Verflechtung bestreitet. Soziale Ungleichheit im eigenen Land wird als Hinderungsgrund für europäische Solidarität genannt. Die britische Debatte über „in work benefits“ (an ein Beschäftigungsverhältnis geknüpfte soziale Vergünstigungen) steht beispielhaft dafür. Doch das Phänomen der Gegensatzbildung zwischen sozialer Ungleichheit und europäischem Zusammenhalt reicht weiter. In vielen EU-Staaten ist der Versuch zu beobachten, eigene Besitzstände gegen den Zugriff Europas zu verteidigen. Dieser Impuls ist selbst eine Konsequenz fortgeschrittener Integration: Eine gemeinsame Währung und ein gemeinsamer Mobilitätsraum haben das Prinzip der nicht-Einmischung in die inneren Angelegenheiten anderer Staaten aufgehoben. Unter diesen Bedingungen wirken politische Positionen und Handlungen einzelner Mitgliedstaaten auf andere ein und werden ihrerseits von anderen beeinflusst. Der Ansatz des Benchmarking der Lissabon-Agenda für Wachstum und Beschäftigung zu Beginn dieses Jahrtausends wirkt heute veraltet, denn die Überwachung nationaler Staatshaushalte im Rahmen des Europäischen Semesters, die Regeln des Fiskalpacts oder die neue Rolle der Grenzschutzagentur FRONTEX greift faktisch viel stärker in nationale Souveränität ein.⁶

Populisten in ganz Europa haben das längst erkannt. Ihre politischen Forderungen zielen auf die Ablehnung eines weitergehenden wirtschaftlichen, sozialen und politischen Zusammenhalts zwischen Europäern. So verschieden die neuen populistischen Nationalisten in Europa auch sein mögen, an einem Punkt stimmen sie überein: Sie sehen in der Abgabe von Souveränitätsrechten ein Hauptproblem für die europäischen Nationalstaaten. Was einst der Kern der Integrationsbemühungen einer Gründergeneration war, ist für viele euroskeptische Politiker zum Feindbild geworden. Das wichtigste Ziel dieser neuen politischen Parteien und Bewegungen ist es, Souveränität auf die Ebene des Nationalstaats und des nationalen Parlaments zurückzuholen.

Sollte sie anhalten, könnte diese neue Verweigerungshaltung innerhalb der EU den Zusammenhalt Europas zerstören. An die Stelle einer beachtlichen Verbundenheit zwischen Europäern träte die Konjunktur nationaler Identität, die als Gegenbild europäischer Integration in Stellung gebracht würde. Bisher ist die populistische Alternative in den meisten europäischen Ländern eine Minderheit geblieben, selbst wenn diese Minderheiten in einigen Fällen substantiell an Einfluss gewonnen haben, wie der Einfluss „souveränistischer“ Bewegungen auf Entscheidungen in

⁶ Die Lissabon-Agenda, auch bekannt als Lissabon-Strategie oder Lissabon-Prozess, war ein Aktions- und Entwicklungsplan für die Europäische Union, der vom Europäischen Rat im März 2000 beschlossen wurde. Die EU sollte innerhalb von zehn Jahren, also bis 2010, zum „wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensgestützten Wirtschaftsraum in der Welt“ gemacht werden. Hauptinstrument war ein Benchmarking-Prozess zu den erfolgreichsten Ansätzen unter den EU-Staaten und deren Übertragung auf den Rest der Union.

der Flüchtlingspolitik von so unterschiedlichen Staaten wie Ungarn, Polen, Dänemark und Frankreich belegt. Der Aufstieg der populistischen Kräfte führt schließlich auch dazu, dass Entscheidungen zwar auf der EU-Ebene getroffen werden, aber die Regierungen der Mitgliedstaaten sie nicht umsetzen und auf diesem Wege den europäischen Zusammenhalt untergraben.

Doch noch immer greift auch die Logik der Zusammenarbeit in Europa. Die gemeinsamen Interessen der Europäer in Bezug auf Wohlfahrt und Sicherheit machen eine enge Kooperation erforderlich. Struktur und Politik der heutigen Europäischen Union werden von den Vorteilen der Zusammenarbeit bestimmt. Die EU-spezifische Art und Weise des Zusammenwirkens zwischen Staaten geht dabei weit über das Maß strikt freiwilliger und fallweiser Kooperation hinaus, das den Verfechtern nationaler Souveränität vorschwebt. Dies sind die Alternativen. Zwischen diesen unterschiedlichen Verständnissen von Zusammenarbeit müssen sich Politik und Öffentlichkeit in Europa entscheiden.

Über den Autor

Josef Janning ist Leiter des Berliner Büros und Senior Policy Fellow beim European Council on Foreign Relations. Von 2013 bis 2014 war er Mercator-Fellow des Alfred von Oppenheim-Zentrums der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik. Zuvor war er unter anderem Director of Studies des European Policy Centre in Brüssel, Senior Director des internationalen Bereichs der Bertelsmann Stiftung und stellvertretender Direktor des Centrums für angewandte Politikforschung der Universität München. Weitere Stationen umfassen Tätigkeiten in Forschung und Lehre an den Universitäten Mainz und Bonn, Gastprofessuren an der Hebräischen Universität Jerusalem und der Renmin Universität in Peking. Josef Janning studierte Politikwissenschaft, Internationale Beziehungen, Geschichte und Germanistik an den Universitäten Bonn und Köln. Er besitzt einen B.A. in Politikwissenschaft und Internationalen Beziehungen des Elmira College (USA), sowie einen M.A. der Universität Bonn.

A publication by

RETHINK: EUROPE

Rethink: Europe is an initiative of the European Council on Foreign Relations and Stiftung Mercator. The project examines the underlying forces shaping European cohesion and our continent's capacity to act on the global stage. Rethink: Europe offers spaces to think through and discuss Europe's strategic challenges. We do this by inviting thought leaders and policy practitioners from national capitals, the European institutions, as well as from outside Europe, to reconsider and reflect upon European integration and exchange new ideas and forward thinking on Europe.

Rethink: Europe is an initiative of



Danksagungen

Ich möchte mich bei allen bedanken, die innerhalb und außerhalb des ECFR den EU Cohesion Monitor, seine Methodik und sein Design kommentiert haben und sich in die zahlreichen Debatten über die Ergebnisse und deren Interpretation eingebracht haben. Mein besonderer Dank gilt der Unterstützung und dem Feedback durch das Rethink: Europe Projektteam, Christoph Klavehn und Bettina Böhm, sowie meiner Kollegin in der Leitung des Berliner Büros, Almut Möller, für ihre Anregungen und ihren Rat. Ein Dank auch an Mark Leonard, Alba Lamberti, Susi Denison und Vessela Tcherneva für die kritische Überprüfung des Designs und der Auswahl der Indikatoren. Ein besonderer Dank gilt Dieter Dollacker, dem „Informationsarchitekten“ und visuellen Designer, für seine unverzichtbare Rolle in der Zuspitzung unserer Botschaften und für die grafische Umsetzung des EU Cohesion Monitor. Vielen Dank auch an Hannah Stone und Gareth Davies für die Geduld, mit der sie den Autor durch die verschiedenen Versionen dieses Manuskripts geführt haben. Herzlich danke ich auch Gemma Pörzgen für die Herkulesleistung, den von einem Deutschen in englischer Sprache verfassten Text wieder in dessen Muttersprache zu transponieren.

Ich bin der Stiftung Mercator zu großem Dank verpflichtet, nicht nur als Partner und Förderer des Projekts Rethink: Europe, sondern auch dafür, dass sie die Frage nach dem Zusammenhalt ins Zentrum ihrer Europa-Strategie gerückt hat. Das hat den Anstoß dazu gegeben, eine anschauliche Antwort auf die Frage zu finden, wie viel EU eigentlich in den Europäern steckt.

Übersetzung ins Deutsche: Gemma Pörzgen

ABOUT ECFR

The **European Council on Foreign Relations** (ECFR) is the first pan-European think-tank. Launched in 2007, its objective is to conduct cutting-edge research, build coalitions for change, and promote informed debate on the development of coherent, effective and values-based European foreign policy.

ECFR has developed a strategy with three distinctive elements that define its activities:

- **A pan-European Council.** ECFR has brought together a distinguished Council of over 250 members – politicians, decision makers, thinkers and business people from the EU's member states and candidate countries – which meets once a year. Through regular geographical and thematic task forces, members provide ECFR staff with advice and feedback on policy ideas and help with ECFR's activities in their own countries. The Council is chaired by Carl Bildt, Emma Bonino and Mabel van Oranje.
- **A physical presence in the main EU member states.** Uniquely among European think-tanks, ECFR has offices in Berlin, London, Madrid, Paris, Rome, Sofia and Warsaw, allowing the organisation to channel the opinions and perspectives of a wide range of EU member states. Our pan-European presence puts us at the centre of policy debates in European capitals, and provides a platform for research, debate, advocacy and communications.
- **Developing contagious ideas that get people talking.** ECFR has brought together a team of distinguished researchers and practitioners from all over Europe to carry out innovative research and policy development projects with a pan-European focus. ECFR produces original research; publishes policy reports; hosts private meetings, public debates, and "friends of ECFR" gatherings in EU capitals; and reaches out to strategic media outlets.

ECFR is a registered charity funded by charitable foundations, national governments, companies and private individuals. These donors allow us to publish our ideas and advocate for a values-based EU foreign policy. ECFR works in partnership with other think-tanks and organisations but does not make grants to individuals or institutions.

www.ecfr.eu

The European Council on Foreign Relations does not take collective positions. This paper, like all publications of the European Council on Foreign Relations, represents only the views of its authors.

Copyright of this publication is held by the European Council on Foreign Relations. You may not copy, reproduce, republish or circulate in any way the content from this publication except for your own personal and non-commercial use. Any other use requires the prior written permission of the European Council on Foreign Relations

© ECFR May 2016.

ISBN: 978-1-910118-71-9

Published by the European Council on Foreign Relations (ECFR),
7th Floor, Kings Buildings,
16 Smith Square, London,
SW1P 3HQ, United Kingdom

london@ecfr.eu