

# AUS POLITIK UND ZEITGESCHICHTE

## Europäische Baustellen

*Paul Mason*

DIE PANDEMIE, DER BREXIT  
UND DIE ZEIT DANACH

*Funda Tekin · Jana Schubert*

DEUTSCHLANDS  
„CORONA-PRÄSIDENTSCHAFT“

*Kirsten Westphal*

ZWISCHEN GREEN DEAL  
UND NORD STREAM

*Krzysztof Ruchniewicz*

DROHT DER POLEXIT?

*Ulrich Brasche*

EVER CLOSER UNION?  
WIE SICH DIE EU PRODUKTIV  
WEITERENTWICKELN KANN

*Martin Große Hüttmann*

DEN BREXIT ERKLÄREN:  
NEULAND FÜR DIE  
EU-FORSCHUNG

*Stefan Gänzle*

NIEMALS GEHT MAN SO GANZ  
– HISTORISCHE BEISPIELE FÜR  
REGIONALE DESINTEGRATION

## APuZ

ZEITSCHRIFT DER BUNDESZENTRALE  
FÜR POLITISCHE BILDUNG

Beilage zur Wochenzeitung Das **Parlament**

# Europäische Baustellen

## APuZ 23–25/2020

**PAUL MASON**

**DAS ENDE DER GEWISSEHEITEN.  
DIE PANDEMIE, DER BREXIT  
UND DIE ZEIT DANACH**

Durch das neuartige Coronavirus ist auch der Brexit mit neuen Unsicherheiten behaftet. Im Zusammenspiel mit dem Klimawandel ist die Pandemie als Bestandteil einer allgemeinen Krise des Kapitalismus zu betrachten.

**Seite 04–10**

**FUNDA TEKIN · JANA SCHUBERT**

**DEUTSCHLANDS „CORONA-PRÄSIDENTSCHAFT“**  
Die Pandemie hat die ursprüngliche Agenda für Deutschlands EU-Ratspräsidentschaft hinfällig gemacht. Das Krisenmanagement sollte jedoch nicht dazu führen, dass notwendige Reformen ganz außer Acht gelassen werden.

**Seite 11–17**

**KIRSTEN WESTPHAL**

**ZWISCHEN GREEN DEAL UND NORD STREAM.  
EUROPÄISCHE ENERGIEPOLITIK 2020**

Der „Green Deal“ bietet die Möglichkeit, Klima-, Energie-, Industrie- und Technologiepolitik strategisch zusammenzudenken. Gleichzeitig muss für einen Übergangszeitraum die Versorgung mit fossilen Brennstoffen weiter gewährleistet sein.

**Seite 18–24**

**KRZYSZTOF RUCHNIEWICZ**

**DROHT DER POLEXIT?**

Trotz einer überaus positiven Bilanz der bisherigen EU-Mitgliedschaft sind viele Polen der EU gegenüber zunehmend kritisch eingestellt. Droht nach dem Brexit und der Wiederwahl der europaskeptischen PiS gar der Polexit?

**Seite 25–31**

**ULRICH BRASCHE**

**EVER CLOSER UNION?  
WIE SICH DIE EU PRODUKTIV  
WEITERENTWICKELN KANN**

Die Europäische Integration ist in den vergangenen Jahren von Stagnation geprägt. Die bestehenden EU-Verträge bieten für viele Probleme kaum Verfahren zu deren Bewältigung. Bieten Teilgruppen oder „offene Clubs“ Perspektiven?

**Seite 32–38**

**MARTIN GROßE HÜTTMANN**

**DEN BREXIT ERKLÄREN:  
NEULAND FÜR DIE EU-FORSCHUNG**

Der Brexit-Prozess lässt sich als *wicked problem* charakterisieren: Bereits die Beschreibung des Problems ist das Problem – entsprechend schwierig ist die Lösung. Dies spiegelt sich auch in der vielfältigen EU-Forschung wider.

**Seite 39–46**

**STEFAN GÄNZLE**

**NIEMALS GEHT MAN SO GANZ –  
HISTORISCHE BEISPIELE FÜR REGIONALE  
DESINTEGRATION**

Frühere Desintegrationsprozesse innerhalb und außerhalb Europas zeigen, dass keines der betroffenen Länder der jeweiligen Regionalorganisation ganz den Rücken kehrte. Großbritannien wird auch künftig enge Bindungen zur EU haben.

**Seite 47–52**

# EDITORIAL

Die Europäische Union befindet sich in einer der schwierigsten Phasen ihrer Geschichte. Die Corona-Pandemie kostet nicht nur Zehntausende Leben und verursacht enorme wirtschaftliche Schäden, sie legt auch manch anderes Problem offen, das bislang nicht so deutlich sichtbar war. Dies betrifft etwa die Koordinationsfähigkeit auf europäischer Ebene, die Bereitschaft der Mitgliedstaaten, sich abzustimmen und der Versuchung des Rückfalls in nationale Denkmuster zu widerstehen, sowie grundsätzliche Fragen der europäischen Solidarität. Doch auch ohne Pandemie stünde die Union vor genügend „Baustellen“, an denen weiterhin zu arbeiten ist.

Am 31. Januar 2020 trat mit dem Vereinigten Königreich erstmals ein großer Mitgliedstaat aus der EU aus (zuvor allein Grönland 1985). Der Brexit ist damit zwar formal vollzogen, aber noch nicht abgeschlossen. Bis Ende dieses Jahres wollen sich die EU und das Vereinigte Königreich über ihre zukünftigen Beziehungen verständigen – ein „harter Brexit“ ist nach wie vor nicht ausgeschlossen. Für die verbliebenen Mitgliedstaaten stellen sich damit ernste Fragen zum Integrationsprozess: Wie lässt sich die Union weiterentwickeln? Wie kann verhindert werden, dass andere dem britischen Beispiel folgen? Und wie geht man mit Mitgliedern um, die sich in Fragen der gemeinsamen europäischen Werte wie der Rechtsstaatlichkeit schon innerhalb der Union von ihr entfernen?

Deutschland, das im zweiten Halbjahr 2020 die EU-Ratspräsidentschaft innehat, kommt in dieser Phase eine Schlüsselrolle zu. Dabei wird nicht nur das Krisenmanagement in der Pandemie für Europas Zukunft entscheidend sein, sondern auch das Vorankommen in den anderen drängenden Angelegenheiten. Zuvorderst ist hier der „Green Deal“ zu nennen, ein Kernprojekt der EU. Wenn es nach Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen geht, könnte er sich gerade in der jetzigen Krise als Chance erweisen.

*Johannes Piepenbrink*

## ESSAY

# DAS ENDE DER GEWISSHEITEN

## Die Pandemie, der Brexit und die Zeit danach

*Paul Mason*

London, Mitte Mai 2020: Das Wembley-Stadion ist geschlossen, und auch die Betonlandschaft rund um das englische Nationalstadion ist menschenleer. Statt dem üblichen Fluglärm erfüllt seit Wochen vor allem Vogelgezwitz die Luft. Hier sollte eigentlich am 12. Juli das Finale der Fußball-Europameisterschaft stattfinden. Doch selbst wenn die berühmte Kurve der Infektionen mit dem neuartigen Coronavirus bis dahin ihren Höhepunkt erreicht haben und sich endlich nach unten neigen sollte, ist längst entschieden: Die EM wird um ein Jahr verschoben. Aber auch 2021 dürfte das Turnier ein ganz anderes werden, als man sich ursprünglich gedacht hatte. Alles hängt von epidemiologischen Fakten ab, die derzeit noch keineswegs feststehen. Zugleich hält die britische Regierung noch immer an ihrer Fantasie vom zweiten diesjährigen Londoner Finale fest, nämlich dass die Übergangsphase bis zum endgültigen Brexit planmäßig am 31. Dezember 2020 enden muss. Die letzte Entscheidung darüber soll im Juni getroffen werden. Genau wie beim Fußball wird jedoch das Virus darüber bestimmen, was als nächstes geschieht.

Im November 2018 gingen Experten der britischen Verwaltung davon aus, dass die britische Wirtschaft, gemessen am Bruttoinlandsprodukt, durch einen Brexit ohne Abkommen mit der EU in 15 Jahren um 7,7 Prozent schrumpfen würde. Im Vergleich zur vermuteten Entwicklung mit einem Abkommen wäre das eine schlechte, aber keine katastrophale Perspektive, hieß es damals. Und sogar noch im März 2020 war vom britischen Rechnungshof zu hören, dass es durch Steueranreize und einen höheren Mindestlohn möglich wäre, in diesem Jahr ein Wirtschaftswachstum von 1,1 Prozent zu erreichen, trotz Coronavirus.<sup>01</sup> Inzwischen haben wir alle Prognosen in den Wind geschlagen. Die Weltwirtschaft ist auf einer steilen Talfahrt. Zwar hat die britische Regierung 330 Milliarden Pfund für zinsgünstige Darlehen und unbegrenzte Mittel zur Aufstockung

der Löhne von Arbeitern und Angestellten zugesichert, aber über das ganze Jahr gesehen könnte die britische Wirtschaftsleistung 2020 um sieben Prozent zurückgehen.<sup>02</sup> Das fiskalische und geldpolitische Arsenal, das eigentlich für eine Krise nach einem harten Brexit gedacht war, ist längst überstrapaziert. Genau wie die Bestände an Masken und Medikamenten, die derzeit durch das Gesundheitsministerium verteilt werden, war es ursprünglich für einen harten Brexit gedacht.

Schon für eine wachsende Wirtschaft wäre es ein perverser Akt der Selbstverletzung, freiwillig eine langfristige Wachstumseinbuße von sieben Prozent hinzunehmen. Dies sogar mit einer schrumpfenden Wirtschaft zu tun, die durch finanzielle Schockwellen akut gefährdet ist, grenzt an Wahnsinn. Doch genau das ist das Problem: Der Wahnsinn hat dieses Land inzwischen fest im Griff, und er wütet nicht nur in der politischen Klasse, sondern er hat auch große Teile der Bevölkerung erfasst. Premierminister Boris Johnson war davon ausgegangen, dass er durch die Abspaltung von der EU die Weltmärkte mit der Brechstange neu ordnen könne. Tatsächlich ist es nun ein Fledermausvirus, das diese Neuordnung in Angriff genommen hat, und wieder einmal ist das Schicksal des Vereinigten Königreiches wohl oder übel von der weiteren Entwicklung des europäischen Projekts abhängig.

\*\*\*

Der erste britische Covid-19-Fall wurde am 31. Januar 2020 diagnostiziert. Die erste Regierungserklärung zu dem Virus hörten wir am 3. März, nachdem Boris Johnson eine Sitzung des Zivilschutz-Krisenstabs COBRA geleitet hatte. Voller Stolz sagte er zu Journalisten: „Ich gebe Leuten die Hand. Ich war gestern Abend im Krankenhaus, da gab es wahrscheinlich Coronavirus-Patienten, und ich habe allen die Hand gegeben – und das werde ich auch weiterhin tun.“<sup>03</sup> Erst



Moralische Unterstützung für den National Health Service statt Werbung für das EM-Finale: Das Londoner Wembley-Stadion Anfang April 2020.

© picture alliance/Photoshot

Tage später verstanden die Journalisten, dass die offiziellen Notfallpläne in ihrer farblosen Verwaltungssprache eine hoch umstrittene Strategie formulierten, die inzwischen als „Herdenimmunität“ bekannt ist. Im Gegensatz zu den meisten anderen Staaten verfolgte Großbritannien nicht – wie von der Weltgesundheitsorganisation empfohlen – das Ziel, durch Tests und Kontaktnachverfolgung die Ausbreitung des Virus einzudämmen. Stattdessen sollten sich nach und nach 60 bis 80 Prozent der Bevölkerung anstecken, wobei die Auslastung der Intensivstationen stets unterhalb der nationalen Kapazitätsgrenze bleiben sollte. Daher gab die Regierung zunächst keine klaren Anweisungen zum Abstandhalten (*social distancing*) he-

raus und empfahl lediglich bestimmten Geschäften die Schließung. Doch im Hintergrund tobten die Epidemiologen und Fachleute für öffentliche Gesundheit, die das Land mit dieser Strategie auf dem besten Weg in die Katastrophe sahen. Angesichts der Daten aus Italien kam ein Forscherteam des Imperial College London zu dem Schluss, dass die Beibehaltung dieses Kurses etwa 250 000 Britinnen und Briten das Leben kosten könnte.<sup>04</sup>

Ab dem 16. März kam dann die 180-Grad-Wende: Die Regierung schränkte die persönliche Bewegungsfreiheit massiv ein, zwang die meisten Unternehmen, zu schließen, und verzehnfachte die finanzpolitischen Unterstützungsmaßnahmen für die Wirtschaft. Angesichts der traditionellen Intransparenz britischer Regierungsführung sind diverse Theorien entstanden, warum Johnson erst so spät reagierte. Ich bin der Auffassung, die Wei-

**01** Vgl. HM Government, EU Exit. Long-Term Economic Analysis, London, November 2018; Office for Budget Responsibility, Economic and Fiscal Outlook, 11.3.2020, <https://obr.uk/efo/economic-and-fiscal-outlook-march-2020>.

**02** Vgl. Richard Partington, UK Economy Will Take Three Years to Recover from Coronavirus – EY, 27.4.2020, [www.theguardian.com/business/2020/apr/27/uk-economy-will-take-three-years-to-recover-from-coronavirus-ey](http://www.theguardian.com/business/2020/apr/27/uk-economy-will-take-three-years-to-recover-from-coronavirus-ey).

**03** Siehe den Mitschnitt unter <https://twitter.com/SkyNews/status/1234842251496493060?s=20>.

**04** Vgl. Imperial College COVID-19 Response Team, Report 9: Impact of Non-Pharmaceutical Interventions (NPIs) to Reduce COVID-19 Mortality and Healthcare Demand, 16.3.2020, [www.imperial.ac.uk/media/imperial-college/medicine/sph/ide/gida-fellowships/Imperial-College-COVID19-NPI-modelling-16-03-2020.pdf](http://www.imperial.ac.uk/media/imperial-college/medicine/sph/ide/gida-fellowships/Imperial-College-COVID19-NPI-modelling-16-03-2020.pdf).

gerung des Premierministers, das neuartige Coronavirus effektiv zu bekämpfen, war eine direkte Folge seines Einsatzes für einen harten Brexit.

Vor dem 3. März hatte Johnson das Coronavirus überhaupt nur zweimal erwähnt: in einer Nachricht an den chinesischen Botschafter und, weitaus bedeutender, am 3. Februar in einer Rede im ehrwürdigen Royal Naval College in Greenwich. In dem Gebäude aus dem 18. Jahrhundert, das den Aufstieg Großbritanniens zur Weltmacht symbolisiert, hatte Johnson seine neue, umstrittene Brexit-Strategie skizziert: Vom Ziel, faire Wettbewerbsbedingungen (*level playing field*) mit der EU auszuhandeln, war nun keine Rede mehr; vom Tisch war auch die bisher erklärte Absicht, im Rahmen eines neuen Handelsabkommens eine gemeinsame Gerichtsbarkeit zu schaffen. Sollte der EU das nicht schmecken, wäre er bereit, am 1. Juli 2020 den Brexit ohne Deal einzuleiten und somit ab 2021 Handel nach Bedingungen der Welthandelsorganisation (WTO) zu treiben. Der Premierminister war offenbar zu der Überzeugung gelangt, dass die Konfrontation mit dem Europäischen Rat ihm nicht nur Argumente für einen harten Brexit liefern, sondern auch den ersten Schritt hin zu einer Neuordnung des Welthandels ermöglichen würde. „Wenn das Risiko besteht, das neuartige Seuchen wie das Coronavirus Panik auslösen und zu dem Wunsch führen, die Märkte in einer Weise zu trennen, die über das medizinisch begründbare Maß hinausgeht, ja sogar realen unnötigen wirtschaftlichen Schaden anrichtet, benötigt die Menschheit irgendwo auf der Welt eine Regierung, die sich zumindest mit Nachdruck für (...) das Recht der Völker dieser Erde einsetzt, ohne Einschränkungen miteinander Handel zu treiben.“<sup>05</sup> Das Vereinigte Königreich sei bereit, diese Rolle zu übernehmen, fuhr Johnson fort. Und um „unnötigen wirtschaftlichen Schaden“ zu vermeiden, unterwarf er die britische Bevölkerung einer experimentellen Gesundheitspolitik, die – bis sie auf Anraten von Wissenschaftlern korrigiert wurde – das Potenzial barg, eine Viertelmillion Menschen zu töten.

Die hastige und chaotische Umsetzung der Ausgangsbeschränkungen sowie das Konjunkturpaket, dessen Kosten bisher noch niemand berechnen kann, sind nur die unmittelbaren negativen Folgen. Auf lange Sicht werden der Wirtschafts-

einbruch und die sich abzeichnende Fragmentierung des Welthandels auch die gesamte Brexit-Strategie von Boris Johnson über den Haufen werfen. Die Hard-Brexit-Drohung hätte nur dann Aussicht auf Erfolg, wenn zugleich alle anderen Freihandelsabkommen und Handelsblöcke aufbrächen, über die WTO hinaus und einschließlich der EU. Als relativ unbedeutender geopolitischer Player wäre Großbritannien für die Durchsetzung eines solchen Ziels auf die Hilfe der US-Regierung angewiesen. Doch es ist inzwischen offensichtlich, dass die Krise den globalen Handel kurzfristig enorm beeinträchtigen wird: In ihrem schlimmsten Szenario geht die WTO für das laufende Jahr davon aus, dass der Welthandel um 32 Prozent schrumpft.<sup>06</sup> Viel entscheidender ist jedoch etwas, das uns sämtliche Konjunkturerinbrüche der Vergangenheit lehren: Selbst wenn das Wachstum wieder einsetzt, erholt sich dadurch noch lange nicht der Handel. Mittelfristig ist davon auszugehen, dass diese Krise auf allen Ebenen zu einer Neuordnung führt: Der Reiseverkehr wird sich verändern, ebenso die Lieferketten und der Grad an Offenheit der Märkte – all dies könnte das gesamte multilaterale System schwer beschädigen.

Das neuartige Coronavirus ist weder ein Unglücksfall, den wir isoliert betrachten können, noch ein „exogener Schock“: Im Zusammenspiel mit dem Klimawandel, den alternden Gesellschaften, der Globalisierung und der Unruhe auf den Finanzmärkten sollten wir es vielmehr als integralen Bestandteil einer allgemeinen Krise des Kapitalismus betrachten.

\*\*\*

Für mich begann die Lockdown-Phase schon vergleichsweise früh. Am Tag der Johnson-Rede in Greenwich verließ meine Frau nach einer Routineoperation das Krankenhaus, allerdings mit einem viralen Lungeninfekt, der sich zu einer Lungenentzündung auswuchs. Obwohl wir dreimal wegen ihrer Atembeschwerden in der Notaufnahme waren, wurde sie nie getestet – wir wissen also nicht, ob es sich um eine Infektion mit dem neuartigen Coronavirus handelte. Dafür wissen wir jetzt aber, wie es ist, eine halbe Stunde auf den Rettungswagen zu warten, während man kaum noch

<sup>05</sup> PM Speech in Greenwich, 3.2.2020, [www.gov.uk/government/speeches/pm-speech-in-greenwich-3-february-2020](http://www.gov.uk/government/speeches/pm-speech-in-greenwich-3-february-2020).

<sup>06</sup> Vgl. WTO, Trade Set to Plunge as COVID-19 Pandemic Upends Global Economy, Pressemitteilung, 8.4.2020, [www.wto.org/english/news\\_e/pres20\\_e/pr855\\_e.htm](http://www.wto.org/english/news_e/pres20_e/pr855_e.htm).

Luft bekommt. Während die Tragödie in China, Iran und Italien ihren Lauf nahm, entschieden wir, uns Lebensmittel nur noch liefern zu lassen. Wir ließen die alte Arbeitertradition wieder aufleben, einen Milchmann zu bestellen, der im Morgenrauen Eier, Brot, Milch und Joghurt an der Türschwelle abstellt. Wir fanden auch einen lokalen Metzger, der trotz der Gentrifizierung unseres Londoner Wohnviertels noch nicht aufgegeben hat und unsere Bestellungen aufnahm.

Über unseren Köpfen wurde die Einflugschneise von Heathrow jeden Tag etwas leiser und das Gezwitscher etwas lauter. Neue Vogelarten tauchten auf: Ein Stieglitz kam in unseren winzigen Garten; über unseren Köpfen zog ein Sperber unverfroren seine Kreise – und das keine halbe Meile von Westminster. Bei einem Babyboomer wie mir weckte diese neue Langsamkeit und Stille vergessen geglaubte Erinnerungen. Denselben Effekt hatten die traditionellen englischen Gerichte, die ich plötzlich aß, und die Gesundheitshinweise der Regierung, die es in der Ära des schlanken Staates nicht mehr gegeben hatte. Während der zwei Wochen „Pseudo-Ausgangssperre“ ab der zweiten Märzwoche wurden die Menschen aufgerufen, daheim zu arbeiten, doch die Pubs und Cafés in unserem Viertel waren voller junger Menschen mit Laptops. Sie genossen die unerhörte Langsamkeit dieser neuen Lebensweise, und unsere Nachbarn fingen wenig später an, uns frisch gebackenes Brot über den Gartenzaun zu reichen, für das wir uns mit Steckzwiebeln revanchierten.

\*\*\*

Doch schon bald sollte sich die Situation zuspitzen. Anfang April starben in Großbritannien erstmals mehr Menschen an einem Tag infolge einer Coronavirusinfektion als in Italien. Die Polizei begann, in den Parks Streife zu laufen und Sonnenanbeter heimzuschicken. Und der Premierminister, der sich selbst mit Covid-19 angesteckt hatte, musste für eine Woche auf die Intensivstation. Mit den gewohnten Freiheiten schienen auch die meisten volkswirtschaftlichen und weltpolitischen Gewissheiten zu schwinden. Sicher, sobald die Pandemie nachlässt, werden die Menschen auch eine Rückkehr zur „Normalität“ fordern. Doch diese Normalität wird kaum wiederkommen, da diese Krise Teil etwas Größeren ist, das weit über Epidemiologie oder Volkswirtschaftslehre hinausgeht.

Sowohl der Brexit als auch das europäische Projekt stehen vor einer ungewissen Zukunft. Der plötzliche Wegfall jeglicher physischen Interaktion kann die vorhandenen Probleme nur verschärfen. Auf der persönlichen Ebene erlebe ich, wie sich mein Kalender zu einer Art Mahnmal für all die ausgefallenen Reisen und Vorträge entwickelt. Videokonferenzen können das zwar auffangen, aber sie drehen sich zunehmend um innenpolitische Themen: um unsere Regierungskrise, die Notlage unseres Gesundheitswesens, die Zukunft der Labour Party, das Wohlergehen von Freunden und Familienmitgliedern. Paradoxerweise hat man selbst als Internationalist kaum noch Gründe, das grenzübergreifende Gespräch zu suchen, wenn man von überall doch nur hört: „Hier ist es genauso wie bei euch.“

Im Vereinigten Königreich ist die proeuropäische Linke politisch besiegt und die proeuropäische Mitte – außer in Schottland – regelrecht zerstört. Auch wenn sich die hinter einem harten Brexit stehende „Logik“ derzeit in Luft auflöst: Die fremdenfeindlichen und autoritären Gefühle, die Boris Johnson in die Downing Street verhalfen, sind auch in der Coronakrise noch quicklebendig. Aus den kleinen Arbeiterstädten, in denen viele Wählerinnen und Wähler bei der Unterhauswahl im Dezember 2019 zu den Konservativen gewechselt sind, berichten Labour-Aktivistinnen von völlig anderen Reaktionen auf das Virus, als man sie in den Großstädten beobachten kann. Wenn Labour-Vertreter hier auf den katastrophalen Mangel an Tests und Schutzausrüstung hinweisen, werden sie beschuldigt, die Krise politisch auszuschlachten. Der jüngere, ethnisch buntere und besser ausgebildete Teil der Erwerbsbevölkerung in den Großstädten hingegen kritisiert die Regierung genau deshalb aufs Schärfste. Daher ist nicht damit zu rechnen, dass Keir Starmer, der neue Vorsitzende der Labour Party, Johnsons Strategie aktiv infrage stellen wird – eher wird er dabei zuschauen, wie sie sich durch die vom Premierminister gesetzten Fristen selbst ad absurdum führt.

Unterdessen können die Euroskeptiker angesichts der unkoordinierten europäischen Antwort auf die Krise jubilieren: So gab es erneut Streit zwischen den EU-Mitgliedsländern über die Vergemeinschaftung von Schulden, die ungarische Regierung missachtet die rechtsstaatlichen Prinzipien der EU auf das Frechste, und Griechenland hat das Asylrecht vorübergehend aufgehoben.

Jene Briten, die sich eine solide Beziehung zum Binnenmarkt, einheitliche Wettbewerbsbedingungen, institutionalisierte Sicherheitsbezie-

hungen sowie eine gewisse gerichtliche Kontrolle wünschen, wittern jetzt Morgenluft: Sie haben die Hoffnung, dass ein Scheitern von Johnsons hartem Brexit und die negativen ökonomischen Folgen in den nächsten zwei Jahren die Umsetzung ihrer Agenda begünstigen werden. Doch ein politisches Hindernis bleibt bestehen: Für das, was wir uns wünschen, gibt es in der Wählerschaft keine Mehrheit, und das Zustandekommen einer proeuropäischen Regierung ist nicht in Sicht.

Wie der Historiker Charles P. Kindleberger festgestellt hat, kommt es nach einer wirtschaftlichen Talfahrt, wie sie uns bevorsteht, nicht nur auf die Entschlossenheit an, Sparprogramme zu verhindern, sondern darauf, dass eine Weltmacht die Führung übernimmt. Solange sich kein Land findet, das willens und in der Lage ist, finanziellen Druck auszugleichen, Verhaltensstandards zu setzen und durchzusetzen sowie den Welthandel und das internationale Finanzsystem am Laufen zu halten, besteht ständig die Gefahr, dass eine Rezession zur Depression wird.<sup>07</sup> Weder China noch die USA sind momentan in der Lage, auf globaler Ebene diese Rolle auszufüllen. Naheliegender ist es, zu fragen, ob die drei G7-Staaten im Herzen der Eurozone – Deutschland, Frankreich und Italien – bereit wären, diese Rolle zumindest in der EU stärker an sich zu ziehen.

\*\*\*

Dabei ist eine Depression noch nicht einmal das schlimmste Szenario. Wir erleben derzeit eine „Krise des neoliberalen Selbst“: Der typische Sozialcharakter, der in den Jahren der freien Marktwirtschaft entstanden ist, hat eine gefährliche Neigung zum Fatalismus entwickelt und ist daran gewöhnt, die Initiative anderen zu überlassen.<sup>08</sup> Wir haben 40 Jahre lang so getan, als sei der Markt eine unfehlbare Maschine, intelligenter als ein Mensch es je sein kann, ausgestattet mit dem Recht, gegen menschliche Entscheidungen über unsere sozialen Prioritäten sein Veto einzulegen. Doch 2008 erlitt diese Maschine einen Totalschaden. Die Wirtschaft wurde daraufhin an den Tropf gehängt. Aber mit einer Ideologie kann man das nicht machen, weil die entstehenden Widersprüche zum Himmel schreien würden.

**07** Vgl. Charles P. Kindleberger, *Comparative Political Economy*, Cambridge, MA 1999.

**08** Vgl. Paul Mason, *Klare, lichte Zukunft. Eine radikale Verteidigung des Humanismus*, Berlin 2019.

In das so entstandene Vakuum stießen die autoritären Konservativen, die Rechtspopulisten sowie eine radikale Linke, die aber nach kurzer Zeit scheiterte. Die weitverbreitete Anfälligkeit für Desinformation während der Pandemie, übertriebene Ängste im Hinblick auf Gesichtsmasken, chinesische Besucher oder 5G-Funkmasten, die bereitwillige Duldung des Lockdowns demokratischer Normen und Freiheiten – all das lässt sich auf eine tiefe Orientierungslosigkeit zurückführen. Die Menschen haben jahrzehntelang gehört, sie sollten den Märkten gehorchen. Doch nun, da der Markt nicht mehr in der Lage ist, sie erfolgreich zu führen, haben sich viele einfach auf die Suche nach einer neuen Instanz gemacht, der sie gehorchen können. Das schlimmste Szenario sieht also so aus, dass sparwütige Politiker uns eine lang anhaltende Rezession aufzwingen, die in einigen westlichen Ländern dazu führen könnte, dass sich ein Großteil der Wählerschaft ohne Zögern antidemokratischen politischen und ideologischen Angeboten zuwendet.

Wenn das geschieht, werden wir keine Neuauflage der 1930er Jahre erleben, wie manchmal gemutmaßt wird. Damals konnten die autoritäre Rechte und die staatsgläubige Linke durch Kredite, Ausgaben und Inflation die Produktion rasch wieder ankurbeln und die Arbeitslosigkeit reduzieren. Bei den technischen Innovationen und der menschlichen Entwicklung gab es damals noch sehr viel Spielraum. Wir hingegen haben die endgültigen Grenzen der kohlenstoffgetriebenen Wirtschaft erreicht. Wenn wir nicht bis 2050 die Dekarbonisierung bewältigen, werden die chaotischen Folgen des Klimawandels, wie sie bereits am Abschmelzen des arktischen Eises, den Schwelbränden in der russischen Tundra und der Zerstörung australischer Regenwälder erkennbar sind, der menschlichen Kontrolle vollends entgleiten. Aus all diesen Gründen ist es angebracht, in dieser Zeit von einer „allgemeinen Krise“ zu sprechen, und zwar nicht im Sinne der Zeit von 1929 bis 1934. Viel passender ist der Vergleich mit der Krise des Feudalismus im 14. Jahrhundert.

\*\*\*

In der Geschichtswissenschaft ist lange und intensiv darüber diskutiert worden, was die „allgemeine Krise“ ausgelöst haben könnte, die zur Zerstörung des mittelalterlichen Wirtschaftssystems führte. Einige Historiker betonen die Erschöpfung der natürlichen Ressourcen, während andere die Folgen von Klimaveränderungen in den Vordergrund stellen, die

in den Jahren nach 1310 katastrophale Ernteauffälle verursachten. Forscher aus der Tradition des historischen Materialismus wiederum interessierten sich vielmehr für die veränderten Beziehungen zwischen Bauern und Landbesitzern sowie für die Verlangsamung der technischen Entwicklung nach 1300. Doch unabhängig davon, wie die inneren Ursachen für den Niedergang des Feudalismus theoretisch erklärt werden, ist es unmöglich, die Auswirkungen eines externen Schocks zu ignorieren: Die Beulenpest-Pandemie Mitte des 14. Jahrhunderts kostete nahezu einem Drittel der Bevölkerung in Europa das Leben. In der Zeit nach dem „Schwarzen Tod“ fanden sich Handwerker und Bauern, deren Arbeit damals die Quelle allen Wohlstands war, durch den allgemeinen Arbeitskräftemangel in einer weitaus stärkeren Position wieder. So änderten sich auch die Merkmale ihrer Aufstände: Der Historiker Rodney Hilton schreibt, in diesen Revolten habe sich „nicht mehr nur die Unzufriedenheit wegen der lokal erlebten Unterdrückung gezeigt. Vielmehr wurden sie zum Ausdruck des Aufbegehrens gegen die gesamte Organisationsform der Gesellschaft.“<sup>09</sup>

Aus heutiger Sicht hatte die allgemeine Krise des Feudalismus mehrere Ursachen: Klimatische Veränderungen spielten ebenso eine Rolle wie die Erschöpfung eines Wirtschaftsmodells sowie ein Zufallsereignis, das die Schwäche der gesellschaftlichen Strukturen gnadenlos offenlegte. Menschen in ganz Europa wurde klar, dass dieses Gesellschaftssystem mit seinen Institutionen und Ideologien ihnen nicht mehr das Leben ermöglichen konnte, das sie sich wünschten. Sollte es so gewesen sein, sind die Parallelen zur heutigen Zeit eindeutig.

\*\*\*

Noch während wir das Coronavirus bezwingen, ist es die wichtigste Aufgabe der Politiker, eine Vision von einer widerstandsfähigeren Welt zu entwickeln – oder wie der Philosoph Roberto Unger sagt: „Die Vorstellungskraft hat das zu leisten, was sonst eine Krise leisten würde, und zwar ohne, dass es zu dieser Krise kommt.“<sup>10</sup> Wir müssen jetzt schnell im Kopf sein, denn Covid-19

<sup>09</sup> Rodney Hilton, Was There a General Crisis of Feudalism?, 20. 10. 2017, [www.versobooks.com/blogs/3449-was-there-a-general-crisis-of-feudalism](http://www.versobooks.com/blogs/3449-was-there-a-general-crisis-of-feudalism).

<sup>10</sup> Roberto M. Unger, Imagination, Imagination, to the Rescue, CIGI '09 Keynote 3. 9. 2009, [www.cigionline.org/sites/default/files/cigi09\\_roberto\\_unger\\_keynote.pdf](http://www.cigionline.org/sites/default/files/cigi09_roberto_unger_keynote.pdf).

wird nicht die letzte Pandemie sein, so wie die australischen Buschfeuer von 2019 nicht die letzten sein werden und auch die sogenannte Flüchtlingskrise von 2015 nicht die letzte war.

Für Politiker und Wirtschaftsführer ist es bereits heute zwingend erforderlich, sich ein Wirtschaftssystem jenseits fossiler Energieträger vorzustellen. Aber wie können wir es schaffen, diese Vision zu erweitern – und uns eine Welt ohne Armut, Slums, Diktatoren und räuberische Agrarwirtschaft vorzustellen, die natürliche Lebensräume zerstört? Zunächst müssen wir alle Dogmen der vergangenen 40 Jahre, wie Finanz- und Geldpolitik sowie Investitionen auszusehen haben, über Bord werfen. Staaten, die sich das leisten können, sollten jetzt Kredite aufnehmen, und zwar nicht nur, um die Zigmilliarden kurzfristigen Zusagen einzuhalten, die notwendig sind, um einen tiefen Wirtschaftseinbruch zu verhindern. Vielmehr sollten Sie langfristig in kohlenstofffreie Technologien, Umschulungen und eine intelligente Reindustrialisierung der hochentwickelten Länder investieren. Die Rechnung hierfür wird letztlich in Form von Schulden an künftige Generationen weitergereicht. Aber die Alternative wäre, unseren Enkelkindern eine zerstörte Demokratie und ein fragmentiertes globales System auf einem zunehmend unbewohnbaren Planeten zu vererben.

Wir müssen verstehen, dass wir uns in einer langen Übergangsphase befinden.<sup>11</sup> Wir entwickeln uns weg vom Kohlenstoff, weg von der Vorherrschaft der Finanzwirtschaft, weg von der Ausbeutung von Arbeitskräften und Ressourcen. Es kommt nun darauf an, dass wir die unkontrollierbare Dynamik akzeptieren, die diese Entwicklung mit sich bringt.

\*\*\*

Momentan – ich schreibe dies noch in der akuten Phase der Pandemie – sollten wir vor allem ein Inventar der verlorenen und wiedergefundenen Dinge erstellen. Auf meinem täglichen Spaziergang komme ich an geschlossenen Pubs, Cafés und Kebabbuden vorbei, doch die Lieferwagen der Onlinehändler fahren pausenlos Lebensmittel und elektronische Geräte durch die Gegend. Auch auf Zoom, der inzwischen allgegenwärtigen Videokonferenzplattform, hat sich die Art

<sup>11</sup> Vgl. Paul Mason, Postkapitalismus. Grundrisse einer kommenden Ökonomie, Berlin 2016.

des Austauschs verändert. Exhibitionismus und Selbstinszenierung, wie sie bisher in Netzwerken wie Instagram üblich waren, werden in dieser neuen Atmosphäre durch Ernsthaftigkeit und Kooperationsbereitschaft ersetzt – die Menschen hören jetzt lieber zu, als selbst zu sprechen.

Die materiellen Erscheinungsformen des Kapitalismus des 21. Jahrhunderts werden zurückkehren: Der Pub in meinem Viertel wird wieder öffnen, und irgendwann werden wir auch wieder europäischen Fußball auf dem ganz großen Bildschirm sehen. Die Menschen werden sich wieder wie Sardinien in die Londoner U-Bahn quetschen, und das Parlament wird wieder zum Leben erwachen. Doch uns wird stets eine plastische, lebendige Erinnerung an die Stille von 2020 begleiten – und an die neuen Räume, die wir in dieser Zeit geschaffen haben. Ich hoffe, dass die Erinnerung die Vorstellungskraft der Überlebenden dazu anregen wird, sich etwas Neues auszudenken. Ich hoffe, dass wir, wie die Rebellen des 14. Jahrhunderts, aus der Pandemie mit einem festeren Glauben an Wissenschaft, Rationalität und Medizin hervorgehen werden.

Was das Vereinigte Königreich angeht, dessen plötzlicher Bruch mit Europa unter Rahmenbedingungen in die Wege geleitet wurde, die nun

nicht mehr existieren, wage ich die Prognose, dass keine kollektive Reue über den Brexit einsetzen wird. Vielmehr wird es, sobald die unvermeidlichen Fragen aufkommen, einen Kampf um Glaubwürdigkeit geben. Das Brexit-Projekt beruhte so stark auf einem unmöglichen Traum von nationaler Größe, auf imperialer Nostalgie und der Bereitschaft, sämtliche Zweifel an einem clownartigen Anführer beiseitezuschieben, dass uns nur die Hoffnung bleibt, der plötzliche Einbruch der Wirklichkeit möge die Menschen wachrütteln.

Anfang Februar schien der harte Brexit in Stein gemeißelt, und es sah so aus, als würde es keinen Deal mit der EU geben. Nun gibt es keine Gewissheiten mehr. Die letzte Hoffnung der Progressiven in dieser Situation ist, dass nach den Pubs, Fußballstadien und Einkaufszentren sich endlich auch die Köpfe der Menschen wieder öffnen.

Übersetzung aus dem Englischen: Jan Fredriksson, Senden.

#### PAUL MASON

ist Journalist und Buchautor. Er schrieb unter anderem „Postkapitalismus. Grundrisse einer kommenden Ökonomie“ (2016) und „Klare, lichte Zukunft. Eine radikale Verteidigung des Humanismus“ (2019).



Splendid isolation? Frisch gelieferte Milch und Orangensaft auf der Türschwelle gehörten früher zum britischen Alltag. Im Zuge der Pandemie erleben die „Milkmen“ ein Comeback.

© picture alliance/Imagebroker

# DEUTSCHLANDS „CORONA-PRÄSIDENTSCHAFT“

## Weichenstellung für die Zukunft Europas

*Funda Tekin · Jana Schubert*

Am 1. Juli 2020 übernimmt Deutschland den Vorsitz im Rat der Europäischen Union. Zuletzt hatte Deutschland diese halbjährlich zwischen den EU-Mitgliedstaaten rotierende Ratspräsidentschaft in der ersten Hälfte des Jahres 2007 inne. Es handelt sich also um eine seltene Gelegenheit für die Bundesregierung, eigene Akzente für die Zukunft Europas zu setzen und die EU für die deutsche Gesellschaft erfahrbarer zu machen. Gleichzeitig übernimmt Deutschland den Vorsitz in einer Krisensituation, denn die durch das neuartige Coronavirus verursachte Covid-19-Pandemie hat Europa fest im Griff. Neben massiven gesundheitlichen und gesundheitspolitischen Auswirkungen trifft sie die europäischen Gesellschaften, Wirtschaften und Finanzsysteme in ihren Grundfesten. Sie hat damit das Potenzial, auch die Zukunft der EU zu prägen.<sup>01</sup> Obwohl das Virus keine Landesgrenzen kennt und die Krise daher „symmetrisch“ ist, also alle betrifft, wirkt sich die Pandemie in den Mitgliedstaaten nicht gleich stark aus. Hieraus resultieren unterschiedliche Präferenzen für Lösungswege aus der Krise, wodurch der Zusammenhalt in der EU nach der globalen Finanzkrise ab 2008 und der sogenannten Migrationskrise von 2015 erneut gefährdet ist.

Der Fokus der deutschen Ratspräsidentschaft ist folglich extern vorgegeben. Eine besondere Herausforderung für eine solche „Corona-Präsidentschaft“<sup>02</sup> liegt in der Tatsache, dass die durch die Pandemie hervorgerufenen Krisen vielleicht die größten, aber nicht die einzigen Baustellen im europäischen Integrationsprojekt sind. Zu den weiteren zählen die Regelung der zukünftigen Beziehungen zwischen dem Vereinigten Königreich und der EU nach dem Brexit, der Abschluss der Verhandlungen zum Mehrjährigen Finanzrahmen 2021 bis 2027 (MFR), die Reformen in der Migrations- und Asylpolitik, die Wahrung der Rechtsstaatlichkeit in den Mitgliedstaaten, das Aufsetzen einer neuen

Klimapolitik, die Gestaltung der digitalen Zukunft sowie die Suche nach außenpolitischer Souveränität. Insofern wäre die Erwartung, dass die deutsche Ratspräsidentschaft richtungsweisend für die zukünftige Ausrichtung der Union wird, auch ohne Corona-Pandemie schon gerechtfertigt gewesen.

Eine umfassende Einschätzung und Einordnung der bevorstehenden Präsidentschaft erfordert sowohl eine Betrachtung der institutionellen Rahmenbedingungen für ihren Gestaltungsspielraum als auch ihrer Programmatik. Aus aktuellem Anlass sind dabei die Fragen leitend, welche Weichen die deutsche Ratspräsidentschaft in der Corona-Pandemie stellen muss und welche anderen Baustellen dennoch nicht außer Acht gelassen werden dürfen.

### ZWISCHEN NORMALBETRIEB UND KRISENMODUS

Beim Blick auf die institutionellen Rahmenbedingungen des Ratsvorsitzes fallen drei strukturelle Bedingungen auf, die seinen Gestaltungsspielraum einschränken.

*Erstens* zielen die grundlegenden Funktionen einer Ratspräsidentschaft bereits eher auf vermittelnde, koordinierende, administrative und repräsentative Aufgaben: Die Präsidentschaft vertritt den Rat in Abstimmungen und Verhandlungen mit Kommission und Parlament, beispielsweise im Ordentlichen Gesetzgebungsverfahren (Ordinary Legislative Procedure, OLP), und vermittelt zwischen divergierenden mitgliedstaatlichen Positionen mit dem Ziel der Konsensfindung. Sie führt und koordiniert die Ratsgeschäfte und leitet die Sitzungen des Rates sowie seiner vorbereitenden Gremien und Arbeitsgruppen. Gleichzeitig vertritt sie gemeinsam mit Vertretern anderer Institutionen die EU gegenüber Drittstaaten und internationalen Organisationen und nimmt eine öffentlichkeitswirksame Repräsentationsfunktion gegenüber der

nationalen Bevölkerung, Medien und politischen Akteuren wahr. Neben der Erfüllung dieser Managementaufgaben kann und sollte der Ratsvorsitz die Gelegenheit nutzen, als „Kür“ eigene Schwerpunktthemen und Initiativen in die Verhandlungsprozesse auf EU-Ebene einzubringen und dadurch auf die politische Agenda zu setzen.

*Zweitens* ist zu beachten, dass der Ratsvorsitz – neben dem ständigen Vorsitz des Europäischen Rates, der Präsidentin der Europäischen Kommission und dem Präsidenten des Europäischen Parlaments – nur eine unter mehreren Präsidentschaften ist. Der deutsche Ratsvorsitz muss seine Agenda und sein Handeln entsprechend in die langfristige strategische Programmatik der EU-Institutionen einbetten. Dabei soll der mit dem Vertrag von Lissabon 2009 eingeführte Dreivorsitz im Rat helfen: Diese Struktur sieht vor, dass drei Mitgliedstaaten – in diesem Fall Deutschland, Portugal und Slowenien – ihre jeweiligen Präsidentschaften über einen 18-monatigen Zeitraum als gemeinsame Trio-Präsidentschaft koordinieren.

Eine frühzeitige und effiziente inter- und intrainstitutionelle Abstimmung kann den Gestaltungsspielraum des Ratsvorsitzes bei der Platzierung eigener Schwerpunktthemen erhöhen. Hierfür gibt es mehrere Ansatzpunkte. Durch frühzeitige Abstimmung mit der Europäischen Kommission – idealerweise schon mehrere Monate vor Beginn der Ratspräsidentschaft – lassen sich Legislativvorschläge forcieren, die der Ratsvorsitz dann im OLP verhandeln kann. Für den erfolgreichen Abschluss bestimmter Themenbereiche (Dossiers) ist es zudem hilfreich, diese vorab in informellen Dreiertreffen, sogenannten Trilogien, mit Parlament und Kommission zu sondieren. Dafür muss der Ratsvorsitz als Vermittler die 27 mitgliedstaatlichen Positionen in einen Präsidentschaftsvorschlag fusionieren und falls notwendig Verhandlungspakete schnüren. Letzteres ist im politischen Tagesgeschäft weniger relevant, könnte aber in den MFR-Verhandlungen eine Rolle spielen.<sup>03</sup> Während der Abschlussverhandlungen sind

die Einflussmöglichkeiten des Ratsvorsitzes am größten, weil die Tagesordnungen für Sitzungen des Rates und der vorbereitenden Gremien sowie die Terminierung von Abstimmungsprozessen in seiner Hand liegen.<sup>04</sup> Ferner kann der Ratsvorsitz in informellen Treffen der 27 Ministerinnen und Minister die langfristige strategische Planung der EU mitgestalten. Diese Treffen sind keine offiziellen Ratssitzungen, eine Beschlussfassung ist nicht möglich. Vielmehr dienen sie dem offenen Austausch über neue Themen oder die langfristige Ausrichtung der EU. Sie werden in den aktuellen Krisenzeiten allerdings oft durch eilig anberaumte offizielle Ratssitzungen ersetzt, wie die von der aktuellen kroatischen Ratspräsidentschaft geplanten Treffen zeigen.

Der Gestaltungsspielraum der Ratspräsidentschaft wird *drittens* durch den krisenbedingten Einflussgewinn des Europäischen Rates (das Gremium der Staats- und Regierungschefs) gegenüber dem Rat der EU (der auf Ministerienebene tagt und daher auch „Ministerrat“ genannt wird) eingeschränkt. Dies erzeugt regelmäßig Spannungen, denn im Vertrag über die Europäische Union (EUV) ist die Verteilung der Zuständigkeiten zwischen dem Impulsgeber Europäischer Rat, der allgemeine politische Zielvorstellungen entwickelt, und dem Gesetzgeber und Politikkoordinator Rat der EU eigentlich klar geregelt (Art. 15 und 16 EUV). Der Europäische Rat dehnte seine Impulsgeberfunktion jedoch bereits 2010 während der Krise in der Eurozone substanziell aus und etablierte auf Basis seiner Zuständigkeit für die Festlegung der Grundzüge der Wirtschaftspolitik (Art. 121 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, AEUV) zahlreiche Kriseninstrumente.

Auch in Zeiten der Corona-Pandemie zeichnet sich ab, dass der Europäische Rat in den kommenden Monaten als Krisenmanager mindestens der wirtschaftspolitischen Auswirkungen in Erscheinung treten wird. Der deutschen Ratspräsidentschaft fällt dabei als alles orchestrierende Krisen Koordinatorin eine wichtige Rolle zu. In diesem Zusammenhang spielt auch die Erweiterung der Koordinationsfunktionen der Ratspräsidentschaft durch den relativ neuen Krisenreaktionsmechanismus IPCR (Integrated Political

**01** Vgl. Nicoletta Pirozzi, Beyond Coronabonds: A New Constituent for Europe, Istituto Affari Internazionali, IAI Commentaries 26/2020.

**02** Heiko Maas, Was Europa aus der Corona-Krise lernen kann, 23.4.2020, [www.welt.de/debatte/kommentare/article207211135](http://www.welt.de/debatte/kommentare/article207211135).

**03** Vgl. Andreas Maurer, Die Organisation widersprüchlicher Erwartungen. Perspektiven für die deutsche EU-Ratspräsidentschaft, in: Internationale Politik und Gesellschaft 1/2007, S. 47–65, hier S. 56.

**04** Vgl. Andreas Warntjen, The Council Presidency: Power Broker or Burden? An Empirical Analysis, in: European Union Politics 3/2008, S. 315–338, hier S. 331.

Crisis Response) eine Rolle.<sup>05</sup> Dieser wurde im Januar 2020 durch die kroatische Ratspräsidentschaft vollständig aktiviert. Der Modus der „vollständigen Aktivierung“ überträgt dem Ratsvorsitz eine essenzielle Rolle, denn er kann auf der Ebene der Ständigen Vertreter oder im Rat Handlungsvorschläge und Maßnahmen zum Beschluss im Rat oder Europäischen Rat vorbereiten.<sup>06</sup>

Die durch den Krisenmechanismus gestärkte Koordinatorenrolle des Ratsvorsitzes könnte Deutschland in Verbindung mit seinen langjährigen Verhandlungserfahrungen und administrativen sowie personellen Kapazitäten zu einer Art „Super-Koordinator“ der Corona-Krise machen.<sup>07</sup> Die Aussicht auf eine solche Funktion birgt angesichts negativer Erinnerungen an den deutschen Einfluss bei der Bewältigung der Eurokrise, die vor allem in den südeuropäischen Mitgliedstaaten verbreitet sind, allerdings die Gefahr, dass Deutschland erneut als „Lehrmeister“ wahrgenommen werden könnte.

## DIE PRÄ-CORONA PROGRAMMATIK

Es gibt bestimmte Faktoren, die das Ratspräsidentschaftsprogramm strukturieren. Zunächst wird die strategische Ausrichtung der EU durch den Europäischen Rat vorgegeben. Die Staats- und Regierungschefs haben in ihrer Strategischen Agenda für die Jahre 2019 bis 2024 den Fokus auf den Schutz der Bürgerinnen und Bürger und ihrer Freiheiten, die Entwicklung einer soliden und dynamischen wirtschaftlichen Basis, die Verwirklichung eines klimaneutralen, grünen, fairen und sozialen Europas sowie die Förderung der Interessen und Werte Europas in der Welt gelegt.<sup>08</sup> Auch die politischen Leitlinien der neuen Kommission unter Ursula von der Leyen sowie ihr Arbeitsprogramm für 2020, mit dem sie

den „Startschuss für den Übergang in ein faires, klimaneutrales und digitales Europa“ gegeben hat,<sup>09</sup> sind für die deutsche Ratspräsidentschaft richtungsgebend.

Die Außenminister des Dreiervorsitzes von Deutschland, Portugal und Slowenien haben hinsichtlich ihres gemeinsamen Programms beschlossen, die Erwartungen und Sorgen der Bürger stärker in den Blick zu nehmen, um das Vertrauen in die EU zu stärken.<sup>10</sup> Ihre Schwerpunkte liegen auf gemeinsamen Werten, Demokratie, Menschenrechten und Rechtsstaatlichkeit genauso wie auf der Förderung von Arbeitsplätzen, Wachstum und der sozialen Dimension Europas. Gleichzeitig wollen sie aktuelle Herausforderungen wie Digitalisierung, Klimawandel, Energiewende und die EU als außenpolitischer Akteur thematisieren.

Die Ausdifferenzierung dieser Schwerpunktsetzung für die Trio- und die deutsche Ratspräsidentschaft richtet sich nach den offenen Baustellen im Integrationsprozess. Dies schließt blockierte legislative Dossiers aus früheren Präsidentschaften – sogenannte vererbte Agendapunkte – ein. Die Priorisierung der Themen erfolgt dabei im Lichte der Dringlichkeit der Maßnahmen. Die Liste der vererbten und dringlichen Dossiers für das Programm der deutschen Ratspräsidentschaft ist beträchtlich. Ein Verhandlungsdurchbruch in der festgefahrenen Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems angesichts steigender Migrationszahlen ist genauso essenziell wie im MFR oder in den zukünftigen Beziehungen der EU mit dem Vereinigten Königreich nach dem Ende der Brexit-Übergangsphase im Dezember 2020. Während ein Aufschub des MFR die Funktionsfähigkeit der EU im nächsten Jahr und darüber hinaus gefährden würde und somit hoch problematisch wäre, ist eine Verlängerung der Brexit-Übergangsphase im Vereinigten Königreich politisch nicht gewollt.

**05** Vgl. Europäischer Rat/Rat der EU, Die Krisenreaktion des Rates (IPCR), 17. 4. 2020, [www.consilium.europa.eu/de/policies/ipcr-response-to-crisis](http://www.consilium.europa.eu/de/policies/ipcr-response-to-crisis).

**06** Vgl. Rat der EU, Council Implementing Decision (EU) 2018/1993 of 11 December 2018 on the EU Integrated Political Crisis Response Arrangements, Art. 6 und 13, Official Journal L 320/28, 17. 12. 2018.

**07** Vgl. Maas (Anm. 2).

**08** Vgl. Europäischer Rat, Eine neue Strategische Agenda 2019–2024, Pressemitteilung, 20. 6. 2019, [www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2019/06/20/a-new-strategic-agenda-2019-2024](http://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2019/06/20/a-new-strategic-agenda-2019-2024).

**09** Europäische Kommission, Arbeitsprogramm der Europäischen Kommission für 2020: Ein ehrgeiziger Fahrplan für eine Union, die mehr erreichen will, Pressemitteilung, 29. 1. 2020, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip\\_20\\_124](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip_20_124). Zum Ziel der Klimaneutralität siehe auch den Beitrag von Kirsten Westphal in dieser Ausgabe (Anm. d. Red.).

**10** Vgl. Auswärtiges Amt, Treffen der Außenminister Deutschlands, Portugals und Sloweniens – Erklärung zur Trio-Präsidentschaft 2020/2021, Pressemitteilung, 22. 5. 2019, [www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/trio-praesidentschaft/2220460](http://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/trio-praesidentschaft/2220460).

Zusätzlich darf die deutsche Ratspräsidentschaft wichtige Impulssetzungen nicht aus den Augen verlieren. Dies gilt für den Klimaschutz – wenn das durch von der Leyen ausgerufene Ziel der CO<sub>2</sub>-Neutralität bis 2050 erreicht werden soll –, die digitale und technologische Souveränität sowie den Schutz der gemeinsamen Werte in Bezug auf Rechtsstaatlichkeit. Letzteres ist besonders relevant, da neue Gesetze im Bereich Justiz, Meinungsfreiheit, Korruption und Rechte von Minderheiten insbesondere in Ungarn und Polen in den vergangenen Jahren verdeutlicht haben, dass ein effektiver Mechanismus zur Kontrolle der Einhaltung der Werte der EU aus Art. 2 EUV fehlt und somit eine Unterwanderung des Fundaments europäischer Integration drohen könnte. Während der deutschen Ratspräsidentschaft wird es notwendig sein, einen entsprechenden politischen Dialog aller Mitgliedstaaten zu vereinbaren. Diese Frage sollte auch in den MFR-Verhandlungen eine Rolle spielen, denn die Kommission hat in ihrem ursprünglichen Vorschlag von 2018 die Verknüpfung von EU-Haushaltsmitteln mit der Einhaltung der rechtsstaatlichen Standards vorgeschlagen.<sup>11</sup>

Neben den dringlichen Dossiers in Bezug auf die internen Entwicklungen in der EU zur Wahrung des Zusammenhalts und eines solidarischen und nachhaltigen Europas liegt ein wichtiger Schwerpunkt der deutschen Ratspräsidentschaft auf dem souveränen Handeln der EU auf internationaler Ebene. Da der Multilateralismus immer mehr ins Hintertreffen gerät, wird auf eine effektive Außenpolitik im Rahmen einer regelbasierten internationalen Ordnung gesetzt. Früh war deutlich, dass Deutschland einen Schwerpunkt auf den Austausch mit China legen würde, denn die EU-China Beziehungen sind gleichermaßen wichtig wie komplex, zugleich aber auch höchst kontrovers. Ein für September 2020 geplanter EU-China Gipfel soll sowohl die China-Politik der EU-Mitgliedstaaten einen, als auch konkrete Fortschritte bringen, was die Weiterentwicklung der EU-China-Partnerschaft zu einem bilateralen Investitionsabkommen angeht.

Letztlich muss die Planung eines Programms für die EU-Ratspräsidentschaft mit einigen Unwägbarkeiten und Unvorhersehbarkeiten um-

gehen können. Dies trifft auf Deutschland ganz besonders zu, da im zurückliegenden Jahr nur schwer absehbar war, welchen Verhandlungsstand die dringlichen Dossiers bis zum 1. Juli 2020 haben würden. Insbesondere der tatsächliche EU-Austritt des Vereinigten Königreiches zum 31. Januar 2020 hatte sich erst kurzfristig abgezeichnet. Der Abschluss der MFR-Verhandlungen noch vor der deutschen Ratspräsidentschaft wäre wünschenswert gewesen. Auch die Situation in der Asyl- und Migrationspolitik hat sich seit Anfang 2020 zugespitzt: Die humanitären Zustände in mehreren griechischen Flüchtlingslagern sind dramatisch, zudem ließ die Türkei die Vereinbarung mit der EU von 2016 fast platzen.<sup>12</sup> Durch diese Entwicklungen gerät die deutsche Ratspräsidentschaft in ein Dilemma: Einerseits stieg der Erwartungsdruck, diese Fragen frühzeitig auf ihrer Agenda zu priorisieren. Andererseits scheint in Anbetracht der Unvorhersehbarkeit der Entwicklungen eine konservative Herangehensweise in der Planung der Agenda ratsam, um kurzfristig umdisponieren zu können. So blieb die Programmatik für die deutsche Ratspräsidentschaft lange allgemein und lediglich von der Absteckung allgemeiner Schwerpunktthemen geprägt.

## DIE POST-CORONA PROGRAMMATIK

Unerwartete und scheinbar unwahrscheinliche Ereignisse, die tief greifende Konsequenzen haben und deshalb jegliche Planung und Priorisierung obsolet werden lassen, werden in den Wirtschaftswissenschaften auch „Schwarze Schwäne“ genannt. Die Corona-Pandemie ist der Schwarze Schwan der deutschen Ratspräsidentschaft: Sie traf Europa mit hohen Infektionszahlen und Todesfällen vor allem in Großbritannien, Italien, Spanien und Frankreich im globalen Vergleich besonders stark. Die Maßnahmen zur Eindämmung der Virusverbreitung konzentrieren sich in allen EU-Mitgliedstaaten – bis auf Schweden, das mehr auf Freiwilligkeit setzt – auf Kontakt- beziehungsweise Ausgangssperren, die das gesellschaftliche Leben und die Wirtschaft nahezu stillstehen lassen. Kurz vor der Übernahme des Ratsvorsitzes

<sup>11</sup> Vgl. Europäische Kommission, EU-Budget: Die Kommission schlägt ein modernes Budget vor für eine Union, die schützt, stärkt und verteidigt, Pressemitteilung, 2.5.2018, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/IP\\_18\\_3570](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/IP_18_3570).

<sup>12</sup> Vgl. Türkei will Flüchtlinge nicht länger von Flucht nach Europa abhalten, 28.2.2020, [www.euractiv.de/section/eu-aussenpolitik/news/tuerkei-will-fluechtlinge-nicht-laenger-von-flucht-nach-europa-abhalten](http://www.euractiv.de/section/eu-aussenpolitik/news/tuerkei-will-fluechtlinge-nicht-laenger-von-flucht-nach-europa-abhalten).

ist die deutsche Bundesregierung somit herausgefordert, das Programm für die Ratspräsidentschaft strukturell und inhaltlich „auszumisten, zu priorisieren, [und] neu zu sortieren“.<sup>13</sup>

Dabei ist sie in ihrer Organisationsfunktion damit konfrontiert, dass die Corona-Pandemie die politischen Prozesse in Brüssel völlig verändert hat. Die Kontakt- und Ausgangssperren gehen mit internationalen Reisehinweisen und teilweise Schließungen der EU-Binnengrenzen einher, wodurch Ratssitzungen inklusive aller Arbeitsgruppen und Sonderausschüssen bis auf Weiteres in den virtuellen Raum verlagert wurden. Dies erfordert zum einen technische Kapazitäten, über die die EU-Institutionen zurzeit noch nicht verfügen.<sup>14</sup> Zum anderen können sich die Vertreter der EU-Mitgliedstaaten im Rahmen der Sitzungen nicht mehr wie gewohnt bilateral und informell austauschen. Das Aushandeln von Positionen wird folglich eine angepasste „Corona-Diplomatie“<sup>15</sup> erforderlich machen. Dies könnte die Gesetzgebungsaktivität verlangsamen und sich negativ auf die Produktivität der Ratspräsidentschaft, vor allem bei der Verhandlung sensibler Dossiers wie dem MFR, auswirken.

Gleichzeitig sind die Anforderungen an die Rolle der deutschen Ratspräsidentschaft als „ehrllicher Makler und dynamischer Antreiber“<sup>16</sup> gestiegen. Die hierfür notwendige Rekalibrierung und Neupriorisierung ihres Programms betrifft mehrere Dimensionen des Zusammenhalts in Europa und somit der Zukunft des Integrationsprozesses. Die wirtschaftlichen sowie budgetären Entwicklungen in den EU-Mitgliedstaaten stehen dabei besonders im Fokus. Entsprechende Prognosen müssen fast wöchentlich angepasst werden, lassen aber für 2020 eine schwere Rezession erwarten.<sup>17</sup> Dabei ist die Situation in einigen Mitgliedstaaten aufgrund von unterschiedlichen strukturellen Voraussetzungen, Rezessionen ab-

federn zu können, bedenklicher als in anderen. Die Corona-Pandemie hat offengelegt, dass die strukturelle Kluft zwischen den südlichen und nördlichen EU-Mitgliedstaaten, die bereits durch die globale Finanzkrise ab 2008 evident geworden war, trotz der vielfältigen Eurozonen-Reformen fortbesteht.

Sowohl die Finanzminister als auch die Staats- und Regierungschefs konnten sich zwar auf umfassende Sofortmaßnahmen für Arbeitnehmer, Unternehmer und Mitgliedstaaten in Höhe von 540 Milliarden Euro einigen: Das SURE-Programm der Kommission stellt finanzielle Unterstützung für Kurzarbeit bereit, die Europäische Investitionsbank hat einen Garantiefonds aufgesetzt, und die Kreditlinien des Europäischen Stabilitätsmechanismus wurden substantiell ausgebaut, damit Staaten Mittel für die Pandemie-Bekämpfung abrufen können.<sup>18</sup> Während der deutschen Ratspräsidentschaft stehen dann aber die kritischen Punkte des Fahrplans für den Wiederaufbau auf der Agenda. Die Kommission ist aktuell damit befasst, einen Vorschlag für einen Erholungsfonds auszuarbeiten, der im MFR angesiedelt sein soll. Allerdings sind sich die Mitgliedstaaten in allen relevanten Eckpunkten eines solchen Fonds – Konditionen und Ausschüttungsform per Darlehen oder Zuschuss – uneinig. Damit ist im Grunde die alte Diskussion um Eurobonds beziehungsweise Corona-Bonds, das heißt gemeinsame Schuldentitel, wiederbelebt, und die Fronten sind nicht weniger verhärtet als in den 2010er Jahren.

Auch wenn die Unterstützung der Wirtschaft ein dominierender Schwerpunkt der deutschen Ratspräsidentschaft sein wird, darf es sich nicht um die einzige Priorität handeln. Die Corona-Pandemie fordert auch den bereits angeschlagenen Zusammenhalt in Europa in Bezug auf Rechtsstaatlichkeit heraus. Maßnahmen zur Eindämmung der Ausbreitung des Virus greifen zum Teil stark in die Freiheitsrechte der Bürger ein. In Ungarn gehen sie jedoch eindeutig darüber hinaus: Die Ausrufung des unbegrenzten Ausnahmezustandes ermöglicht es dem ungarischen Ministerpräsidenten Viktor Orbán, per Dekret zu

**13** Andreas Rinke, Neue Prioritäten – Virus-Krise und die deutsche EU-Präsidentschaft, 29. 4. 2020, <https://de.reuters.com/article/virus-eu-deutschland-idDEKCN22B0HS>.

**14** Vgl. Peter Müller, Deutscher EU-Botschafter schreibt Brandbrief ans Kanzleramt, 7. 4. 2020, [www.spiegel.de/politik/ausland/a-90f62ece-5cdf-4a92-b720](http://www.spiegel.de/politik/ausland/a-90f62ece-5cdf-4a92-b720).

**15** Maas (Anm. 2).

**16** Ebd.

**17** Vgl. Europäisches Parlament, The Economy and Corona Virus: Weekly Picks, Briefing, 6. 4. 2020, [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/645717/IPOL\\_BRI\(2020\)645717\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/645717/IPOL_BRI(2020)645717_EN.pdf).

**18** Vgl. Euro-Gruppe, Report on the Comprehensive Economic Policy Response to the COVID-19 Pandemic, Pressemitteilung, 9. 4. 2020, [www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2020/04/09/report-on-the-comprehensive-economic-policy-response-to-the-covid-19-pandemic/](http://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2020/04/09/report-on-the-comprehensive-economic-policy-response-to-the-covid-19-pandemic/).

regieren, was Demokratie und Rechtsstaatsprinzip unterläuft. Der politische Dialog zur Rechtsstaatlichkeit wird somit für die deutsche Ratspräsidentschaft unter den Vorzeichen der Krise nur umso wichtiger.

Die Corona-Pandemie könnte in diesem sowie in den Bereichen Digitalisierung, Klimaschutz und sozialer Zusammenhalt sogar eine Katalysatorfunktion entwickeln, weil sie die Dringlichkeit dieser Dossiers noch verstärkt. Eine besondere Herausforderung ist jedoch die Verhandlung des MFR. Vertreter der deutschen Bundesregierung waren davon ausgegangen, dass dieses Dossier so weit fortgeschritten sein würde, dass keine größeren Anstrengungen auf Ratsbene mehr erforderlich werden würden. Die Maßnahmen zum Wiederaufbau nach der Krise machen jetzt zum einen die Erhöhung des Finanzrahmens von 2021 bis 2027 notwendig, nachdem bereits der Brexit eine Debatte um die Kompensation der britischen Mittel ausgelöst hatte. Zum anderen ist eine Umstrukturierung mit verstärkten Investitionen in Forschung, Klimaschutz, technologische Souveränität und krisenfeste Gesundheits- und Sozialsysteme erforderlich. Auch die Rechtsstaatsklausel wird weiter relevant bleiben. Das Paket muss gänzlich neu geschnürt werden – und die Zeit ist knapp.

Das Krisenmanagement zur Sicherung des Zusammenhalts in Europa ist nur die eine Seite der Medaille der Corona-Pandemie; die deutsche Ratspräsidentschaft sollte die externe Dimension als deren zweite Seite nicht außer Acht lassen.<sup>19</sup> Ähnlich wie in der internen Dimension ist die Pandemie hier einerseits als Bedrohung für Sicherheit und Multilateralismus und andererseits als Chance für die EU zu verstehen, sich durch geschicktes, einheitliches und souveränes Auftreten als führende Akteurin in einer regelbasierten internationalen Ordnung zu behaupten.

## ZUSAMMENHALT SICHERN

Die Auswirkungen der Corona-Pandemie treffen die Union tief ins Mark. Zwar ist zu erwarten, dass die Pandemie in der zweiten Jahreshälfte 2020

<sup>19</sup> Vgl. Nicole Koenig/Anna Stahl, How the Coronavirus Pandemic Affects the EU's Geopolitical Agenda, 24. 4. 2020, [www.hertie-school.org/fileadmin/20200424\\_EU\\_Solidarity\\_Koenig\\_Stahl.pdf](http://www.hertie-school.org/fileadmin/20200424_EU_Solidarity_Koenig_Stahl.pdf); Tobias Bunde et al., European Vision and Ambition Needed: Italy and Germany Must Promote a Global EU Response to COVID-19, IAI Commentaries 27/2020.

ihren Höhepunkt überschritten haben wird. Mit den tief greifenden politischen, wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen wird Europa aber noch lange zu tun haben. Die deutsche Ratspräsidentschaft wird in ihrer sechsmonatigen Amtszeit keine abschließenden Lösungen finden können. Ihre wichtigste Aufgabe wird darin bestehen, die richtigen Weichen im Krisenmanagement zu stellen und zu verhindern, dass der Zusammenhalt in Europa der Pandemie zum Opfer fällt. Hierfür ist sowohl eine Reduzierung und Priorisierung der Themen als auch ein effektives Zusammenspiel mit den Institutionen in Brüssel notwendig. Damit die Pandemie nicht zum Spaltpilz der europäischen Integration wird, sollten drei Strategien richtungsgebend sein.

*Erstens* sollte der Fokus auf europäischen statt auf nationalstaatlichen Lösungen liegen. Nach Ausbruch der Corona-Pandemie hat es ein wenig gedauert, bis Maßnahmen auch auf EU-Ebene koordiniert wurden. So entstand der Eindruck, dass es an Solidarität innerhalb der EU fehlen würde. Einem solchen Verständnis muss entschieden entgegen gewirkt werden.

*Zweitens* muss das Vertrauen in europäische Lösungen gestärkt werden. Dies ist besonders wichtig, da sich die Pandemie durch gesundheitliche Bedrohung, Einschränkung der Freiheitsrechte und wirtschaftliche Verluste direkt auf die Bürgerinnen und Bürger auswirkt – und es im Vergleich zur Eurokrise nicht um die abstrakte Rettung von Banken geht. Eine besondere Herausforderung sind hier die populistischen und europaskeptischen Stimmen in den EU-Mitgliedstaaten. Entsprechende politische Parteien können eine andauernde Debatte zum Beispiel um Corona-Bonds für ihre Zwecke instrumentalisieren, indem sie entweder anklagen, dass das eigene Land für die Schwächen anderer Mitgliedstaaten aufkommen solle, oder der EU vorwerfen, das eigene Land im Stich zu lassen. An der von Kommissionspräsidentin von der Leyen öffentlichkeitswirksam angekündigten Konferenz zur Zukunft Europas sollte festgehalten werden – falls nötig in virtuellem Format, um das Ziel des gestärkten Mitspracherechts der Bürgerinnen und Bürger auf EU-Ebene weiterhin im Blick zu behalten und eine „Ratspräsidentschaft der Institutionen“ zu verhindern.

*Drittens* darf das Krisenmanagement in der Corona-Pandemie nicht zulasten von notwendigen Reformen und Fortschritten in anderen Bereichen

gehen. Die Ordnung der zukünftigen Beziehungen zum Vereinigten Königreich bleibt wichtig. Sollte die britische Regierung ihre Position nicht ändern, muss auch hierfür noch 2020 eine Lösung gefunden werden. Die deutsche Präsidentschaft wird also mehrere Dossiers angehen müssen, die keinen Aufschub erlauben. Hierzu gehören neben dem Brexit und dem MFR auch die Migrations- und Asylpolitik sowie der Klimaschutz.

Im Grunde ist es positiv zu bewerten, dass gerade Deutschland eine solch anspruchsvolle Präsidentschaft übernimmt. Der pragmatische Politikstil der Bundesregierung, der in den vergangenen Jahren oft als visionslos kritisiert wurde, bewährt sich in Krisenzeiten – so zuletzt in

**20** Vgl. Wulf Reiners/Funda Tekin, Taking Refuge in Leadership? Facilitators and Constraints of Germany's Influence in EU Migration Policy and EU-Turkey Affairs during the Refugee Crisis (2015–2016), in: German Politics 1/2020, S. 115–130.

der Migrationskrise.<sup>20</sup> Er kann dabei helfen, der anspruchsvollen „Super-Koordinationsfunktion“ gerecht zu werden und dabei möglichen Sorgen vor einer deutschen Dominanz im Krisenmanagement insbesondere bei einigen südlichen Mitgliedstaaten entgegenwirken.

#### FUNDA TEKIN

ist promovierte Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlerin und Direktorin des Instituts für Europäische Politik in Berlin.  
funda.tekin@iep-berlin.de

#### JANA SCHUBERT

ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Europäische Politik in Berlin und koordiniert dort das Jugendbeteiligungsprojekt für die Trio-EU-Ratspräsidentschaft Deutschlands, Portugals und Sloweniens #EngagEURCouncil.  
jana.schubert@iep-berlin.de

# euro|topics

30 Länder – 300 Medien – 1 Presseschau

Die euro|topics-Presseschau: Der tägliche Blick in europäische Kommentare aus Politik, Wirtschaft, Gesellschaft und Kultur – in drei Sprachen.

[www.eurotopics.net](http://www.eurotopics.net)

# ZWISCHEN GREEN DEAL UND NORD STREAM

## Europäische Energiepolitik 2020

*Kirsten Westphal*

Die neue EU-Kommission unter Ursula von der Leyen hat sich dem Ziel eines klimaneutralen Kontinents bis 2050 verschrieben. Da der von ihr angekündigte „Green Deal“ nicht nur die EU umfasst, sondern von Europa spricht, ist dabei sowohl die Binnen-, als auch die Außendimension zu berücksichtigen. Die Ende November 2019 gewählte Kommission möchte in ihrer Amtszeit bis 2024 eine globale Führungsrolle der EU umsetzen und geopolitisch agieren. Der „Green Deal“ steht außerdem für die neue Wachstumsstrategie der EU. Die Energietransformation in Europa ist somit ein prioritäres Ziel, denn dort sind große Einsparungen klimaschädlicher Emissionen zu erreichen.

Diese Baustelle ist nicht neu: Schon unter von der Leyens Vorgänger Jean-Claude Juncker war die Energieunion eine der zehn Prioritäten der Kommission. Der Blick zurück verdeutlicht die Herausforderungen, vor denen die EU-Kommission in der Energiepolitik steht, denn häufig überdecken Formelkompromisse substanzielle Differenzen nur unzureichend. Der Blick nach vorn ist durch die Corona-Pandemie getrübt, die die Uneinigkeiten in Europa noch verstärken kann, das Prinzip der Solidarität weiter aufgeladen hat und deren Bewältigung große politische und finanzielle Ressourcen binden wird.

### GROßE HERAUSFORDERUNGEN

Mit dem europäischen „Green Deal“<sup>01</sup> wird das Ziel angepeilt, bis 2050 klimaneutral zu sein, zugleich wird eine Wachstumsstrategie formuliert, die Klima- und Umweltschutz in den Mittelpunkt rückt. Diese neue grüne Strategie für Umwelt, Industrie und Wirtschaft soll langfristig einen verlässlichen Rahmen für Investitionen schaffen. Außerdem soll die Wirtschaft der EU im inter-

nationalen Wettbewerb gestärkt und gleichzeitig resilienter auch gegen Klimafolgen gemacht werden. Innovationen in Schlüsselsektoren gelten als entscheidende Bausteine für den Erfolg.

Zu den Hauptkomponenten zählen 2020 ein Vorschlag für ein Klimagesetz, das das Ziel der CO<sub>2</sub>-Neutralität bis 2050 festschreibt; der Just Transition Mechanism, der auch einen Fonds umfasst, der die Folgen der wirtschaftlichen Umstellung auf Klimaneutralität und Kreislaufwirtschaft abfedern soll. Vor allem aber sieht der European Sustainable Investment Plan die Bereitstellung von Finanzmitteln von einer Billion Euro in den Umbau des Wirtschafts- und Energiesystems bis 2030 vor.<sup>02</sup> Hinzu kommen eine neue Biodiversitätsstrategie für 2030 und ein Aktionsplan für eine verbesserte Kreislaufwirtschaft, der Teil der neuen Industriestrategie ist. Die im März 2020 vorgestellte Industriestrategie unterstreicht die Bedeutung der sozialen Marktwirtschaft in Europa und hat zum erklärten Ziel, die europäische Industrie im globalen Kontext wettbewerbsfähig zu halten.<sup>03</sup>

In der engeren Energie- und Klimapolitik ist geplant, bestehende Mechanismen nachzujustieren: So sollen die Reduktionsziele bei den klimaschädlichen Emissionen bis 2030 auf minus 50 Prozent gegenüber dem Emissionsniveau von 1990 nach oben gesetzt, das Emissionshandelssystem (ETS) in der EU „wo nötig“ im Energie- und Industriesektor überprüft und eventuell auf den Transport- und Gebäudesektor ausgeweitet sowie die Ziele der Mitgliedstaaten in Sektoren außerhalb des ETS überprüft werden. In die Mobilitätsstrategie sollen weitere Maßnahmen integriert werden, die den Transport über Land, Wasser und Luft nachhaltiger gestalten – unter anderem durch sauberere Kraftstoffe sowie den Ausbau der Elektroladeinfrastruktur und des Schienentransports.

Außerdem nimmt der „Green Deal“ die Nahrungsmittelproduktion und Landwirtschaft sowie die Chemieindustrie in den Fokus. Nicht zuletzt müssen darüber hinaus noch Strategien und Maßnahmen zur Förderung grüner Investitionen aus privater und öffentlicher Hand entwickelt werden. Kurz: Es geht es um eine neue Wachstumsstrategie, die die europäische Wirtschaft nachhaltiger und resilienter machen und sie in Einklang mit den Pariser Klimazielen bringen soll. Die EU steht damit vor einer „großen Transformation“ in einer Art und Weise, wie sie der Wirtschaftshistoriker und Sozialwissenschaftler Karl Polanyi beschrieb – sie soll und wird das politische, wirtschaftliche und soziale Miteinander von Grund auf verändern und ist mit enormen Strukturbrüchen, Umverteilungseffekten und Systemumwälzungen verbunden.

Angesichts der präzedenzlosen Umbauaufgabe schlagen hohe Vorab-Investitionen zu Buche, auch wenn die langfristigen Transformationsdividenden von menschlicher Sicherheit und Gesundheit bis zu geringen operativen Kosten von erneuerbaren Energien reichen, die quasi zum Nulltarif zu ernten sind. Hier stellt sich die Frage nach europäischer Wettbewerbsfähigkeit ganz akut, während auf lange Sicht aus einem erfolgreichen grünen Wachstumsmodell große Chancen erwachsen. Der europäische „Green Deal“ erfolgt in einer Zeit, in der die Weltwirtschaft durch wachsende geoökonomische Rivalitäten und vor allem US-amerikanisch-chinesische Konkurrenz geprägt ist. Das trägt nicht nur zur wachsenden Erosion der liberalen Ordnung und ihres Regelsystems bei, sondern auch zur Orientierung auf kurzfristige relative Wettbewerbsvorteile.

Für die EU hat dies weitreichende Konsequenzen, denn als Rechtsgemeinschaft ist sie auf eine regelbasierte, normgebundene Umwelt ausgerichtet. Zudem ist der EU-Binnenmarkt

in die globalisierte Weltwirtschaft, die internationale Arbeitsteilung und wechselseitige Abhängigkeiten eingebunden. Nun aber verstärken sich Tendenzen von Entkopplung, Deglobalisierung und Protektionismus. Wirtschaftliche Stärke und technologische Vorherrschaft werden als Machtwahrung verstanden und instrumentalisiert. Vor allem aber kommen der EU die großen Partner für Klimaschutz und Energietransformation abhanden. Die Fokussierung auf nationale Interessen lässt die Zusammenarbeit für das Gemeinwohl und globale öffentliche Güter wie das Klima verkümmern.

Bei der Krise des Multilateralismus fällt vor allem die schwächelnde transatlantische Partnerschaft ins Gewicht. US-Präsident Trump verfolgt einen protektionistischen Kurs des „America First“ und hat von der Rolle der Weltordnungsmacht Abschied genommen. Die EU muss deswegen eine Führungsrolle einnehmen, um eine bessere globale Ordnung zu schaffen, für offenen und fairen Handel einzutreten und das Klima zu schützen, was eine geopolitisch denkende und agierende Europäische Kommission erfordert.<sup>04</sup> Eine Abstimmung mit Partnern ist für die Wettbewerbsfähigkeit entscheidend. Der Konsens über eine Energietransformation in der EU ist jedoch brüchig, was wiederum ihren regulatorisch-normativen Einfluss und ihre (Markt-)Macht schwächt; dies sowohl mit Blick auf das alte – konventionelle – Energiesystem als auch auf die neue technologiegetriebene Energiewelt.

Allerdings sah auch schon Jean-Claude Juncker 2016 die Energieunion mit ihrem Binnenmarkt und der Energietransformation nach einem Jahrzehnt der Krisen als eine Grundlage für Wachstum und sozioökonomischen Zusammenhalt.<sup>05</sup> Hieran knüpft die Kommission unter von der Leyen mit dem „Green Deal“ und dem geopolitischen Anspruch nahtlos an. Die neue Kommissionspräsidentin sieht sich indes wenige Monate nach ihrer Amtsübernahme der Corona-Krise gegenüber. Es ist zu erwarten, dass die politischen und sozioökonomischen Folgen auch die

**01** Vgl. Europäische Kommission, Arbeitsprogramm der Kommission für 2020: Eine Union, die mehr erreichen will, 29. 1. 2020, [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:7ae642ea-4340-11ea-b81b-01aa75ed71a1.0001.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:7ae642ea-4340-11ea-b81b-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF).

**02** Vgl. dies., Launching the Just Transition Mechanism – for a Green Transition Based on Solidarity and Fairness, 15. 1. 2020, [https://ec.europa.eu/info/news/launching-just-transition-mechanism-green-transition-based-solidarity-and-fairness-2020-jan-15\\_en](https://ec.europa.eu/info/news/launching-just-transition-mechanism-green-transition-based-solidarity-and-fairness-2020-jan-15_en).

**03** Vgl. dies., Eine neue Industriestrategie für Europa, 10. 3. 2020, [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/communication-eu-industrial-strategy-march-2020\\_de.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/communication-eu-industrial-strategy-march-2020_de.pdf).

**04** Vgl. Ursula von der Leyen, Rede der gewählten Kommissionspräsidentin im Europäischen Parlament, Straßburg, 27. 11. 2019, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/speech\\_19\\_6408](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/speech_19_6408).

**05** Vgl. Jean-Claude Juncker, Rede zur Lage der Union: Hin zu einem besseren Europa – Einem Europa, das schützt, stärkt und verteidigt, Straßburg, 14. 9. 2016, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/SPEECH\\_16\\_3043](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/SPEECH_16_3043).

Energiepolitik der EU prägen werden. So ist anzunehmen, dass die Pandemie bestehende Trends beschleunigen und vertiefen kann und sich Fragen um soziale Umverteilung und europäischen Zusammenhalt verstärkt stellen werden – auch wenn der „Green Deal“ das Leitthema für einen „Marshall-Plan für Europa“ sein soll und Solidarität „das Herz“ der Union.<sup>06</sup> Wie also ist es um den Status quo der Energiepolitik bestellt?

### EINE BAUSTELLE, MEHRERE PLÄNE UND VIELE ARCHITEKTEN

Über zwei Jahrzehnte lang war das Leitbild für die EU-Energiepolitik das strategische Ziel-dreieck von Klima- und Umweltverträglichkeit, Wettbewerbsfähigkeit und Versorgungssicherheit. Mitunter wurde das Dreieck auch eher als Trilemma gesehen, da Maßnahmen, um ein Ziel zu erreichen, ein anderes Ziel konterkarieren können. So wird häufig die Verwendung heimischer Braunkohle mit Versorgungssicherheit begründet, was aber gleichzeitig negative Auswirkungen auf das Klima hat.

Die Mitgliedstaaten haben innerhalb dieses Zieldreiecks unterschiedliche Präferenzen, die die jeweiligen nationalen Ausgangsbedingungen im Energiemix, die historisch-technischen Gegebenheiten und die wirtschaftliche Ausgangslage widerspiegeln.<sup>07</sup> Das erklärt auch, warum die EU-Energiepolitik durch Konfliktlinien geprägt ist, die die Konsensfindung im EU-Rahmen immer wieder zu einer Herausforderung gemacht haben.

Hinzu kommt, dass sich die Energiepolitik langsam entwickelt hat und im Laufe der Jahre neue Mitgliedsländer mit unterschiedlichen historischen Erfahrungen und Zukunftsvorstellungen hinzugekommen sind. Stand 1951 am Beginn der europäischen Integration die gemeinsame Kontrolle über die auch militärisch-strategisch bedeutsamen Sektoren Kohle und Stahl sowie 1957 die Europäische Atomgemein-

schaft (Euratom), um die Sicherheit und Kontrolle radioaktiver Materialien und die friedliche Nutzung der Kernenergie zu gewährleisten, so geriet die Energiepolitik danach für viele Jahre aus dem Fokus. Die Strom- und Gasinfrastruktur wurde von den Mitgliedstaaten als strategisch wertvolles öffentliches Gut aufgebaut, ausgebaut und betrieben.<sup>08</sup> Die Pfadabhängigkeiten von damals wirken heute noch weiter, da die drei Energie-Binnenmarktpakete von 1996/1998, 2003 und 2007, um einen gemeinsamen und liberalisierten Markt zu schaffen, ungleichzeitig und in den Mitgliedsländern nicht mit der gleichen Konsequenz umgesetzt wurden. Brüssel aber erweiterte damit sein Politikportfolio schrittweise auf den Energiebereich.<sup>09</sup>

Die Umwelt wurde mit dem Vertrag von Amsterdam 1997 zu einem Zuständigkeitsbereich der EU und das Umweltkapitel zum rechtlichen Bezugspunkt für erneuerbare Energien und die Einführung des Emissionshandelssystems 2005. Energiesicherheit schaffte es sehr spät auf die Agenda. Nach der Osterweiterung 2004 trieben die neuen Mitgliedstaaten das Thema voran, und so wurde Energiesicherheit 2005 zu einem gleichrangigen Ziel mit Wettbewerbsfähigkeit und Nachhaltigkeit.<sup>10</sup> Einen klimapolitischen Grundstein legte auch die deutsche EU-Ratspräsidentschaft 2007. Das Jahr markiert nämlich den Beginn einer gemeinsamen integrierten Energie- und Klimapolitik.

Erst 2009, mit Inkrafttreten des Lissabon-Vertrages, wurde Energie überhaupt ins Primärrecht aufgenommen (Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, AEUV). Damit ging auch eine Kompetenzverlagerung einher: Seitdem ist die Energiepolitik zu einer geteilten Zuständigkeit zwischen der Union und den Mitgliedstaaten geworden. In Rückbesinnung auf die Ziele des Binnenmarktes sowie der Erhaltung und Verbesserung der Umwelt sind in Artikel 194 Absatz 1 AEUV folgende Ziele festgelegt: a) Sicherstellung des Funktionierens des Energiemarktes, b) Gewährleistung der Energiever-

**06** Ursula von der Leyen, *Wie unser Europa wieder erstartet*: Leitartikel von der Präsidentin der Europäischen Kommission, 4. 4. 2020, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ac\\_20\\_602](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ac_20_602).

**07** Vgl. Thomas Sattich, *Energy Imports, Geoeconomics, and Regional Coordination: The Case of Germany and Poland in the Baltic Energy System – Close Neighbours, Close(r) Cooperation?*, in: *International Journal of Energy Economics and Policy* 4/2016, S. 789–800, hier S. 789f.

**08** Vgl. Susanne Nies, *An Introductory Overview on Institutional Change*, in: dies. (Hrsg.), *The European Energy Transition: Actors, Factors, Sectors*, Deventer 2019, S. 131–144.

**09** Vgl. Laurie Buonanno/Neill Nugent, *Policies and Policy Processes of the European Union*, Basingstoke 2013, S. 8.

**10** Vgl. Severin Fischer, *Auf dem Weg zur gemeinsamen Energiepolitik: Strategien Instrumente und Politikgestaltung in der Europäischen Union*, Baden-Baden 2011, S. 44.

sorgungssicherheit in der Union, c) Förderung der Energieeffizienz und von Energieeinsparungen sowie Entwicklung neuer und erneuerbarer Energiequellen und d) Förderung der Verbindung der Energienetze.

Darüber hinaus wurde das Solidaritätsprinzip in Artikel 122 AEUV zum Bestandteil des europäischen Primärrechts. Gleichzeitig aber behielten die Mitgliedstaaten nach Artikel 194 Absatz 2 AEUV das Recht, souverän über ihren Energiemix zu entscheiden: „Diese Maßnahmen berühren (...) nicht das Recht eines Mitgliedstaats, die Bedingungen für die Nutzung seiner Energieressourcen, seine Wahl zwischen verschiedenen Energiequellen und die allgemeine Struktur seiner Energieversorgung zu bestimmen.“ Der Artikel 194 AEUV schafft also ein gewisses Spannungsverhältnis, denn Energiepolitik wird immer noch von der nationalen Politik und den Präferenzen der Mitgliedstaaten dominiert, die unterschiedliche Prioritäten, Steuerungsinstrumente und Eigentumsverhältnisse aufweisen.

Im „Green Deal“ wird letztlich Energiepolitik nicht mehr in drei gegenüberliegenden Zielen, sondern in überlappenden Kreisen gedacht.<sup>11</sup> Dieses Leitbild unterstreicht die Querverbindungen und Synergien: Wenn Nachhaltigkeit in den Mittelpunkt gestellt wird, werden aus wirtschaftlicher Sicht auch die externen Kosten berücksichtigt. Der Blick zurück auf die Schaffung der Energieunion legt allerdings offen, dass Synergien zwischen den Zielen häufig eher zufällig als bewusst erzeugt wurden. Die Zielpräferenzen der Mitgliedstaaten im Aushandlungsprozess auszutarieren, bindet viele politische Ressourcen und führt zu „prekären Formelkompromissen“.<sup>12</sup>

## ENERGIEUNION: FUNDAMENT FÜR DEN GREEN DEAL?

Die Idee, eine Energieunion zu schaffen, wurde vom damaligen polnischen Premierminister Donald Tusk in Reaktion auf die russische Annexion der Krim 2014 politisch lanciert. Tusk griff eine vier Jahre alte Idee des ehemaligen Kommissionspräsidenten Jacques Delors und des damaligen Präsidenten des Europäischen Parlaments

Jerzy Buzek auf, um die mittel- und osteuropäischen Mitgliedstaaten besser in eine gemeinsame Energiesicherheitsordnung zu integrieren.<sup>13</sup> Hauptmotiv war der Wunsch der neuen Mitgliedstaaten nach mehr Souveränität in der Energieversorgung und weniger Abhängigkeit von Russland.

Im Februar 2015 leitete Jean-Claude Juncker dann die Schaffung der Energieunion ein.<sup>14</sup> Das „Paket zur Energieunion“ unterscheidet sich aber ganz wesentlich vom ursprünglichen Konzept Tusks.<sup>15</sup> So umfasst es fünf Dimensionen, die den unterschiedlichen energiepolitischen Präferenzen der Mitgliedsländer Rechnung tragen sollen:

- Energiesicherheit sowie Solidarität und Vertrauen;
- vollständige Integration des Energiebinnenmarktes;
- Verbesserung der Energieeffizienz;
- Klimaschutz und Dekarbonisierung der Wirtschaft (nicht zuletzt durch den verstärkten Einsatz erneuerbarer Energien);
- Forschung, Innovation und Wettbewerbsfähigkeit.

In der politischen Praxis wurde allerdings immer deutlicher, wie weit die Positionen der Mitgliedstaaten auseinanderlagen, von der Konzentration auf Energiesicherheit bis zur starken Betonung von Energieeffizienz und Klimawandel.<sup>16</sup> Die Kommission wiederum versuchte bereits seit 2014, eine zunehmend politische Rolle auszufüllen, mehr Kompetenzen in Brüssel zu bündeln und die Schlagkraft der Union über Regulierung

<sup>13</sup> Vgl. Marc Ringel/Michèle Knodt, *The Governance of the European Energy Union: Efficiency, Effectiveness and Acceptance of the Winter Package 2016*, in: *Energy Policy* 112/2018, S. 209–220.

<sup>14</sup> Vgl. Europäische Kommission, *Paket zur Energieunion. Rahmenstrategie für eine krisenfesten Energieunion mit einer zukunftsorientierten Klimaschutzstrategie*, 25. 2. 2015, [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:1bd46c90-bdd4-11e4-bbe1-01aa75ed71a1.0002.01/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:1bd46c90-bdd4-11e4-bbe1-01aa75ed71a1.0002.01/DOC_1&format=PDF).

<sup>15</sup> Vgl. Kacper Szulecki et al., *Shaping the „Energy Union“: Between National Positions and Governance Innovation in EU Energy and Climate Policy*, in: *Climate Policy* 5/2016, S. 548–567; Sami Andoura/Jean-Arnold Vinois, *From the European Energy Community to the Energy Union – A New Policy Proposal*, Januar 2015, [www.institutdelors.eu/wp-content/uploads/2018/01/energyunion-andouravinois-idi-jan15.pdf](http://www.institutdelors.eu/wp-content/uploads/2018/01/energyunion-andouravinois-idi-jan15.pdf).

<sup>16</sup> Vgl. Georg Zachmann, *Die Europäische Energieunion: Schlagwort oder wichtiger Integrationsschritt?*, Friedrich-Ebert-Stiftung, 2015, <https://library.fes.de/pdf-files/wiso/11468.pdf>.

<sup>11</sup> Vgl. Nies (Anm. 8), S. 134f.

<sup>12</sup> Severin Fischer/Oliver Geden, *Die Energie- und Klimapolitik der EU nach dem Brexit-Referendum*, Stiftung Wissenschaft und Politik, SWP-Aktuell 50/2016, S. 1.

und Marktmonitoring hinaus zu erhöhen. Dies führte zu wachsenden Spannungen zwischen den EU-Mitgliedstaaten und der Kommission. Einige Staaten lehnten die Kompetenzverlagerung kategorisch ab, einige befürworteten eine Bündelung in bestimmten Politikbereichen, während andere generell einen stärkeren Ansatz der Union in Energiefragen befürworteten, nicht aber den (außen-)politischen Ansatz.<sup>17</sup> Eine deutliche und dauerhafte Konfliktlinie zeichnete sich in Fragen der Energietransformation und Dekarbonisierung ab.<sup>18</sup> Während die nordwesteuropäischen Mitgliedstaaten eine zügige und konsequente Energiewende befürworteten, bremsten die sogenannten Visegrád-Staaten (Polen, Tschechische Republik, Slowakei und Ungarn) sowie Bulgarien und Rumänien. Sie wollten Versorgungssicherheit prioritär behandelt wissen und sprachen sich gegen eine stärkere Reduktion von Treibhausgasemissionen aus.

Mit dem sogenannten Winterpaket 2016 „Saubere und sichere Energie für alle Europäer“ leitete die Kommission einen Paradigmenwechsel ein: von der Versorgungssicherheit hin zum Endverbraucher. Verbraucherrechte wurden gestärkt, aber auch die Energieeffizienz, zum Beispiel von Gebäuden, wurde stärker in den Fokus genommen. In der Folge wurde bis Anfang 2019 eine ganze Reihe von Verordnungen und Richtlinien verabschiedet.<sup>19</sup> Dieser Wandel ist insofern spannend, als das zentrale Ziel der Versorgungssicherheit mit Blick auf die Energietransformation und eine zunehmende Elektrifizierung neu definiert wurde. Zudem wurden Steuerungsinstrumente und -prozesse entwickelt, wonach die Mitgliedstaaten die Souveränität über ihren Energiemix zwar behalten, die Kommission aber doch Mechanismen einführt, um fehlende Kompetenzen zu überbrücken und eine Europäisierung der Energie- und Klimaziele voranzutreiben.<sup>20</sup> Kernstück ist der Governance-Mechanismus, der von den Mitgliedstaaten verlangt, integrierte Nationale Energie- und Klimapläne (NECP) mit einer Zehnjahresperspektive und eine Strategie für niedrige Emissionen mit einer Fünfzigjahrespers-

pektive zu entwerfen. Damit bekommt die Kommission wichtige Hebel an die Hand. Allerdings ist es noch zu früh, um vorherzusagen, ob der Mechanismus hinreichend dazu beiträgt, die europäischen Ziele zu erfüllen – und erst recht, wie er mit dem „Green Deal“ und den internationalen Klimaprozessen verzahnt wird.

2016 hatte die Kommission zudem ein Paket zur nachhaltigen Energiesicherheit<sup>21</sup> vorgelegt, um auch diesem Ziel Genüge zu tun. Unter dem Eindruck der Herausforderung durch Russland hatte sich seit 2014 nämlich eine sicherheitspolitische Konfliktlinie in der EU aufgetan, die im Streit um das deutsch-russische Pipeline-Projekt „Nord Stream 2“ wie unter einem Brennglas nochmals deutlicher sichtbar wurde. Die unterschiedlichen Interessen bewegten sich dabei in einem Spannungsfeld zwischen dem etablierten marktwirtschaftlichen Ansatz und einer „Versicherheitslichung“ von Energie, was mit staatlichem Interventionismus und der Verknüpfung mit harten Sicherheitsfragen einhergeht.<sup>22</sup>

## NORD STREAM 2: KOMPETENZGERANGEL UND VERÄNDERTE LEITPRINZIPIEN

Die Ankündigung des „Nord Stream 2“-Projektes im Sommer 2015 durch Gazprom und eine Reihe europäischer Gasfirmen war nicht nur wegen des Zeitpunktes geopolitisch sehr sensibel – die Annexion der Krim war erst ein Jahr her und die Energieunion bereits in Planung –, sondern auch, weil die neue Pipeline, die fast parallel zur „Nord Stream 1“ durch die Ostsee verlaufen soll, dazu beitragen wird, den Transit durch die Ukraine zu umgehen oder zumindest zu reduzieren.<sup>23</sup> Der Bau der Pipeline bedeutet in mehrfacher Hinsicht eine Zäsur in der europäischen Energiepolitik.

Während eine Reihe von Mitgliedstaaten, darunter auch der Anlandestaat Deutschland, immer den wirtschaftlichen Charakter der Pipe-

<sup>17</sup> Vgl. ebd.

<sup>18</sup> Vgl. Ringel/Knodt (Anm. 13).

<sup>19</sup> Vgl. Europäische Kommission, Clean Energy for all Europeans Package, 20. 10. 2017, <https://ec.europa.eu/energy/en/topics/energy-strategy-and-energy-union/clean-energy-all-europeans>.

<sup>20</sup> Vgl. Ringel/Knodt (Anm. 13).

<sup>21</sup> Vgl. Europäische Kommission, Auf dem Weg zur Energieunion: Kommission legt Paket zur nachhaltigen Sicherung der Energieversorgung vor, Pressemitteilung, 16. 2. 2016, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/IP\\_16\\_307](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/IP_16_307).

<sup>22</sup> Vgl. Kacper Szulecki (Hrsg.), Energy Security in Europe: Divergent Perceptions and Policy Challenges, Basingstoke 2018.

<sup>23</sup> Vgl. Kai-Olaf Lang/Kirsten Westphal, Nord Stream 2 – Versuch einer politischen und wirtschaftlichen Einordnung, SWP-Studie 21/2016, [www.swp-berlin.org/publikation/nord-stream-2-versuch-einer-politischen-und-wirtschaftlichen-einordnung](http://www.swp-berlin.org/publikation/nord-stream-2-versuch-einer-politischen-und-wirtschaftlichen-einordnung).

line hervorgehoben haben, nahmen andere das Projekt vor allem durch die geopolitische Linse und als widersprüchlich zu den Diversifizierungsbemühungen der EU wahr. Die Konfliktlinien verlaufen tief und quer durch die EU. Polen, die baltischen Staaten und die nordischen Länder wurden in ihren Bemühungen, das Projekt zu stoppen, zum Teil von der Kommission in Brüssel, aber vor allem von den USA unterstützt. Ende 2019 kam denn auch der Bau der Pipeline infolge nochmals verschärfter US-Sanktionen erstmal zum Stopp.

Diese Gemengelage droht die EU auf dem Gasmarkt zu spalten, hinterlässt tiefe Spuren im Miteinander und schwächt die EU nach außen. So sind zwölf mittelosteuropäische Länder mit der sogenannten Drei-Meere-Initiative<sup>24</sup> und Unterstützung der USA darum bemüht, eine Anbindung an die überseeischen Flüssigerdgasmärkte zu schaffen und sich auf diese Weise vom russischen Gas unabhängiger zu machen – allerdings in gewisser Abschottung zum nordwesteuropäischen Markt. Die Interessen- und Deutungskonflikte gehen aber über Gasfragen hinaus. Die Unversöhnlichkeit der Positionen reicht mittlerweile so weit, dass unklar ist, inwieweit „Nord Stream 2“ die Kompromissbereitschaft in anderen Fragen unterminiert. Jedenfalls bietet das Pipeline-Projekt anderen Mitgliedstaaten einen Referenzpunkt, um etwa mit den USA oder auch China – seit 2012 wird jährlich ein China-Mittelosteuropagipfel abgehalten („17+1-Format“) – exklusive Partnerschaften zu suchen. Eine selbstbewusste und eigenständige Positionierung der EU in einer zunehmend von geökonomischen Rivalitäten und der Krise der regelbasierten multilateralen Ordnung geprägten Welt wird dadurch fast a priori unterminiert. Die Aussichten für eine geopolitische Führungsrolle, die auf eigenständige Positionen fußt, sind so getrübt.

Im Zusammenhang mit „Nord Stream 2“ gab es zudem Kompetenzgerangel zwischen Berlin und Brüssel hinsichtlich der Frage, ob und wie die Regeln des Dritten Binnenmarktpaketes, das 2009 in Kraft getreten ist, über das EU-Territori-

um hinaus in Hoheitsgewässern und ausschließlichen Wirtschaftszonen anzuwenden wären beziehungsweise ausgedehnt werden könnten. Während Deutschland davon ausging, dass die Pipeline als ein Interkonnektor, der Russland mit dem EU-Markt verbindet, internationalem Recht auf See und dann deutscher Jurisdiktion unterliegen würde, beharrte die Kommission darauf, die Pipeline den Entflechtungsregeln des Dritten Binnenmarktpaketes zu unterwerfen. Laut diesen Regeln müssen Rohrleitungen unabhängig betrieben werden und Zugang für Dritte gewähren. Deutschland zog sich damit auf den rechtlichen Status quo zurück, die EU Kommission stellte die politischen Ziele der Energieunion von Sicherheit, Solidarität und Vertrauen in den Mittelpunkt. Jenseits des rechtlichen Kompetenzgerangels ging es inhaltlich darum, ob die Pipeline überhaupt gewollt ist und wie der Bau verhindert werden könne beziehungsweise wirtschaftlich unattraktiv würde. Diese Fragen rührten in letzter Konsequenz an Substanz und Ziele von Regulierung. In der Vergangenheit war es um die Schaffung eines integrierten Wettbewerbsmarktes gegangen, nun wurden auch außen- und sicherheitspolitische Erwägungen einbezogen.

„Nord Stream 2“ ist somit zu einem Dreh- und Angelpunkt für die diffuse Autorität und geteilte Kompetenzen in der EU geworden:<sup>25</sup> Die traditionellen Methoden der konsensualen Energiepolitik scheiterten an den beschriebenen Differenzen. Dahinterliegend ging es auch um die Frage, ob die Regulierung zu einem Mittel der Geopolitik werden sollte, statt weiterhin dem Marktliberalismus verhaftet zu bleiben.<sup>26</sup>

Im Februar 2019 wurde schließlich eine Änderung der Gasrichtlinie verabschiedet, die das Dritte Binnenmarktpaket entsprechend ausdehnt und drei Möglichkeiten vorsah: entweder seine Umsetzung in den Küstengewässern der EU, eine Freistellung von der Regulierung oder eine Ausnahmegenehmigung für geplante Pipelines. Im Ergebnis überbrückte die Kommission die Kluft zwischen den Mitgliedstaaten, aber auf Kosten

**24** Mitglieder des 2016 initiierten informellen Zusammenschlusses zwischen Adria, Ostsee und Schwarzem Meer sind Bulgarien, Estland, Kroatien, Lettland, Litauen, Österreich, Polen, Rumänien, die Slowakei, Slowenien, Tschechien und Ungarn.

**25** Vgl. Anke Schmidt-Felzmann, *Gazprom's Nord Stream 2 and Diffuse Authority in the EU: Managing Authority Challenges Regarding Russian Gas Supplies Through the Baltic Sea*, in: *Journal of European Integration* 1/2020, S. 129–145.

**26** Vgl. Andreas Goldthau/Nick Sitter, *Power, Authority and Security: The EU Russian Gas Dilemma*, in: *Journal of European Integration* 1/2020, S. 111–127.

der Politisierung des regulatorischen Instrumentariums und der Ausweitung ihrer Autorität auf die externe Energiesicherheit.<sup>27</sup> Es bleibt somit abzuwarten, wie die Saga über „Nord Stream 2“ weitergehen wird. Berlin, das von Anfang an eine marktliberale und auf dem damals bestehenden Regulierungsrahmen basierende Haltung eingenommen hat, wurde in seinem Handlungsspielraum jedenfalls beschränkt.

„Nord Stream 2“ ist auch mit Blick auf die Verrechtlichung des Solidaritätsprinzips von Bedeutung: Im Rahmen des Pakets zur nachhaltigen Energiesicherheit wurde in der neuen Verordnung über Maßnahmen zur Gasversorgungssicherheit das Solidaritätsprinzip erstmals in das Sekundärrecht eingeführt.<sup>28</sup> Noch weitreichender aber dürfte die Rechtsprechung des Europäischen Gerichts mit Blick auf die Ausnahmegenehmigung der Ostsee-Pipeline-Anbindungsleitung (OPAL) an „Nord Stream 1“ sein.<sup>29</sup> Darin wurde die Auslegung des Solidaritätsprinzips nachjustiert und als Kriterium für administrative Genehmigungsverfahren definiert. Im Ergebnis ist Solidarität nicht mehr nur politisches Leitbild, sondern als Kriterium für administrativ-regulatorische Entscheidungen etabliert. Solidarität ist damit in Verwaltungshandeln verlagert und zum Teil dem politischen Aushandlungsprozess entzogen worden. Insofern zeichnet sich deutlich ab, dass das Solidaritätsprinzip – das durch die Corona-Pandemie zusätzlich aufgeladen wurde – auch für die Ausgestaltung des „Green Deal“ eine große Rolle spielen wird, insbesondere mit Blick auf eine gerechte Energietransformation und den Zusammenhalt in der EU.

In der Debatte um „Nord Stream 2“ gewann auch die Diskussion, inwieweit neue fossile Infrastrukturen angesichts des Pariser Klimaschutzabkommen überhaupt noch gebaut werden sollten, vor allem in Deutschland an Fahrt.<sup>30</sup> Diese Frage wird sich in Zukunft generell bei der Infrastrukturplanung und auch bei der Umsetzung

des „Green Deal“ stellen. Dabei wird die große Kluft zwischen den ambitionierten Klimazielen – die dennoch nicht reichen, um Klimaneutralität zu erreichen – und den eigentlichen Energieverbrauchsprofilen deutlich.

## AUSBLICK

Aus dem Blick zurück Schlüsse für die Zukunft zu ziehen, fällt angesichts der Pandemie und der damit verbundenen großen Unwägbarkeiten schwer. Mit Ausblick auf die kommenden Monate und Jahre lässt sich aber sagen, dass das skizzierte Spannungsverhältnis zwischen „Green Deal“ und „Nord Stream 2“ in seinen Facetten die Energiepolitik der EU weiterhin prägen wird.

Der „Green Deal“ bietet die Möglichkeit, Klima-, Energie-, Industrie- und Technologiepolitik strategisch zusammenzudenken. Gleichzeitig muss auch für den Übergangszeitraum die Versorgung mit fossilen Brennstoffen weiter gewährleistet werden, ohne diese zu perpetuieren. Nun hat die Pandemie die Kommission zurück in den Krisenmodus des vergangenen Jahrzehnts geworfen. Aber es gibt dennoch und umso bessere Gründe, Nachhaltigkeit und Resilienz zu wichtigen Kriterien für den geforderten Marshall-Plan zu machen. Gerade wenn staatliche Gelder in Industrien und Sektoren fließen, werden transparente Umwelt- und Klimakriterien zugrunde gelegt werden müssen.

Die EU muss sich in einer zunehmend von Rivalitäten geprägten Weltwirtschaft behaupten. Solidarität wiederum bedingt eine gerechte Energiewende, die dem Versprechen vom grünen Wachstum und grünen Jobs auch Fakten folgen lassen muss. Für die Zukunft Europas ist das unabdingbar. Die liberale Ordnung ist nicht nur global unter Druck, sondern wird auch im Inneren der EU ausgehöhlt, und allzu oft fallen die Konfliktlinien Nationalismus und Populismus mit Klimaskepsis und konservativer Energiepolitik zusammen.

<sup>27</sup> Vgl. ebd., S. 123.

<sup>28</sup> Vgl. Severin Fischer, Energy Union: Delivery still Pending, Center for Security Studies, CSS Policy Perspectives 1/2017.

<sup>29</sup> Vgl. Gericht der Europäischen Union, Urteil in der Rechtssache T-883/16 Polen/Kommission, Pressemitteilung, 10.9.2019, <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2019-09/cp190107de.pdf>.

<sup>30</sup> Vgl. Anne Neumann et al., Erdgasversorgung: Weitere Ostseepipeline ist überflüssig, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, DIW Wochenbericht 27/2018.

## KIRSTEN WESTPHAL

ist promovierte Politikwissenschaftlerin und leitet bei der Stiftung Wissenschaft und Politik in Berlin das Projekt „Geopolitik der Energiewende“.

[kirsten.westphal@swp-berlin.org](mailto:kirsten.westphal@swp-berlin.org)

# DROHT DER POLEXIT?

*Krzysztof Ruchniewicz*

Krisensituationen verschärfen die Probleme, die in ruhigeren Zeiten in der Öffentlichkeit unsichtbar sind oder nur wenig Resonanz hervorrufen. Seit mehreren Jahren wird die Europäische Union von verschiedenen Krisen geschüttelt, die fast gleichzeitig stattfinden. Noch nie zuvor hat die EU ein solches Ausmaß an Heimsuchungen erlebt: Den Finanz-, Banken- und Wirtschaftskrisen folgten die sogenannte Flüchtlingskrise und die Krise um den Brexit, die beide mit der Bedeutungszunahme populistischer Bewegungen einhergingen, und seit dem Frühjahr 2020 haben wir es mit einer Pandemie zu tun, deren vollständige Auswirkungen noch nicht absehbar sind. All diese Krisen offenbaren zugleich ein tieferes Problem, nämlich eine Identitäts- oder auch Wertekrise Europas, die sich in zunehmender „Europaskepsis“ der Bürgerinnen und Bürger äußert. Hinzu kommen Spannungen in den Beziehungen zwischen einzelnen EU-Ländern, die zwar nicht gesamteuropäischer Natur sind, aber gravierende Auswirkungen auf gesamteuropäische Angelegenheiten haben.<sup>01</sup> Das Selbstbild der Europäischen Gemeinschaft beziehungsweise Europäischen Union als positives, sogar optimistisches Projekt, das gesellschaftlich akzeptiert und primär auf die Zukunft ausgerichtet ist, ist davon unmittelbar betroffen.<sup>02</sup>

In einer solchen Situation ist es wahrscheinlich nicht verwunderlich, dass das oberste Stockwerk des Hauses der Europäischen Geschichte in Brüssel noch immer leer steht. Dies ist natürlich keine direkte Folge einer der genannten Krisen, aber das Fehlen klarer Konturen für die zukünftige Entwicklung der europäischen Integration hat einen gewissen Symbolwert. Die Rückkehr zu nationalen Antworten in Krisensituationen führt unweigerlich zu der Frage, ob nach dem Brexit, dem Ausscheiden des Vereinigten Königreiches aus der EU, nun auch die Regierungen anderer Staaten mit dem Gedanken spielen, ihr Land aus der EU zu führen. Im Folgenden werde ich diese Frage mit Blick auf aktuelle Entwicklungen in Polen diskutieren.

## KRISENREFLEXE UND FLIEHKRÄFTE

Nachdem das neuartige Coronavirus Europa erreicht hatte, schloss ein europäisches Land nach dem anderen seine Grenzen, als ob es die Freizügigkeit des Schengenraumes nie gegeben hätte. Die Produktion wurde weitestgehend eingestellt, Büros, Institutionen und Dienste wurden vorübergehend geschlossen. In den Städten nahm der Verkehr zusehends ab, und in den vor Kurzem noch überfüllten Flughäfen wurde es einsam. Viele Menschen gingen notgedrungen zum „Arbeiten auf Distanz“ über, was das Potenzial und die Notwendigkeit digitaler Technologien verdeutlicht hat. Der Dienstleistungssektor ist von den Einschränkungen am stärksten betroffen, Tausende Kleinunternehmen stehen vor dem Ruin. Die endgültigen Kosten der Pandemie und der eingeleiteten Gegenmaßnahmen sind zwar noch nicht bekannt, doch es ist bereits von einer wirtschaftlichen Katastrophe die Rede, die mit jener ab den späten 1920er Jahren vergleichbar wäre.

Solange der Schrecken des Virus wirkte, hielten sich die Gesellschaften penibel an alle Vorschriften und Verbote. Nach zweieinhalb Monaten aber wächst die Frustration, und die Frage, wer schuldig ist, wird bereits gestellt. Ist „Brüssel“ als Sündenbock geeignet? Die Erklärungen einiger Regierungen deuten jedenfalls darauf hin, dass sie froh wären, nicht mit der Vielzahl ihrer eigenen Versäumnisse und Fehler belastet zu werden. Die von den einzelnen EU-Mitgliedstaaten häufig allein und ohne Absprache mit den Nachbarn durchgesetzten Restriktionen – die Verhältnisse an der deutsch-polnischen Grenze zeigen es gut<sup>03</sup> – haben offenbart, dass die EU auf einen Pandemiefall kaum vorbereitet war. Doch statt sich auf europäischer Ebene abzustimmen, begannen die Mitgliedstaaten, das Virus auf eigene Faust zu bekämpfen, wobei sie teilweise heftig um den Zugang zu medizinischer und Schutzausrüstung konkurrierten.

Vor allem in den Ländern Mittel- und Osteuropas, in denen teilweise populistische Parteien an der Regierung sind, verstärkte dies den Eindruck, dass man nicht auf die EU zählen könne. Darüber hinaus hat sich in einigen dieser Länder das Problem der ohnehin angekratzten Rechtsstaatlichkeit vertieft, weil im Zuge der Pandemiebekämpfung bürgerliche Freiheiten eingeschränkt wurden. Im Falle Polens geschieht dies nicht im Rahmen eines erklärten Ausnahmezustandes, sondern in Form von Anordnungen untergeordneter Behörden, deren Zuständigkeit juristisch umstritten ist. So lässt sich jedes Anzeichen von Kritik an der Regierung unter dem Vorwand der Nichteinhaltung der momentanen Sicherheitsauflagen einfach unterdrücken. Dies zeigte sich etwa Mitte Mai bei einer Demonstration von Kleinunternehmern in Warschau, die gewaltsam aufgelöst wurde.<sup>04</sup>

Die Krisen der vergangenen Jahre und das teilweise Ausbleiben entschlossener Gegenmaßnahmen auf europäischer Ebene haben zu einer Zunahme der Fliehkräfte in der Union geführt. Die schon immer vorhandene Skepsis gegenüber den europäischen Institutionen ist verstärkt zum Vorschein gekommen. Hinzu kommt, dass die Kriegs- und Nachkriegsgeneration, die Europa in Ruinen und Armut erlebte und die europäische Einigung vor allem als Friedensprojekt begriff, allmählich abtritt.

Die Krise des Integrationsgedankens ist in vielen Mitgliedstaaten sichtbar – sowohl in der „alten“ (westlichen) als auch in der „neuen“ (erweiterten) EU. Dabei sind drei Ländergruppen erkennbar: Bei der ersten handelt es sich um Länder, die große wirtschaftliche Probleme haben und mit hoher Arbeitslosigkeit und Verschuldung zu kämpfen haben. Sie sehen sich von der EU gegängelt, weil diese häufig Sparmaßnahmen von ihnen verlangt. Dies gilt vor allem für Länder in Südeuropa wie Griechenland und Italien. Die zwei-

te Gruppe sind die Nettobeitragszahler, zu denen etwa Deutschland, die Niederlande und Finnland gehören. In diesen Ländern sind häufig Reden gegen den Solidaransatz zu hören, nach dem Motto: „Wir wollen nicht die Milchkühe für diejenigen sein, die ihre Hausaufgaben nicht machen.“ Die dritte Ländergruppe besteht aus den Ländern Mittel- und Osteuropas, etwa Polen und Ungarn, die zwar von EU-Geldern profitieren wollen, dafür aber keinesfalls bereit sind, auf ihre nach 1989 gewonnene Souveränität zu verzichten.

## POLENS FRÜHE EU-BILANZ ...

Der Fall Polens ist in diesem Zusammenhang von besonderer Bedeutung. Noch vor wenigen Jahren galt das größte der „neuen“ EU-Mitgliedsländer in der Schule der Demokratie und des freien Marktes als gelehriger Musterschüler.<sup>05</sup> Eine große Mehrheit der Polinnen und Polen unterstützte die rasch vorangetriebene und tief greifende Transformation in den 1990er Jahren, und nach Jahrzehnten im sowjetischen Einflussbereich<sup>06</sup> bedeuteten die Beitritte zur Nato 1999 und zur EU 2004 tatsächlich die Erfüllung eines Traumes von Generationen.<sup>07</sup> Natürlich stellt sich die Frage, wie die Polinnen und Polen das vereinte Europa damals sahen, was sie erwarteten, wie gut sie die Mechanismen der EU kannten und verstanden. Aber unterschieden sie sich in ihrem möglichen Unwissen so stark von den durchschnittlichen Westeuropäern?

Aus den ersten Krisen, die in den folgenden Jahren auftraten und die EU erschütterten, kam Polen einigermaßen unbeschadet davon. Die kostspielige und sozial schmerzhafteste Politik der Wirtschaftsreformen begann im 21. Jahrhundert Früchte zu tragen. Die proeuropäische Haltung Polens und seine aktive Beteiligung an der EU-

**01** Vgl. Ireneusz P. Karolewski, Deutschland, Polen und Europa. Eine Erfolgsgeschichte in der Bewährungsprobe, Genshagener Papiere 21/2019.

**02** Vgl. Wilfried Loth, Der Weg nach Europa. Geschichte der europäischen Integration, 1939–1957, Göttingen 1996<sup>3</sup>; ders., Europas Einigung. Eine unvollendete Geschichte, Frankfurt/M. 2014; Andreas Wirsching, Der Preis der Freiheit. Geschichte Europas in unserer Zeit, München 2012.

**03** Vgl. Stefan Kunze/Dilan Polat, Grenzregelungen zu Polen reißen Familien auseinander, 24. 4. 2020, [www.rbb24.de/studiofrankfurt/panorama/coronavirus/beitraege\\_neu/2020/04/protestveranstaltungen-polnisch-deutsche-grenze.html](http://www.rbb24.de/studiofrankfurt/panorama/coronavirus/beitraege_neu/2020/04/protestveranstaltungen-polnisch-deutsche-grenze.html).

**04** Polizei löst Protest gegen Regierung gewaltsam auf, 17. 5. 2020, [www.faz.net/-16773875.html](http://www.faz.net/-16773875.html).

**05** Vgl. Günther Heydemann/Karel Vodička (Hrsg.), Vom Ostblock zur EU. Systemtransformationen 1990–2012 im Vergleich, Göttingen 2013; Klaus Ziemer, Das politische System Polens: Eine Einführung, Heidelberg 2012.

**06** Vgl. Krzysztof Ruchniewicz, 1945 – der „bittere Sieg“. Polen und die „Befreiung“, in: Jürgen Kuh (Hrsg.), Potsdamer Konferenz 1945. Die Neuordnung der Welt, Berlin 2020, S. 114–128.

**07** Beim Referendum über den EU-Beitritt 2003 stimmten über 77 Prozent der polnischen Wählerinnen und Wähler für den Beitritt. Vgl. Referendum ogólnokrajowe w sprawie wyrażenia zgody na ratyfikację Traktatu dotyczącego przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej, o. D., <https://referendum2003.pkw.gov.pl/sww/kraj/indexA.html>.

Politik zwischen 2007 und 2014 waren allerdings auch stark von den liberalen Regierungen der PO (Platforma Obywatelska, Bürgerplattform) unter Ministerpräsident Donald Tusk beeinflusst.

Die Bilanz der polnischen EU-Mitgliedschaft kann kaum anders als sehr positiv bewertet werden.<sup>08</sup> Das polnische Bruttoinlandsprodukt hat sich seit dem Beitritt verdoppelt, der polnische Export ist von 2004 bis 2018 um das 3,7-Fache gestiegen, die polnischen Importe um das 3,4-Fache. Polen ist ein wichtiger Partner für den europäischen Markt. Die Arbeitslosigkeit ist deutlich zurückgegangen, sowohl dank des Exports von Arbeitskräften in EU-Länder, die keine Angst vorm „polnischen Klemptner“ haben, als auch dank der Entwicklung von Unternehmen im Land selbst. Über eine Million Polinnen und Polen arbeiten legal im Ausland – die meisten in Großbritannien, Deutschland, Irland und Frankreich. Gleichzeitig stieg der Durchschnittslohn in Polen deutlich an. Auch das Einkommen auf dem Land ist gestiegen. Zudem wurden in 15 Jahren mit europäischer Hilfe mehr als 1000 Kilometer Autobahn und über 2000 Kilometer Schnellstraßen gebaut. Aber auch in Kleinstädten, die weit entfernt von Autobahnen liegen, gab es Investitionen, die von der EU in erheblichem Umfang mitfinanziert wurden – Wasserversorgungs- und Abwassersysteme, Gemeindestraßen sowie weitere öffentliche Versorgungseinrichtungen.

Betrachtet man diese vereinfachte Dimension der finanziellen und materiellen Vorteile der polnischen EU-Mitgliedschaft, kann man zweifellos von einem großen Erfolg sprechen – berücksichtigen wir weitere Faktoren, die direkt oder indirekt mit Polens Beteiligung an der europäischen Integration und der internationalen Politik im Allgemeinen zusammenhängen, sogar von einem historischen Erfolg. Gleichzeitig lässt sich aus heutiger Sicht aber auch festhalten, dass die liberalen PO-Regierungen angesichts der relativ guten Position Polens während der Finanzkrise größere Gruppen vernachlässigte, die nicht am polnischen Erfolg teilhatten und sich vergessen oder ausgeschlossen fühlten. Trotz sozialpolitischer Maßnahmen wie kostenlose Schulbücher oder günstige Kindergärten wuchs ihre Frustration.

**08** Vgl. Witold Gadomski, Polska w Unii Europejskiej: 15 lat minęło, 15. 5. 2019, <https://forsal.pl/artykuly/1411993,polska-w-unii-europejskiej-15-lat-minelo.html>.

## ... UND DIE QUITTUNG DER PiS

Die 2001 von Lech und Jarosław Kaczyński gegründete nationalkonservative PiS (Prawo i Sprawiedliwość, Recht und Gerechtigkeit) sprach diese Unzufriedenen, die der EU skeptisch gegenüberstanden, direkt an. Nach einer ersten Regierungszeit von 2005 bis 2007 musste sich die Partei zunächst mit der Oppositionsrolle begnügen. Doch 2015 wendete sich das Blatt und die PiS gewann sowohl die Präsidentschafts- als auch die Parlamentswahlen.<sup>09</sup> Den Wahlkampf hatte sie vor allem mit sozialen Versprechungen geführt, vermischt mit Slogans, die an das nationale Selbstwertgefühl rührten (zum Beispiel „Polen in Trümmern“ oder „Aufstehen von den Knien“). Die PiS nutzte die Stimmung der Angst in der polnischen Gesellschaft – geschürt durch die Migrationskrise in Europa sowie den Krieg in der Ukraine – geschickt aus. Immer häufiger war nun die Rede vom „nationalen Interesse“ und der Notwendigkeit, im „ungünstigen“ europäischen Umfeld für die eigenen Interessen kämpfen zu müssen. Diese Rhetorik führt die PiS im Grunde bis heute fort, und die Auswirkungen ihrer euroskeptischen Politik ließen nicht lange auf sich warten.

Zwar ist in Polen noch immer mehrheitlich mit Unterstützung für die EU zu rechnen, aber vielleicht nicht mehr so selbstverständlich wie noch vor wenigen Jahren. Die Ergebnisse einer im April 2020 vom European Council on Foreign Relations veröffentlichten repräsentativen Umfrage über die Ansichten der Polen über die EU und den Platz Polens in der Union sind bezeichnend.<sup>10</sup> Sie zeigen unter anderem, dass europäische Fragen den Hintergrund für nationale Spaltungen bilden.

So ist ein Drittel der Befragten der Ansicht, dass die Mitgliedschaft in der EU für Polen in Zukunft wichtiger sein wird, jeder vierte PiS-

**09** Zur Entwicklung Polens nach 2015 vgl. Gerhard Gnauck, Polen verstehen. Geschichte, Politik, Gesellschaft, Stuttgart 2018; Reinhold Vetter, Was Kaczyński und Orbán mit Le Pen und Wilders verbindet, Berlin 2017.

**10** Vgl. Zuzanna Dąbrowska, Sondaż: Czego boją się wyborcy Andrzeja Dudy?, 30. 4. 2020, [www.rp.pl/Spoleczenstwo/304299862-Sondaz-Czego-boja-sie-wyborcy-Andrzeja-Dudy.html](http://www.rp.pl/Spoleczenstwo/304299862-Sondaz-Czego-boja-sie-wyborcy-Andrzeja-Dudy.html); Piotr Buras/Paweł Zerka, Konsensus Polaków w sprawach europejskich się skończył. Nowe badania, 3. 5. 2020, <https://oko.press/konsensus-polakow-w-sprawach-europejskich-sie-skonczyl-nowe-badania>.



Warschau, Dezember 2015: PiS-Anhänger demonstrieren vor dem Denkmal von Roman Dmowski.  
© picture alliance/NurPhoto

Anhänger verneint dies dagegen. Auf die Frage, ob die Nationalstaaten nach dem Ende der Pandemie mehr Befugnisse als die EU-Behörden haben sollten, antworteten 60 Prozent der PiS-Anhänger mit ja. Skepsis wird nicht nur gegenüber der Funktionsweise der EU-Institutionen geäußert, sondern auch gegenüber offenen Grenzen, die zu den Grundwerten gehören, die die Gemeinschaft ausmachen. Fast die Hälfte der Polen (46 Prozent) befürwortet unter dem Eindruck der anhaltenden Krise eine Verstärkung der Kontrollen an den EU-Binnengrenzen, nur 28 Prozent sind in dieser Frage für eine Rückkehr zur vorepidemischen Situation. 37 Prozent sind der Meinung, dass die polnischen Werte in Europa gefährdet sind, nur 31 Prozent lehnen diese Ansicht ab. Jeder dritte Pole ist der Meinung, dass Europa Polen dankbarer sein sollte. Auf die Frage, auf wen man „in der heutigen Welt am meisten zählen kann“, antworteten 48 Prozent der Befragten, dass es der polnische Staat sei, darunter 60 Prozent der befragten PiS-Anhänger.

Die Spaltung ist auch bei den wichtigsten EU-Werten sichtbar: 37 Prozent sind der Meinung, dass das polnische Recht wichtiger als das der EU

sein sollte (zwei Drittel der PiS-Anhänger teilen diese Ansicht). Die Polen sind zudem nicht beziehungsweise nur unter konkreten Bedingungen finanzieller Art bereit, sich in Klima- oder Migrationsfragen zu engagieren, die Hauptbereiche der gemeinsamen EU-Politik ausmachen. Einen Beitritt zur gemeinsamen Währungszone lehnen 45 Prozent ab, wobei zu beachten ist, dass es zu diesem Thema in Polen, wie zu vielen anderen Fragen auch, keine vernünftige Debatte gibt.

#### DMOWSKIS ERBE

Wie lässt sich die Ablehnung der Grundlagen des europäischen Projektes durch einen großen Teil der polnischen Bevölkerung erklären? Auch wenn es nicht nur in der PiS Europaskeptiker gibt, ist es lohnenswert, sich mit ihrer Vision von Nation und Staat auseinanderzusetzen. Obwohl sie dies nicht unbedingt direkt tut, bezieht sie sich in ihrer Praxis oft auf das politische Denken eines Gründers der Zweiten Republik (ab 1918) und Hauptideologen der Nationalen Demokratie, Roman Dmowski. Dmowskis Staatsvision bedeutete die Unterord-

nung aller Diskurse unter den nationalen Diskurs. Vorrangig ging es darum, das Ansehen der Nation und des Nationalstaates zu wahren, selbst um den Preis der Einschränkung der Diskussionsfreiheit und anderer bürgerlicher Freiheiten. Die Schwerpunkte lagen dabei auf der Bekräftigung der eigenen Nation und der Begrenzung der internen Kritik, sobald der gute Ruf Polens Schaden zu nehmen drohte. Die Rechte nationaler Minderheiten sollten eingeschränkt werden, wenn diese sich nicht vollständig assimilierten, was in der polnischen Realität die Konversion zum Katholizismus bedeutete. Entsprechend stark wurde die enge Verbindung von Nation und Kirche betont. Die katholische Kirche galt als eine der größten Autoritäten bei der Bewahrung des nationalen Geistes. Der größte ideologische Feind von Dmowski und der Nationalen Demokratie war der Liberalismus, der für Bürgerrechte und Freiheiten eintrat. Letztlich sollte nach diesem Verständnis vom wahren Nationalstaat die Macht zur Verfolgung nationaler Interessen von einer einzigen Partei ausgeübt werden, deren Autorität sich auch auf die Autorität der Kirche stützen sollte.

Die Vision von der Welt und dem internationalen Staatensystem basierte auf Prinzipien des Sozialdarwinismus: So wurden die Beziehungen zwischen Nationen als dauerhafte Rivalität beschrieben, mit dem Ziel der Verwirklichung egoistischer nationaler Interessen. Der Nationalstaat sollte daher verpflichtet sein, für seine eigenen Interessen zu kämpfen, er sollte sich nicht der Illusion internationaler Freundschaft und Zusammenarbeit hingeben. Dmowski kritisierte die polnische Version der Romantik heftig; ihrer Tradition zufolge sei es wichtiger, die moralischen Pflichten und Werte der Nation zu erfüllen, als die Handlungen aktuellen Interessen anzupassen. Die romantischen Ideale führten zu einem martyrologischen Bild der polnischen Nation, und Niederlagen wurden zu moralischen Siegen uminterpretiert. Dmowski lehnte diese Ideale entschieden ab: Die Nation müsse im Wettbewerb mit anderen gewinnen und die Beziehungen zu anderen rein pragmatisch behandeln.<sup>11</sup>

Dmowskis Ideen, die manche politische Beobachter schon vor langer Zeit für überholt hielten, sind nun plötzlich wieder aktuell. Sie bilden ein

ideologisches Fundament für die PiS-Regierung, die Dmowski kürzlich ein „Institut zur Pflege des nationalen Denkens“ gewidmet hat.<sup>12</sup> Aber auch Gruppen rechts von der PiS, deren Popularität in den vergangenen Jahren ebenfalls zugenommen hat, beziehen sich auf ihn. Die PiS sieht auf der Grundlage dieses ideologischen Erbes die Möglichkeit, ihre Herrschaft auf die gesamte rechte politische Szene auszudehnen: Kritik als Element der gesellschaftlichen Debatte akzeptiert sie nicht, ebenso wenig respektiert sie die Rechte von Minderheiten. Ihr bei den jüngsten Parlamentswahlen 2019 erneuertes Regierungsmandat betrachtet sie als Bestätigung, dass sie das Recht habe, das politische System grundlegend umzubauen. Der Hinweis der Opposition, dass eine Gefährdung der polnischen EU-Mitgliedschaft drohe, reichte nicht aus, um die Wahlen zu gewinnen. Zwar kann die PiS nun nicht mehr allein regieren, aber die kleinen Koalitionspartner lassen sich schwerlich als unabhängige politische Einheiten bezeichnen.<sup>13</sup>

Der Umbau des Staates begann mit Reformen im Justizwesen und Bildungswesen. Die PiS-Regierung versuchte, die Medien der eigenen Herrschaft unterzuordnen, was im Falle der öffentlich-rechtlichen Medien auch gelungen ist. Um größere Unterstützung der Kirche zu gewinnen, wurde sogar der seit den 1990er Jahren geltende Kompromiss zur Abtreibung angetastet – die große gesellschaftliche Opposition verhinderte jedoch (bis jetzt) die geplanten Einschränkungen des ohnehin strengen Abtreibungsrechts. Trotz der Proteste der politischen und gesellschaftlichen Opposition hat die PiS ihr Programm der Unterwerfung seit 2015 konsequent umgesetzt, immer neue „rote Linien“ überschritten und auf diese Weise ihre Macht in verschiedene Lebensbereiche weit ausgedehnt.

## EUROPÄISCHES ECHO

Im Laufe der Zeit haben die Veränderungen in Polen auch auf europäischer Ebene Kontroversen hervorgerufen. So wurde eine Gefährdung der

<sup>12</sup> Vgl. Sarah Nowotny, Polens Heldenkult lässt keine Kritik zu, 16. 5. 2020, [www.srf.ch/news/international/geschichte-erzaehlt-mit-luecken-polens-heldenkult-laesst-keine-kritik-zu](http://www.srf.ch/news/international/geschichte-erzaehlt-mit-luecken-polens-heldenkult-laesst-keine-kritik-zu).

<sup>13</sup> Vgl. Thomas Dudek, Wahlverschiebung für den Machterhalt, 10. 5. 2020, [www.cicero.de/aussenpolitik/prasidentschaftswahlen-polen-wahlverschiebung-machterhalt](http://www.cicero.de/aussenpolitik/prasidentschaftswahlen-polen-wahlverschiebung-machterhalt); Gabriele Lesser, In die Tonne, 11. 5. 2020, <https://taz.de/!5684520>.

<sup>11</sup> Zu den Ideen Dmowskis vgl. Ireneusz Krzemiński, Der Nationalkatholizismus und die Demokratie, Polen-Analysen 193/2017, [www.laender-analysen.de/polen/pdf/PolenAnalysen193.pdf](http://www.laender-analysen.de/polen/pdf/PolenAnalysen193.pdf).

Gewaltenteilung befürchtet, was enorme Auswirkungen auf Polens Rechtsstaatlichkeit hätte. Zugleich gab es die Sorge, dass andere Mitgliedstaaten dem polnischen Beispiel folgen könnten, wenn eine deutliche Reaktion der EU ausbleiben würde. Bereits im Januar 2016 nahm die Europäische Kommission auf Grundlage des Rahmens zur Stärkung des Rechtsstaatsprinzips einen Dialog mit der polnischen Regierung auf, im Dezember 2017 löste sie schließlich ein Verfahren nach Artikel 7 des EU-Vertrages zum Schutz der Grundwerte der EU aus.

Die polnische Regierung betrachtete die Schritte der EU gegen Warschau als Einmischung in die inneren Angelegenheiten. Es wurde behauptet, dass die Europäische Kommission nicht demokratisch legitimiert sei und die ausländische Kritik auf einem Missverständnis des komplizierten Verfassungsrechtes in Polen beruhe. Auf Zweifel an dieser Lesart wurde mit Empörung reagiert, wodurch nationalistische Tendenzen weiter geschürt wurden. Die PiS-Regierung verschärfte auch die Auseinandersetzung sowohl mit der parlamentarischen als auch mit der außerparlamentarischen Opposition und zögerte nicht, den Staatsapparat einzusetzen. Obwohl die Gerichte im Allgemeinen die Anschuldigungen gegen Organisatoren verschiedener Kundgebungen und regierungskritischer Aktionen zurückweisen, ist eine Tendenz erkennbar, dass Behörden versuchen, abweichende politische Ansichten zu bestrafen. Zum 31. Jahrestag der ersten teilweise freien Wahlen in Polen (4. Juni 1989) ist dies ein trauriger Eindruck, immerhin wurde der Aufbau der Dritten Polnischen Republik auch durch den Dialog mit den Kommunisten und deren friedliche Machtübergabe ermöglicht. Gleichzeitig werden verschiedene nationalistische und chauvinistische Verhaltensweisen toleriert, um die Unterstützung eines solchen Teils der polnischen Gesellschaft zu gewinnen. In den vergangenen Monaten hat sich der Einfluss der Regierung auf den Obersten Gerichtshof verstärkt, die Staatliche Wahlkommission arbeitet bereits unter veränderten Bedingungen. Und auch die unabhängigen privaten Medien operieren zunehmend unter dem Druck der Behörden.<sup>14</sup>

<sup>14</sup> Vgl. Europäisches Parlament, Rechtsstaatlichkeit: Lage in Polen und Ungarn hat sich verschlechtert, Pressemitteilung, 16. 1. 2020, [www.europarl.europa.eu/news/de/press-room/20200109IPR69907](http://www.europarl.europa.eu/news/de/press-room/20200109IPR69907).

Es besteht kein Zweifel, dass die politischen und sozialen Veränderungen in Polen eine große Herausforderung für die EU sind. Die Parlamentswahlen in Polen und die Wahlen zum Europäischen Parlament 2019 haben diesen negativen Trend nicht umgekehrt. Der erste Sieg der PiS 2015 kann daher nicht mehr bloß als Protestwahl, als Ausdruck von Rebellion und Frustration oder sprichwörtliche „rote Karte“ für die Bürgerplattform betrachtet werden. Der erneute Wahlerfolg der PiS nach allem, was die liberale polnische Elite empört hat, zeigt, dass die Partei mit ihrer Botschaft den Erwartungen einer so großen Gruppe von Polinnen und Polen entspricht, dass sie regieren kann, ohne das im Land noch geltende, wenn auch geschwächte Rechtssystem berücksichtigen zu müssen.

### QUO VADIS, POLONIA?

Zu den bereits bekannten Problemen sind mit der Pandemie nun weitere hinzugekommen. Die Zerstörung des demokratischen Staates in Polen vollzieht sich vor unseren Augen. Die ursprünglich auf den 10. Mai angesetzten Präsidentschaftswahlen fanden schlicht und einfach nicht statt, und die für die Zeit der Krise geplanten Verfahren wurden missachtet, weil sie für die PiS-Parteiführung ungünstig waren. Der mögliche Sieg eines Kandidaten der eigentlich geschwächten Opposition ist damit zunächst in weitere Ferne gerückt. Sogar der schwache und politisch unselbständige amtierende Präsident Andrzej Duda scheint im Vergleich zu seinen Konkurrenten eine mächtige Kraft zu sein.

Ist der Fall also entschieden? Ist ein Pol-exit in Vorbereitung? Es scheint, dass eine solche Schlussfolgerung immer noch zu weitreichend wäre. Gesellschaftliche Stimmungen sind wechselhaft. Es wird interessant sein, wie die durchschnittlichen Polinnen und Polen im Zuge des bevorstehenden wirtschaftlichen Zusammenbruchs die Regierungsführung beurteilen. Aber wird eine kritische Haltung gegenüber PiS auch im großen Maßstab eine Rückkehr zu einer proeuropäischen Haltung bedeuten? Es lohnt sich, zunächst einmal darüber nachzudenken, wie man die skeptischen Bürgerinnen und Bürger Polens (und aller anderen Länder!) zurückgewinnen und sie ermutigen kann, die europäische Integration wieder zu akzeptieren und bestenfalls zu unterstützen.



Krakau, 10. Mai 2020: Protest von Regierungskritikern am Tag der abgesagten Präsidentschaftswahlen.  
© picture alliance/NurPhoto

Der polnische Fall ist kein Einzelfall in Europa, aber er hat seine Besonderheit, die eine ernsthafte und separate Behandlung erfordert. Die junge Generation sucht nach ihrem Platz und ihrer Identität in einer globalisierten Welt und wünscht sich ein Gemeinschaftsgefühl. Den polnischen demokratischen Liberalen ist es trotz vieler Erfolge nicht gelungen, den Jüngeren eine attraktive Erzählung von Polens erfreulicher Bilanz in der EU zu vermitteln, sich um demokratische und europäische Bildung zu kümmern und gleichzeitig den Sinn für die nationale Gemeinschaft zu pflegen. Denn trotz aller Veränderungen in den zurückliegenden drei Jahrzehnten wird die Welt bis heute vor allem aus nationaler Perspektive betrachtet, und das wird auch lange Zeit noch so bleiben.

Es ist aber wichtig, nationale Gefühle so zu mäßigen, dass sie nicht in Richtung Selbstisolation und Ausgrenzung anderer abdriften. Auch in Polen suchen junge Menschen verstärkt in rechtsextremen Kreisen nach Befriedigung ihres Zugehörigkeitsgefühls. Zwar handelt sich um eine Minderheit, aber die Tatsache an sich sollte Anlass zur Sorge geben und Staat und Zivil-

gesellschaft dazu veranlassen, entsprechend zu handeln. Es ist dafür notwendig, auch eine neue Sprache zu finden, um die Geschichte Europas und seiner Menschen zu erzählen. Schließlich zeigt die Geschichte am besten, welche gefährliche Absurdität es ist, den Nationalismus auf einem Kontinent zu unterstützen und auf ihn zu verweisen, der zwei im Wesentlichen brudermörderische Kriege überlebt hat, die Millionen von Menschenleben gekostet haben. Die Logik des Nationalismus führt zu Konflikten, zu einem Krieg, in dem es letztlich keine Gewinner gibt. Es ist erschreckend, dass wir 75 Jahre nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges, dessen erstes Opfer Polen war, zu solch elementaren Wahrheiten zurückkehren müssen.

#### **KRZYSZTOF RUCHNIEWICZ**

ist Professor für Zeitgeschichte und Direktor des Willy-Brandt-Zentrums für Deutschland und Europastudien an der Universität Wrocław.  
ruchniewicz@wbz.uni.wroc.pl

# EVER CLOSER UNION?

## Wie sich die EU produktiv weiterentwickeln kann

*Ulrich Brasche*

Von der Europäischen Union wird gemeinhin viel erwartet, sie hat hohen Ansprüchen zu genügen und vielfältige Anforderungen zu erfüllen: Sie soll ihre Bürgerinnen und Bürger sowie deren Grundrechte schützen, wirtschaftlichen Erfolg herbeiführen, Frieden sichern, die Außengrenzen kontrollieren, schwache Regionen fördern, die Einhaltung demokratischer Standards und „europäischer Werte“ sicherstellen und vieles mehr. Gleichzeitig soll sie die Vielfalt von Kulturen und Lebensauffassungen respektieren und sich nicht in die Souveränität der Mitgliedstaaten einmischen. Diese komplexen Erwartungen kann die EU in ihrer jetzigen Verfassung jedoch nicht erfüllen, denn sie hat weder das Mandat noch die erforderlichen Mittel dafür. Statt von stärkerer überstaatlicher Zusammenarbeit und Vertiefung ist die Europäische Integration in den vergangenen Jahren zudem von Stagnation geprägt. Der Brexit bedeutet gar einen erheblichen Rückschritt. Möchte man diese „Sklerose“ überwinden und die Union produktiv weiterentwickeln, bedarf es kühner Schritte, auch wenn damit Risiken verbunden sind.<sup>01</sup>

Die Europäische Integration ist ein ständiger Prozess, der von der Bereitschaft aller Mitglieder abhängt, Probleme gemeinsam anzugehen und dafür Teile der nationalen Souveränität an „Brüssel“ abzugeben. Sie hat bisher vor allem Märkte und Währungen unter das gemeinsame Regelwerk der Europäischen Verträge gestellt, die die EU einerseits ermächtigen, andererseits aber auch ihre Flexibilität begrenzen. Das in den Verträgen festgelegte Mandat kann nur einstimmig erweitert werden. Die Welt hat sich seit den Anfängen der Union jedoch stark verändert. Zu den drängenden Themen gehören heute Klima und Umwelt, Demografie und Migration, geopolitische Verschiebungen, gesellschaftliche Spaltungen und die noch nicht bewältigte Finanzkrise ab 2008. Mit der Coronapandemie und ihren Folgen ist in diesem Jahr ein weiteres drängendes Problem hinzugekommen. Mit all diesen Themen sind neue Herausforderungen für Wirtschaft und Politik verbunden. Die bestehenden Verträge bieten für viele dieser Probleme und neu auftretende Krisen jedoch kaum konkrete Verfahren oder Mittel zu deren Bearbeitung oder gar Bewältigung. Wichtige Politikbereiche sind nicht vergemeinschaftet, was in Krisenzeiten besonders ins Auge fällt – aktuell etwa im Falle der Gesundheitspolitik.

Im Folgenden werde ich der Frage nachgehen, wie sich die EU unter diesen Voraussetzungen produktiv weiterentwickeln könnte.

### VORRANG FÜR „EUROPÄISCHEN MEHRWERT“

Die EU sollte sich auf Aufgaben konzentrieren, bei denen sie einen „europäischen Mehrwert“ schaffen kann. Dazu müssen mindestens die drei folgenden Kriterien erfüllt sein.<sup>02</sup>

1. Es müssen **Größenvorteile** entstehen: Manche Aufgaben lassen sich besser oder effizienter in größeren Einheiten erledigen. Dies gilt etwa für den Ausbau von Infrastruktur, für Technologieentwicklung oder Militärgüter.
2. Es muss sich um **Gemeinschaftsgüter** handeln: Dies ist gegeben, wenn die Nutzbarkeit eines Gutes oder einer Dienstleistung nicht abnimmt, wenn die Zahl der Nutzerinnen und Nutzer zunimmt. Außerdem kann niemand von der Nutzung ausgeschlossen werden, selbst wenn kein Beitrag zur Finanzierung geleistet wird. Beispiele für solche Güter sind Sicherheit und Forschung.
3. Es muss **grenzüberschreitende Wirkungen** geben: Dies ist der Fall, wenn das Handeln (oder Unterlassen) in einem Land bedeutende Auswirkungen jenseits der eigenen Grenzen hat. Dies ist etwa bei Umweltthemen häufig der Fall.

Aus diesen drei Kriterien allein kann jedoch keine einvernehmliche Zuordnung eines Politikfeldes zur Zuständigkeit der EU abgeleitet werden. Denn immer wieder stehen „ökonomische Vernunft“ und politische Vorstellungen der Bürgerinnen und Bürger konträr zueinander. So sprechen etwa die Größenvorteile und die grenzüberschreitenden Effekte für eine gemeinsame Entwicklung, Herstellung und den gemeinsamen Verkauf von Rüstungsgütern, während die unterschiedlichen nationalen Präferenzen in der Außen- und Verteidigungspolitik nur eine nationale Zuständigkeit zulassen.<sup>03</sup> Ähnliches trifft auf die Finanzpolitik oder die Rolle des Staates in der Wirtschaft zu.

### IMMER ENGER, IMMER BESSER?

Häufig wird die Vollendung einer „ever closer union“ für erstrebenswert oder gar erforderlich gehalten. Schon im Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (Römische Verträge, 1957) ist vom „festen Willen, die Grundlagen für einen immer engeren Zusammenschluss der europäischen Völker zu schaffen“ die Rede. Die Entschlossenheit, „den Prozess der Schaffung einer immer engeren Union der Völker Europas“ weiterzuführen, wird auch im Vertrag über die Europäische Union bekundet (Vertrag von Lissabon, 2009). Damit verbindet sich die Hoffnung, dass eine europäische Zentralgewalt frei von negativen Ausprägungen des Nationalismus sei und nur das gemeinschaftliche Wohl vertrete. Die Konflikte zwischen Nationalstaaten, die sich in zwei Weltkriegen fürchterlich entfaltet hatten, sollten überwunden werden. So proklamierte Winston Churchill in einer Rede im Herbst 1946 die „Vereinigten Staaten von Europa“ als das Ziel einer friedlichen Union. Unklar und umstritten bleibt bis heute, ob es sich um eine „Union der Völker“ oder eine „Union der Staaten“ handeln sollte, ob also zwingend ein föderaler EU-Staat das Ziel sein sollte.

**01** Vgl. Ulrich Brasche, *Getrennt und doch gemeinsam. Wie sich die EU aus der Falle der Einstimmigkeit befreien kann*, Preprint, März 2020, [www.researchgate.net/publication/339677347](http://www.researchgate.net/publication/339677347).

**02** Vgl. ders., *Europäische Integration*, Berlin–Boston 2017, S. 6–14.

**03** Vgl. Charles Wyplosz, *The Centralization-Decentralization Issue*, European Economy Discussion Paper 14/2015; Friedrich Heinemann et al., *How Europe Can Deliver*, Gütersloh 2017.

In ausgewählten Bereichen hat sich die EU durchaus in Richtung einer „engeren Union“ bewegt. So sind beispielsweise die Regulierung des grenzüberschreitenden Austauschs von Gütern, Dienstleistungen, Arbeitskräften und Kapital, die Wettbewerbsaufsicht sowie die Währung nicht mehr in der Hoheit der Mitgliedstaaten. In allen anderen Bereichen haben die Staaten jedoch ihre Souveränität nicht aufgegeben, sondern sind allenfalls zur gegenseitigen Abstimmung und Kooperation im Rahmen der Verträge bereit. Selbst wenn die Verlagerung der Zuständigkeit zur EU einen „europäischen Mehrwert“ verspricht, so blieben die folgenden Probleme ungelöst.

**Zu viel versprochen?** In vielen Politikbereichen bleibt auch auf nationaler Ebene der erwünschte Erfolg bislang aus. So sind weder die Beseitigung der großen regionalen Wohlstandsunterschiede, noch die Bewältigung der Finanzkrise oder der aktuellen Infektionskrise, noch die Steuerung der Konjunktur in den Mitgliedstaaten befriedigend gelungen. Dies liegt teilweise an einer generellen Überschätzung der Leistungsfähigkeit der Politik in komplexen Gesellschaften. Warum aber sollte sich diese Leistungsfähigkeit grundsätzlich erhöhen, wenn Politik und Verwaltung über Staatsgrenzen hinweg zentralisiert sind? Allenfalls, wenn ein einzelnes Land von einem negativen Schock betroffen ist und sich in einem Verbund mit anderen Mitgliedstaaten befindet, kann sich eine Zentralisierung nach dem Versicherungsprinzip als überlegen erweisen. Eine „Versicherung“ sollte allerdings nur unter Partnern abgeschlossen werden, die die gleiche Schadenswahrscheinlichkeit haben; andernfalls kommt es zu ungeplanten beziehungsweise politisch ungewollten Transfers.

**Zu ungleich für Gemeinsamkeit?** Die Gesellschaften der Mitgliedstaaten – von Finnland bis Griechenland, von „Ost“ bis „West“ – unterscheiden sich in vielerlei Hinsicht. Die Unterschiedlichkeit ihrer Geschichte, Traditionen, Lebensauffassungen, Spezialisierungen, Präferenzen, Wirtschaftskraft und Probleme macht die in den Verträgen respektierte „Einheit in der Vielfalt“ aus. Gleichzeitig werden dadurch einheitliche Regeln und Lösungen schwerlich als angemessen akzeptiert. Während die einen eher sparsam wirtschaften, sehen andere in einer großzügigeren Ausgabengestaltung des Staates den richtigen Weg. Auch zum Verkauf und Einsatz von Militärtechnik zur Sicherung geostrategi-

scher Interessen gibt es unter den Mitgliedern unvereinbare Positionen, obwohl dies ein Politikbereich ist, der – mit Blick auf den möglichen „europäischen Mehrwert“ – idealerweise zentral verantwortet werden sollte.

**Akzeptanz für eine Transferunion?** Aus wirtschaftspolitischer Perspektive könnte es in einer „engeren Union“ zum Beispiel eine gemeinsame Arbeitslosenversicherung, eine Absicherung von Bankkonten sowie eine gemeinschaftliche Haftung für Staatsschulden und Fiskalpolitik geben, für die ein „Europäischer Finanzminister“ mit ausreichenden Mitteln aus den Mitgliedstaaten ausgestattet werden müsste. Da die Unterschiede hinsichtlich des Wohlstands und der Wirtschaftskraft unter den 27 Mitgliedstaaten erheblich sind, würde daraus eine „Transferunion“ von den „Reichen“ zu den „Armen“ entstehen. Voraussetzung dafür wäre eine demokratisch legitimierte Zustimmung der (zahlenden) Staaten; diese ist allerdings nicht zu erwarten.

**Demokratische Legitimation?** Die Einrichtung einer „Europäischen Republik“ würde die Übertragung nationaler Souveränität und nationalen Steueraufkommens an eine zentrale Institution erfordern. Solch ein weitgehender Schritt könnte nur durch die einstimmige Entscheidung aller beteiligten Staaten und durch eine verfassungsändernde Mehrheit in jedem Staat sowie durch Referenda in einigen Staaten legitimiert werden. Eine Zustimmung dazu ist aus heutiger Sicht unrealistisch. Aus einer Vergemeinschaftung in einer Zentrale würden sich zudem neue Probleme ergeben. Je größer die Einheit, desto weniger fühlen sich Teilgruppen berücksichtigt und repräsentiert. Die Entfremdung zwischen den Bürgerinnen und Bürgern und den politischen Verantwortlichen könnte wachsen, und Separatismus, wie er bereits innerhalb einzelner Mitgliedstaaten virulent ist (etwa in Spanien oder Belgien), würde vermutlich an Unterstützung gewinnen.

**Verblässende Vision:** Während Vertreterinnen und Vertreter der zentralen europäischen Institutionen (Europäisches Parlament, Europäische Kommission) häufig für eine vertiefte Integration eintreten, lehnen Vertreter von Mitgliedstaaten diese für gewöhnlich eher ab. Erstere würden durch eine weitere Vergemeinschaftung an Einfluss gewinnen, Letztere müssten Macht abgeben. Dafür, dass die Vision einer „immer engeren Union“ immer weniger Befürworter findet, dürften auch die Finanzkrise und die weiter be-

stehende Ungleichheit innerhalb und zwischen den Mitgliedstaaten verantwortlich sein. Die positive Rolle und Bedeutung des Nationalstaates wird wieder mehr anerkannt. Die Formel „national, wo möglich – europäisch, wo nötig“, die dem ehemaligen niederländischen Außenminister und heutigen Vizepräsidenten der Europäischen Kommission Frans Timmermans zugeschrieben wird, sollte jedoch nicht mit Abschottung und Rückzug aus der internationalen Kooperation oder gar mit Nationalismus gleichgesetzt werden.

Die Integration Europas ist nicht ein Ziel für sich, sondern ein Mittel zur Organisation eines friedlichen und konstruktiven Zusammenlebens der europäischen Staaten und Völker. Der ehemalige Präsident des Europäischen Rates, Donald Tusk, brachte es 2016 auf den Punkt: „Es ist keine passende Antwort auf unsere Probleme, die schwärmerischen und tatsächlich naiven euro-enthusiastischen Visionen einer totalen Integration zu forcieren, mögen es ihre Fürsprecher auch noch so gut meinen. Erstens, weil das schlicht unmöglich ist, und zweitens, weil das Werben dafür paradoxerweise nur dazu führt, euroskeptische Stimmungen zu verstärken, nicht nur im Vereinigten Königreich.“<sup>04</sup> Über die Form und Konfiguration der zukünftigen Integration der EU darf und muss gestritten werden.

## KOOPERATION INNER- UND AUßERHALB DES EU-RAHMENS

Der Gegenentwurf zum Bundesstaat einer immer engeren Union war und ist der Staatenbund als Kooperation starker, unabhängiger Staaten. In der derzeitigen Konstruktion der EU bilden die Mitgliedstaaten einen Teil im „Dreieck der Macht“, das aus der Europäischen Kommission, dem Europäischen Parlament und dem Rat besteht. Die Mitgliedstaaten formieren sich auf der fachlichen Ebene als (Minister-)Rat beziehungsweise auf der strategischen Ebene als Europäischer Rat der Staats- und Regierungschefs. Im Rat suchen die Staaten nach einer gemeinsamen Position bei der Formulierung von europäischen Gesetzen.

Eine Mehrheit im Rat muss nach den detaillierten Vorgaben der Europäischen Verträge ge-

<sup>04</sup> Speech by President Donald Tusk at the European Business Summit, 1.6.2016, [www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2016/06/01/tusk-speech-european-business-summit](http://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2016/06/01/tusk-speech-european-business-summit) (eig. Übersetzung).

funden werden. *Erstens* darf nur über solche Politikbereiche entschieden werden, die nicht in alleiniger nationaler Verantwortung liegen. *Zweitens* dürfen nur solche Gesetzesinitiativen beraten werden, die von der Europäischen Kommission eingebracht wurden. *Drittens* ist für jeden Politikbereich vorgegeben, was als Mehrheit anzuerkennen ist. Bei manchen Themen ist Einstimmigkeit erforderlich, während bei anderen eine qualifizierte oder eine einfache Mehrheit der Staaten ausreicht. Generell ist bei „sensiblen“ Themen – etwa wenn es um Finanzen geht – die Einstimmigkeit vorgeschrieben, sodass jeder Staat ein Veto einlegen kann. Die Abstimmung mit qualifizierter Mehrheit verlangt, dass die Minderheit das Ergebnis respektiert. Um Spannungen zu vermeiden, versucht der Rat in der Regel, so lange zu verhandeln, bis alle Staaten zustimmen können. Besonders strittige Themen können von der Fachministerebene auf die Ebene der Staats- und Regierungschefs gehoben werden, um dort einen gangbaren Kompromiss zu finden.

Der Einigungsprozess im Rat gestaltet sich besonders dann schwierig und langsam, wenn die Interessengegensätze zwischen den Staaten groß sind. So werden zum Beispiel bei der Verhandlung des siebenjährigen Finanzrahmens der EU informelle Gruppen gebildet, um Partialinteressen gemeinsam durchzusetzen. Die Lösung dringender Probleme verzögert sich dann, und unter den Bürgerinnen und Bürgern verstärkt sich der Eindruck einer zänkischen und wenig handlungsfähigen EU.

Die EU kann sich selbst weder neue Zuständigkeiten noch zusätzliche Mittel verschaffen. Dafür wäre eine einstimmige Änderung der Europäischen Verträge nötig, die jedoch nur mühevoll – wenn überhaupt – erreicht werden könnte. Auch für die Bearbeitung akuter Krisen hat die EU gewöhnlich weder die Zuständigkeit noch die Ressourcen – die meisten Krisen können nicht vorab in Verträgen eingeplant werden.<sup>05</sup> Wie aber können die EU-Staaten auf unvorhergesehene Krisen mit grenzüberschreitenden Wirkungen reagieren? Die Institutionen der EU sind dabei wertvoll, weil sie eine Plattform für das Krisenmanagement der Staats- und Regierungschefs bereitstellen. Diese müssen aber auch außerhalb der Europäischen Verträge nach Lösungen suchen, wenn eine rasche und einstimmige

Einigung sonst nicht erreichbar ist. Meist übernehmen einige große Staaten informell die Führung, was für viele Mitgliedstaaten ambivalent ist: Einerseits ist eine starke Führung in der Krise gewünscht, andererseits soll die Dominanz großer Staaten nicht weiter wachsen. Die Europäische Kommission versucht die Mitgliedstaaten zu koordinieren, was von diesen aber nicht beachtet werden muss. Sowohl in der Finanzkrise ab 2008 als auch in der sogenannten Flüchtlingskrise ab 2015 sowie in der derzeitigen Pandemie traten die Grenzen der gemeinsamen Handlungsfähigkeit deutlich zutage.

In der Finanzkrise hat letztlich eine Troika aus Europäischer Kommission, Europäischer Zentralbank (EZB) und Internationalem Währungsfonds die Bedingungen zur Verhinderung von Staatsbankrotten entwickelt und durchgesetzt. In zahllosen Krisentreffen vereinbarten die Regierungen europäischer Mitgliedstaaten zwei Maßnahmen, die vor der Krise für undenkbar gehalten wurden: einen Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) – den „Rettungsschirm“ – sowie eine Bankenunion, in der wesentliche nationale Rechte zur Beaufsichtigung des Finanzsystems an die EZB übertragen wurden. Beide Maßnahmen wurden außerhalb der Europäischen Verträge kodifiziert, sollen aber zukünftig in diese integriert werden. Offen bleibt, ob und wann dies erreicht werden kann.

In der Fluchtkrise fand die EU nicht zu einer gemeinsamen Linie im Umgang mit irregulärer Migration. Die zwingende Voraussetzung des Schengen-Abkommens zur Beseitigung innereuropäischer Grenzen ist die Kontrolle und Sicherung der Außengrenzen der EU. Dies blieb den jeweiligen Mitgliedstaaten überlassen, und eine gemeinsame, handlungsfähige Institution konnte politisch nicht durchgesetzt werden: Die Grenzschutzagentur Frontex hat bisher nicht die nötigen Ressourcen und Kompetenzen. Als 2015 eine große Anzahl von Menschen über die Türkei in die EU gelangte und Ungarn die vereinbarten Verfahren nicht durchsetzen wollte oder konnte, haben einige wenige Länder aus humanitären Gründen zahlreiche Menschen aufgenommen. Aus diesem in der EU nicht abgestimmten Alleingang resultierte Druck zur Kooperation auf die restlichen Mitgliedstaaten, der eine tiefgehende Uneinigkeit in grundlegenden Fragen und die Unfähigkeit zur gemeinsamen Bewältigung offenlegte. Es wurden sogar legal gefasste, aber

<sup>05</sup> Vgl. Luuk van Middelaar, *Alarums and Excursions*, Newcastle upon Tyne 2019.

als illegitim empfundene Ratsbeschlüsse zur Verteilung von Geflüchteten nicht befolgt. Auch der „EU-Türkei Deal“ ging auf die Initiative einiger weniger Mitgliedstaaten zurück.

Die im Frühjahr 2020 in Europa angekommene Corona-Pandemie zeigt die Notwendigkeit einer gemeinsamen Katastrophenvorsorge. Hinreichende Vorräte an Schutzmaterial und medizinischer Kapazität müssen gemeinsam angelegt werden, um sie nach Bedarf in der EU verteilen zu können. Auch eine gemeinsame europäische Kapazität zur Produktion von Medikamenten fehlt bisher. Der grenzüberschreitende Ausgleich von Behandlungsmöglichkeiten lief in der Pandemie nur langsam an und erreichte allenfalls symbolische Größenordnungen.

### FLEXIBILISIERUNG SCHAFFT HANDLUNGSFÄHIGKEIT

Bisher wurde festgestellt, dass *erstens* ein weitreichender Transfer von Souveränität in eine „immer engere Union“ weder erfolgversprechend wäre noch politisch erreichbar ist, *zweitens* die derzeit vereinbarten Verfahren der Zusammenarbeit zu schwerfällig sind, und *drittens* die EU auf neue Herausforderungen und Krisen nicht angemessen reagieren kann. So kann die EU die Erwartungen, die an sie gerichtet sind, nicht erfüllen und droht weiter an Akzeptanz und Gewicht zu verlieren. Ein wesentlicher Grund liegt in dem Zwang zur Einstimmigkeit, der angesichts divergierender Situationen und Interessen der Mitgliedstaaten zur Bremse oder gar Blockade wird.

Ein Weg aus dieser Situation kann eine Flexibilisierung und Differenzierung der EU sein.<sup>06</sup> Das würde bedeuten, dass nicht mehr alle Staaten gleichzeitig die gleichen Schritte vollziehen müssen, sondern nur noch der „Kern“ aus Wertegemeinschaft und Binnenmarkt für alle verpflichtend wäre. Dies wäre auch mit Blick auf neue Mitgliedschaften denkbar: Die EU strebt einerseits danach, weitere Mitglieder aufzunehmen, andererseits bestehen bei den derzeitigen Kandidatenländern Bedenken gegen deren gleichberech-

tigte Aufnahme in den Kreis der stimmberechtigten Mitglieder. Hier sind Konzepte gestaffelter Mitgliedschaft vorzuziehen.

Eine gewisse Flexibilität ist bereits heute in den Verträgen vorgesehen. Im Verfahren der „verstärkten Zusammenarbeit“ können Gruppen von mindestens neun Mitgliedstaaten im Rahmen der EU bei einem Thema enger zusammenarbeiten. Eine qualifizierte Mehrheit der Mitgliedstaaten muss vorher der Bildung dieser Gruppe zustimmen. Jederzeit können sich weitere Mitglieder der Gruppe anschließen. Dieser Weg wird bisher aber nur bei wenigen Themen begangen; dazu zählen das europäische Patentrecht, das Scheidungsrecht internationaler Paare, die europäische Staatsanwaltschaft und die ständige strukturierte Zusammenarbeit in Militärprojekten. Doch auch die Einigung nach diesem Verfahren benötigt viel Zeit.

Eine der Lehren aus dem Brexit sollte die Bereitschaft der EU sein, konfliktreiche Themen flexibler zu handhaben – was nach der derzeitigen Rechtslage nicht möglich ist und im politischen Raum als Tabubruch angesehen wird. So ist beispielsweise die Freizügigkeit für Arbeitskräfte auf den Prüfstand zu stellen, denn sie kann zu erheblichen sozialen Verwerfungen in den Herkunftsländern und in den Zielländern führen. Dazu gehören die Abwanderung von Arbeitskräften aus dem Gesundheitswesen der ärmeren in die reicheren Mitgliedstaaten sowie die Lohnkonkurrenz zwischen den gering bezahlten Arbeitskräften der Herkunfts- und Zielländer.

Ein weiteres Konfliktthema ist die Pflicht zur Übernahme des Euro. Die ökonomische Begründung dafür ist nicht überzeugend und wird bereits ausgehöhlt: Das Vereinigte Königreich und Dänemark wurden im Maastrichter Vertrag 1992 von der Übernahme des Euro befreit, und auch Schweden hat Wege gefunden, die eigene Währung beizubehalten. Auch einige mittel- und osteuropäische Staaten zögern, obwohl sie die Konvergenzkriterien zur Aufnahme in den Euroraum erfüllen könnten.

Entscheidungen nach dem Prinzip der (qualifizierten) Mehrheit im Rat können auch als undemokratisch bezeichnet werden, da die Legitimation zwischen den gewählten Regierungen der Mitgliedstaaten und der Entscheidung im Rat „verwässert“ wird.<sup>07</sup> Möglicherweise wäre die

**06** Vgl. Benjamin Leruth/Stefan Gänzle/Jarle Trondal, Differentiated Integration and Disintegration in the EU after Brexit, in: Journal of Common Market Studies 6/2019, S. 1383–1394; Frank Schimmelfennig/Thomas Winzen, Grand Theories, Differentiated Integration, in: Journal of European Public Policy 8/2019, S. 1172–1192.

**07** Vgl. Dieter Grimm, Europa ja – aber welches?, München 2016, S. 18ff.

EU demokratischer und handlungsfähiger, wenn die Rückkehr zum Prinzip der Einstimmigkeit im Rat mit einer erleichterten Option zur Kooperation von Teilgruppen der Mitgliedstaaten kombiniert würde. Dies wird im Folgenden skizziert.

## ZWEI SZENARIEN

### Feste Teilgruppen

Im öffentlichen Diskurs werden aus den 27 Mitgliedstaaten häufig unterschiedliche Teilgruppen gebildet, die vermeintlich große Gemeinsamkeiten aufweisen. Sie könnten sich daher – so die Vermutung – leichter auf gemeinsames Handeln einigen, wenn sie sich formal zusammenschließen und feste Gruppen bilden würden. Doch dieses Konzept hat Grenzen, wie die verbreiteten Zuschreibungen und konstruierten Gegensätze entlang der vier Himmelsrichtungen zeigen.

**Nord-Süd:** „Der Norden“ wird häufig als technologisch hoch entwickelt, wirtschaftlich erfolgreich und einem liberalen Marktmodell verpflichtet angesehen. Die Einhaltung von Regeln, das Zahlen von Steuern und die Begrenzungen der Staatsschulden werden akzeptiert. Dem „Süden“ dagegen werden eher die gegenteiligen Eigenschaften zugeschrieben. Auch wenn in jedem Stereotyp ein Körnchen Realität eingefangen wird, so kann dennoch kein Mitgliedstaat eindeutig und dauerhaft einer der beiden Gruppen zugeordnet werden.

**Ost-West:** Bis zum Zusammenbruch der Sowjetunion war die EU eine westeuropäische Vereinigung mit den Machtzentren Paris, Bonn und Rom. Mit dem Beitritt von acht mittel- und osteuropäischen Ländern (2004/2007) haben sich Spannungen zwischen einigen Ländern des „Ostens“ und des „Westens“ im Zusammenhang mit den Themen Flucht und Asyl sowie Rechtsstaatlichkeit aufgebaut. Jedoch ist weder „der Westen“ noch „der Osten“ bei diesen Themen ein homogener Block. In der Außenpolitik, besonders bei der Haltung zur chinesischen Expansion und zu Putins Russland, sind die Positionen im Osten ebenso unterschiedlich wie im Westen. Noch nicht einmal die sogenannten Visegrád-Staaten (Polen, Tschechien, Slowakei, Ungarn) schaffen es, eine einheitliche Position zu beziehen.

Auch innerhalb der Mitgliedstaaten gibt es keine politische, wirtschaftliche oder weltanschauliche Homogenität. Interessengemeinschaften und -gegensätze ziehen sich unabhängig von

Staatsgrenzen quer durch politische Auffassungen und Nationalitäten. Jede Gruppenbildung würde in sich und untereinander sehr heterogene Staaten zusammenfassen. Eine gemeinsame Entscheidung würde so nicht leichter fallen als unter allen 27 Mitgliedern.

### Offene Clubs

Noch weiter geht die Idee, die Kooperation von Mitgliedstaaten auch außerhalb des Rahmens der Europäischen Verträge stärker zu nutzen. Für gemeinsame Politiken in ausgewählten Themenbereichen könnten einige Staaten sich zu temporären und offenen Clubs zusammenschließen,<sup>08</sup> die untereinander internationale Verträge außerhalb der Europäischen Verträge abschließen, ohne an die Zustimmung der anderen EU-Mitglieder gebunden zu sein. Dabei sollte allen anderen Mitgliedstaaten die spätere Mitgliedschaft in den Clubs ermöglicht werden. Die Macht in den Clubs läge bei den teilnehmenden Staaten; weder die Europäische Kommission noch das Europäische Parlament hätten darin eine Position. Das Konzept der Clubs steht also konträr zu einer „immer engeren Union“ mit ihren Zentren in Brüssel und Straßburg.

Hier wird nicht eine Renationalisierung oder der Rückzug in den Nationalstaat vorgeschlagen. Es geht nicht um die Auflösung von gemeinsamem Vorgehen der Staaten Europas, sondern um flexible und temporäre Zusammenschlüsse verschiedener EU-Mitgliedstaaten zu handlungsfähigen Einheiten. Die offenen Clubs lassen die grundlegenden Strukturen der EU unberührt und verstärken bereits etabliertes Vorgehen, wie „verstärkte Zusammenarbeit“ oder die Möglichkeit zum „opt-out“. Bei der Formierung eines Clubs sollen themenbezogen so viele Gemeinsamkeiten wie nötig gesucht werden, um so viel Problemlösung wie möglich zu erreichen. Die EU als Wertegemeinschaft muss immer und in jeder Konfiguration die Basis bleiben. Auch dürfen unter den 27 Mitgliedern vereinbarte Ziele nicht gefährdet werden.

Die Politikfelder für eine (künftige) Anwendung des Verfahrens der offenen Clubs sind vorrangig solche, für die die Kriterien Größenvorteile, Gemeinschaftsgüter und grenzüberschreitende Wirkungen zutreffen, nämlich:

<sup>08</sup> Vgl. Torben M. Andersen et al., *All Together Now: The European Union and the Country Clubs*, in: dies., *EEAG Report on the European Economy 2018*, München 2018, S. 47–63.

- Infrastruktur (Transport, Energie, Kommunikation)
- Klimawandel und Energieversorgung
- Asyl und Migration
- Militär, Außenpolitik und geopolitische Veränderungen
- Geheimdienst, Terrorismus
- den Zwang zur Einheitlichkeit und Einstimmigkeit überprüfen und mehr Flexibilität und Differenzierung zulassen. So kann auch die populistische und wirkmächtige Erzählung von der „Überfremdung und Unterjochung durch ‚Brüssel‘“ entkräftet werden.
- bei Themen, bei denen das Zusammengehen Vorteile bietet, schnellere Ergebnisse erzielen.
- ihre Wirksamkeit durch „Koalitionen der Willigen“ erhöhen, ohne die Europäische Integration in den grundlegenden Bereichen zu gefährden. Dazu kann das Konzept der offenen Clubs beitragen.
- grenzüberschreitende Hilfen in akuten Notlagen großzügiger leisten und den Reflex zum Rückzug hinter die eigenen Grenzen überwinden.
- zu begrenzten finanziellen Transfers bereit sein, sofern die empfangenden Staaten genug eigene Anstrengungen unternehmen.

Die offenen Clubs bergen allerdings auch Gefahren für den Zusammenhalt der bisherigen EU. Ein so uneinheitliches Gebilde, das aus dem „Kern der EU“ und zahlreichen, sich teilweise überschneidenden, Teilgruppen bestünde, wäre kaum noch regierbar. Einzelne Clubs könnten sich zudem zu exklusiven „starrten Untergruppen“ verfestigen und so die EU der 27 spalten. Damit gingen auch die gemeinsame Verantwortung und die Bereitschaft verloren, füreinander einzustehen und Differenzen auszugleichen. Wenn bei Dissens in Gruppen ausgewichen werden kann, gefährdet das außerdem die Konsensbildung in der EU.

Trotz dieser Risiken sollte das Verfahren der offenen Clubs von seinem Stigma in der europapolitischen Debatte befreit werden, um es auf die drängenden Probleme anzuwenden – in der Hoffnung auf gesteigerte Kapazität zur Lösung grenzüberschreitender Probleme und die Lernfähigkeit der internationalen Politik.

## FAZIT

Die EU bietet ihren Mitgliedstaaten eine Plattform, auf der sie ihre Interessen aushandeln und Kompromisse suchen können. Darüber hinaus können die Mitglieder globale Herausforderungen gemeinsam besser angehen – sei es den Klimawandel, die geopolitischen Veränderungen oder eine Pandemie. Jedes Land für sich – auch ein großes – ist allein zu schwach für eine wirkungsvolle Politik.

Die Bürgerinnen und Bürger befürworten die Europäische Union zwar wegen ihrer Leistungen, wissen diese aber dennoch nicht immer angemessen wertzuschätzen. Der Brexit zeigt, dass Gefühle und populistische Verzerrungen die tatsächlichen Interessen dominieren können. Ein offener und transparenter Diskurs über das, was „Brüssel“ (nicht) kann und wo es gute Ergebnisse für alle erzielt, wirkt dem entgegen.

Als Konsequenz aus dem Brexit sowie den akuten Problemen der Pandemie und ihren Folgen sollten die EU und ihre Mitgliedstaaten künftig

Die Integration der Europäischen Union war und bleibt ein konfliktreicher Prozess voller Krisen. Der EU wurde schon oft der Untergang vorausgesagt, aber das Interesse an ihrem Fortbestand ist und bleibt groß genug, um immer wieder gangbare Lösungen zu finden.

## ULRICH BRASCHE

ist Professor für Volkswirtschaftslehre an der Technischen Hochschule Brandenburg. Zu seinen Forschungsschwerpunkten gehören die Integration und die Erweiterung der Europäischen Union. [ulrich.brasche@th-brandenburg.de](mailto:ulrich.brasche@th-brandenburg.de)

# DEN BREXIT-PROZESS ERKLÄREN: NEULAND FÜR DIE EU-FORSCHUNG

*Martin Große Hüttmann*

Am 29. März 2017 übergab Sir Tim Barrow, der EU-Botschafter des Vereinigten Königreiches, Donald Tusk, dem Präsidenten des Europäischen Rates, einen sechs Seiten langen Brief. Mit diesem Schreiben teilte die britische Premierministerin Theresa May den europäischen Staats- und Regierungschefs formell mit, dass ihr Land die Mitgliedschaft in der Europäischen Union nach mehr als vier Jahrzehnten beenden werde. Neun Monate waren seit dem Brexit-Referendum am 23. Juni 2016 vergangen, bei dem sich eine knappe Mehrheit von 51,9 Prozent der Wählerinnen und Wähler für den Abschied ihres Landes von der EU ausgesprochen hatten.<sup>01</sup>

Erst mit der Übergabe des „Scheidungsbriefes“ konnte die Trennung offiziell starten. Der formelle Akt läutete einen Prozess ein, der sehr viel länger dauern und noch mehr Fragen und Probleme aufwerfen sollte, als die meisten Beobachterinnen und Beobachter sich zu diesem Zeitpunkt vorstellen konnten. In einigen britischen Medien, die sich für den Brexit stark gemacht hatten, wurde der Briefübergabe geradezu entgegengefeiert; jedes noch so unwichtige Detail schien eine Meldung wert. Reporter hatten nachgezählt und berichtet, dass Sir Barrow 342 Schritte von der Ständigen Vertretung seines Landes zum Europa-Gebäude gehen müsse. Es gab sogar wilde Spekulationen darüber, dass die Zustellung in letzter Sekunde von „Remainers“, Befürwortern eines Verbleibs in der EU, sabotiert werden könnte; deshalb würden Ort und Uhrzeit auch geheim gehalten. Donald Tusk ließ jedoch rasch die Luft aus diesen Gerüchten, indem er die Daten kurzerhand veröffentlichte. Die Berichte gaben einen kleinen Vorgeschmack auf das, was in den kommenden Monaten an medialer Begleitung des Verhandlungsprozesses noch folgen sollte. Das konservative Boulevardblatt „Daily Mail“ titelte am Tag nach der Übergabe mit nur einem Wort: „Freedom“. Anders dagegen der linksliberale „Guardian“, dessen skeptische Schlagzeile lautete: „Britain steps into the unknown“.

## SCHRITT INS UNGEWISSE – AUCH FÜR DIE WISSENSCHAFT

Aus heutiger Sicht traf der „Guardian“ die Sache besser, denn er brachte die Unwägbarkeiten und die teilweise chaotischen Entwicklungen und überdrehten Debatten bis zum vollzogenen Brexit am 31. Januar 2020 auf den Punkt. Aber nicht nur das Vereinigte Königreich und die EU haben mit dem Brexit unbekanntes politisches Terrain betreten<sup>02</sup> – auch die politikwissenschaftliche EU-Forschung ist dadurch gezwungen, sich auf Neuland zu begeben.

Wissenschaftliche Theorien, die sich unterschiedlicher Konzepte, Modelle und Begriffe in ihren Analysen bedienen, sollen Zusammenhänge aufdecken und nachvollziehbare Erklärungen liefern für das, was auf den ersten Blick rätselhaft erscheint. Sie sollen – soweit dies in den Sozialwissenschaften möglich ist – eine „objektive“ Bewertung ermöglichen, die in der oftmals hektischen öffentlichen Debatte zu kurz kommt. Theorien sind nach einem Bonmot des Philosophen Karl Popper ein „Netz“, das „wir auswerfen, um die ‚Welt‘ einzufangen – sie zu rationalisieren, zu erklären und zu beherrschen.“<sup>03</sup> Das Bild vom Fischer, der sein Netz auswirft, verdeutlicht, dass die Wahl einer Theorie gut überlegt und begründet sein sollte. Denn eine Wissenschaftlerin oder ein Wissenschaftler wird ganz unterschiedliche Dinge „fangen“, je nachdem, wie das Netz geknüpft ist. So werfen die einen ein weit geknüpftes Netz aus und richten ihr Augenmerk auf das große Ganze, also die sogenannten Makrostrukturen, und arbeiten mit Kategorien wie Staat, Gesellschaft oder Ökonomie. Andere dagegen gehen engmaschiger vor und nehmen die Mikroebene in den Blick; sie beschäftigen sich mit Individuen, zum Beispiel mit der Erforschung des individuellen Wahlverhaltens. Wieder andere konzentrieren sich auf die Mesoebene, die zwischen Makro- und Mikroebene liegt und mit



Brüssel, 29. März 2017: Der Moment nach der Übergabe des britischen „Scheidungsbriefes“: links Donald Tusk, Präsident des Europäischen Rates, rechts Sir Tim Barrow, Botschafter des Vereinigten Königreiches bei der EU.

© picture alliance/AP Images, Yves Herman

diesen verbunden ist; hier werden zum Beispiel Zusammenschlüsse von Individuen zu Gruppen und kollektiven Akteuren untersucht, etwa politische Parteien oder soziale Bewegungen.

Der Brexit lässt sich auf all diesen Ebenen erforschen und ist in vielerlei Hinsicht ein besonderer Untersuchungsgegenstand. Das fängt schon damit an, dass Anfang und Ende gar so nicht leicht zu bestimmen sind. Wer sich mit dem Thema beschäftigt, ist mit einem in der EU-Forschung typischen *Moving-target-Problem* konfrontiert. Das heißt, man läuft Gefahr, mit einer dynamischen Entwick-

lung kaum Schritt halten zu können. Mit dem Ausscheiden Großbritanniens aus der EU am 31. Januar 2020 hat der Brexit-Prozess zwar eine wichtige Etappe erreicht, aber noch längst nicht die Zielmarke des „echten“, also kompletten Ausstiegs.

Der britische Austritt liefert der EU-Forschung eine lange Liste von Themen, Fragen und „Rätseln“, mit denen es sich zu beschäftigen lohnt. Inzwischen sind ganze Regalmeter mit wissenschaftlicher Brexit-Literatur gefüllt, es gibt eine kaum mehr überschaubare Zahl an Büchern, Aufsätzen in Fachzeitschriften und Policy-Papieren aus den einschlägigen Thinktanks in London, Brüssel oder Berlin.<sup>04</sup> Was die Brexit-Entscheidung aus Sicht der EU-Befürworter so rätselhaft macht, ist der „Angriff auf den modernen europäischen Drei-

**01** Vgl. Tim Oliver, *Understanding Brexit. A Concise Introduction*, Bristol 2018, S. 73–98; Sarah Hobolt, *The Brexit Vote: A Divided Nation, a Divided Continent*, in: *Journal of European Public Policy* 9/2016, S. 1259–1277; Roland Sturm, *Uneiniges Königreich? Großbritannien nach dem Brexit-Votum*, in: *APuZ* 49–50/2016, S. 17–23.

**02** Vgl. Barbara Lippert/Nicolai von Ondarza, *Der Brexit als Neuland. Mit dem britischen Referendum beginnt ein komplexer Austrittsprozess – und vielleicht die Erweiterung der EU*, *Stiftung Wissenschaft und Politik, SWP-Aktuell* 42/2016.

**03** Karl Popper, *Logik der Forschung*, Tübingen 1984<sup>9</sup>, S. 31.

**04** Vgl. Patrick Diamond/Peter Nedergaard/Ben Rosamond (Hrsg.), *The Routledge Handbook of the Politics of Brexit*, London–New York 2019; Tim Oliver, *Brexitology: Delving into the Books on Brexit*, in: *International Politics Reviews* 1/2019, S. 1–24; Kevin O'Rourke, *A Short History of Brexit. From Brenty to Backstop*, London 2019.

fachkonsens“. Jochen Buchsteiner, der London-Korrespondent der „Frankfurter Allgemeinen Zeitung“, hat diesen Konsens so beschrieben: „dass die EU als zivilisatorisches Fortschrittsprojekt, als ‚immer engere Union‘, wie es im Gründungsvertrag heißt, weiterzuentwickeln ist; dass es den Nationalstaat zu schwächen und nicht zu stärken gilt; und dass aufgeklärte demokratische Gesellschaften Wohlstand über kulturelle Identität stellen“. Der Brexit werde von vielen wahrgenommen als „Anschlag auf das, was der überwältigende Teil der europäischen Eliten als Vernunft begreift“. <sup>05</sup>

Im Brexit scheinen sich viele Herausforderungen, mit denen demokratische Gesellschaften aktuell konfrontiert sind, wie unter einem Brennglas zu verdichten. Auch das erklärt, weshalb der britische EU-Austritt zu einem Megathema wurde und nicht nur die britische Politik beherrschte. Auch die Politik und Berichterstattung auf dem Kontinent waren wochenlang von den Debatten und Abstimmungen über das Austrittsabkommen im britischen Unterhaus dominiert. Die öffentliche Faszination für den britischen Parlamentsbetrieb und seine historischen Traditionen und Akteure wie den Speaker John Bercow, der mit seinen „Order“-Rufen berühmt wurde, und auch die Live-Berichterstattung zur Frage, wie die EU auf die politischen Winkelzüge in Westminster reagieren könnte, erklärt sich mit der These, die der Politikwissenschaftler Tim Oliver aufgestellt hat: Wer den Brexit verstehe, begreife einerseits, wie die britische Politik tickt, und andererseits, wie die EU funktioniert. <sup>06</sup>

Die politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Themen und Herausforderungen, die sich im britischen EU-Austritt verdichten und in der Forschung aufgegriffen wurden, scheinen unerschöpflich. Da geht es zunächst um das Thema Europäische Integration als solche, etwa die Frage, welche Auswirkungen der Brexit auf die Zukunft und Reformperspektiven der EU, auf die europapolitischen Debatten und ihre Narrative („Vereinigte Staaten von Europa“) haben kann. Eine offene Frage ist auch, wie sich die Machtbalance innerhalb der EU verändern wird, wenn ein politisch, militärisch und wirtschaftlich so ein-

flussreicher Staat wie das Vereinigte Königreich die EU verlässt. <sup>07</sup> Zudem stellen sich mit dem Brexit Fragen nach der wechselseitigen Abhängigkeit und „Verwundbarkeit“ von Staaten, ihren Gesellschaften und Ökonomien. Von zentraler Bedeutung ist dabei, wie die engen Verflechtungen der britischen mit der kontinentaleuropäischen Wirtschaft (Handelsbeziehungen, Produktions- und Lieferketten) gesichert werden können und welche Formen der Anbindung an den europäischen Binnenmarkt künftig möglich sein werden.

Auch die Rolle und Funktionsweise der öffentlichen Verwaltung ist ein Thema für die Wissenschaft: Der britische Civil Service gilt im internationalen Vergleich bis heute als einer der effizientesten Verwaltungsapparate. Angesichts der massiven Probleme bei der Umsetzung der Brexit-Beschlüsse stellt sich Beobachterinnen und Beobachter nun aber die Frage: Ist die britische Brexit-Politik ein „Fiasko“, oder ist es schlicht unmöglich, die sich teilweise widersprechenden Brexit-Ziele unter einen Hut zu bekommen? <sup>08</sup> Der Politikwissenschaftler Nicolai von Ondarza etwa spricht von einem „Nordirland-Trilemma“, weil sich das Ziel des vollständigen Austritts aus dem europäischen Binnenmarkt und der Zollunion nicht gleichzeitig mit den anderen beiden Zielen vereinbaren lässt, dass es keine Grenze a) zwischen Nordirland und dem Rest des Vereinigten Königreiches und b) zwischen Nordirland und der Republik Irland geben soll. Nordirland wurde damit zur „Gretchenfrage“ eines Brexit-Abkommens. <sup>09</sup>

Weitere Fragen, die sich für die Wissenschaft ergeben haben, sind die nach der Organisation der Austrittsverhandlungen sowie die Rolle politischer Führung (*leadership*). In Artikel 50 des EU-Vertrages ist das Verfahren, nach dem die Verhandlungen laufen sollen, nur in allgemeiner Form geregelt. Die Details wurden in den „Leit-

<sup>05</sup> Jochen Buchsteiner, Die Flucht der Briten aus der europäischen Utopie, Reinbek 2018, S. 12f.

<sup>06</sup> Vgl. Oliver (Anm. 4), S. 1. Zum Folgenden vgl. ebd.; Federico Fabbrini (Hrsg.), The Law & Politics of Brexit, Oxford 2017; Kenneth A. Armstrong, Brexit Time, Cambridge 2017.

<sup>07</sup> Vgl. Federico Fabbrini, Brexit and EU Treaty Reform: A Window of Opportunity for Constitutional Change?, in: ders. (Anm. 6), S. 267–291; Uwe Puetter, Brexit and EU Institutional Balance: How Member States and Institutions Adapt Decision-Making, in: ebd., S. 247–265; Max Haller, The Dream of the United States of Europe. An Ambitious Scenario Challenged by the Brexit, Österreichische Gesellschaft für Europapolitik, ÖGfE Policy Brief 22/2019.

<sup>08</sup> Vgl. Jeremy Richardson/Berthold Rittberger, Brexit: Simply an Omnishambles or a Major Policy Fiasco?, in: Journal of European Public Policy 5/2020, S. 649–665.

<sup>09</sup> Nicolai von Ondarza, Tanz auf der Brexit-Klippe, SWP-Aktuell 55/2018, S. 2.

linien des Europäischen Rates“ vom 29. April 2017 festgeschrieben. Da es bei den Verhandlungen vor allem um Fragen der Handelspolitik ging und dieses Politikfeld zu den wenigen Bereichen gehört, in denen die Mitgliedstaaten der EU die Kompetenzen vollständig übertragen haben, war die Europäische Kommission die Verhandlungspartnerin für die Regierung in London. Ein gegenseitiges Ausspielen der 27 EU-Staaten war damit kaum möglich. Mit Michel Barnier, dem Verhandlungsführer auf EU-Seite, und Sabine Weyand, seiner Stellvertreterin, saßen ein ausgewiesener Experte und eine ausgewiesene Expertin für Handelspolitik am Tisch. Die Strategie der EU, alle Verhandlungsdokumente ins Internet zu stellen, trug ebenso dazu bei, dass der britische Ansatz, in bilateralen Unterredungen mit Berlin und Paris die strittigen Fragen zu klären und entsprechende Deals auszuhandeln, ins Leere lief. Und da die britische Regierung unter Theresa May innerparteilich und innenpolitisch kaum Handlungsspielräume besaß, sondern zwischen den Anhängern eines „harten“ und „weichen“ Brexit hin- und hergerissen war und darüber hinaus unter massivem Druck der UK Independence Party (UKIP) unter Nigel Farage stand, hatte die EU die deutlich besseren Karten in der Hand – sie wurde damit auch zur treibenden Kraft in den Verhandlungen.<sup>10</sup>

Als die May-Regierung bei der Wahl 2017 ihre Mehrheit im Unterhaus verlor und eine Koalition mit der nordirischen Democratic Unionist Party (DUP) eingehen musste, verkleinerte sich der politische Spielraum für May vor allem in der Nordirland-Frage. Denn die DUP konnte, unterstützt von den „Brexitern“ in der Konservativen Partei, den mit der EU ausgehandelten Brexit-Vertrag nicht akzeptieren. Der Stein des Anstoßes war die sogenannte *Backstop*-Regelung, eine Rückversicherung für die nordirische Provinz, dass sie solange Teil des europäischen Binnenmarktes und der Zollunion bleiben würde, bis das neue Freihandelsabkommen zwischen EU und Großbritannien ausgehandelt war. Mit der DUP hatte May einen zusätzlichen „Verhandlungspartner“,

<sup>10</sup> Zu den „roten Linien“, die die beteiligten Akteure in den Verhandlungen gezogen haben, vgl. House of Commons Library, Brexit: Red Lines and Starting Principles, Briefing Paper 7938, 21.6.2017, <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/cbp-7938>. Zu den Verhandlungen vgl. den Insiderbericht von Lode Desmet/Edward Stourton, *Blind Man's Brexit: How the EU Took Control of Brexit*, London u. a. 2019.

der ihr das Leben schwer machte und am Ende dazu beigetragen hat, dass sie aufgeben musste und Boris Johnson an ihre Stelle trat. Schon die Bandbreite an Themen und Fragen, die im Zusammenhang mit dem Brexit diskutiert werden, verdeutlicht, dass es auf keine dieser Fragen eine einfache oder umfassende Antwort gibt.

### EIN „VERZWICKTES PROBLEM“

In den 1970er Jahren entwickelten die Verwaltungs- und Planungsforscher Horst Rittel und Melvin Webber das Konzept der *wicked problems*. Solche „verzwickten Probleme“ (man könnte *wicked* auch mit „vertrackt“, „diffizil“ oder „böse“ übersetzen) stellen politische Akteure und Planer vor gewaltige und im Prinzip unlösbare Herausforderungen. Sie sind deshalb kaum zu lösen – zumindest nicht mit den üblichen Verfahren und Instrumenten –, weil sie nicht wie schwierige Schachprobleme oder mathematische Ableitungen sind, für die es in der Regel irgendeine Form von Lösung gibt, sondern weil sie eher an die sprichwörtliche Quadratur des Kreises erinnern: „Das Problem lässt sich so lange nicht definieren, bis die Lösung gefunden ist. Die Beschreibung eines vertrackten Problems *ist* das Problem! Der Prozess, ein Problem zu definieren und eine Lösung (beziehungsweise eine bessere Lösung) zu entwickeln, sind identisch; denn jede Definition und genaue Beschreibung, was das Problem ist, ist gleichzeitig eine Entscheidung für die Richtung, in die die Problemlösung geht.“<sup>11</sup> Ob eine Problemdefinition stimmt und eine gefundene Lösung dann tatsächlich zum Erfolg führt, lässt sich – wenn überhaupt – erst mit größerem zeitlichen Abstand beurteilen. Alle Lösungsversuche haben darüber hinaus den Effekt, dass sie unumkehrbar sind. Für derartige Probleme gibt es also nicht nur keine eindeutigen Lösungen, sondern auch keinen Pool an Lösungsmöglichkeiten, sodass es auch keine Musterlösungen geben kann. Daraus resultiert ein hohes Maß an Risiko und Unsicherheit für alle, die sich um eine Lösung bemühen.

Überträgt man diese Annahmen auf den Austrittsprozess des Vereinigten Königreiches aus der EU und die damit verbundenen, ganz unterschiedlichen politischen, rechtlichen und wirt-

<sup>11</sup> Horst W. Rittel/Melvin M. Webber, Dilemmas in a General Theory of Planning, in: *Policy Sciences* 2/1973, S. 155–169, hier S. 161 (eig. Übersetzung).

schaftlichen Herausforderungen, dann liegt es auf der Hand, den Brexit als *wicked problem* zu beschreiben.<sup>12</sup> Der Brexit-Prozess war von Anfang an mit einer Reihe von *unknowns* verbunden. Viele Fragen und Themen waren „unbekannt“ oder nur teilweise bekannt, und oft wusste man zunächst gar nicht, was man nicht wusste – das sind die sogenannten *unknown unknowns*. Das heißt, viele Fragen und Probleme zum Brexit sind erst im Laufe der Zeit aufgekommen und erst dadurch wurde deutlich, was man trotz der Planungen und Szenarien zunächst übersehen hatte. Die Dauer des gesamten Prozesses, die Art des Austrittsabkommens, die Frage, ob sich das Abkommen an den bekannten Modellen von Freihandelsverträgen orientieren wird (Schweiz-, Kanada- oder Norwegen-Modell), war lange Zeit unklar. Die Frage, ob das Austrittsgesuch von britischer Seite wieder zurückgenommen werden könnte, wurde erst durch ein entsprechendes Urteil des Europäischen Gerichtshofes im Dezember 2018 geklärt. Auch die Frage, ob die britischen Wählerinnen und Wähler an den Europawahlen 2019 teilnehmen oder ob es ein zweites Referendum geben würde – alle diese Fragen kamen erst nach und nach auf.<sup>13</sup>

Schon die Frage, was genau mit „Brexit“ gemeint ist, lässt unterschiedliche Antworten zu. Hinter dem Begriff verbirgt sich sehr viel mehr als nur der Austritt des Vereinigten Königreiches aus der EU, der zu einem bestimmten Zeitpunkt erfolgt. Der 31. Januar 2020 markiert zwar formal den politischen Austritt, nicht jedoch den Abschied in wirtschaftlicher Hinsicht. Auf den ersten Blick scheint sich kaum etwas geändert zu haben: Für die Zeit des Überganges (*transition*) bleibt Großbritannien Teil des europäischen Binnenmarktes – also bis zum Jahresende 2020, sollte es nicht zu einer Verlängerung kommen. In politischer Hinsicht aber hat sich sehr viel geändert: Die britische Regierung hat ihre Vertreter aus den EU-Gremien zurückgezogen, sie nehmen nicht mehr an den Beratungen des Europäischen Rates, des Ministerrates und seinen Ausschüssen teil, das Vereinigte Königreich hat keinen Vertreter

mehr in der EU-Kommission, und auch die britischen Abgeordneten im Europäischen Parlament haben ihre Sachen gepackt und Brüssel den Rücken gekehrt. Auf Landkarten der EU ist Großbritannien nun wie die Schweiz oder Norwegen als Drittstaat ausgewiesen, und vor den EU-Gebäuden weht kein Union Jack mehr.

## WIE LÄSST SICH DER BREXIT THEORETISCH FASSEN?

So wie es mehrere Theorien zur Expansion des Universums nach dem Urknall gibt, gibt es auch unterschiedliche Theorien und Konzepte zur Analyse des europäischen Einigungsprozesses.<sup>14</sup> Seit den Anfängen der Integration in den 1950er Jahren und mit der Errichtung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (Montanunion) haben sich unter anderem Politikwissenschaftlerinnen und Historiker, Wirtschaftswissenschaftlerinnen und Europarechtler mit der Frage beschäftigt, wie es zu dem freiwilligen Zusammenschluss von zunächst sechs (west-)europäischen Staaten kam. Dieser Prozess des immer engeren Zusammenwachsens wurde schon früh mit dem Begriff „Integration“ beschrieben. Integration umfasst in diesem Zusammenhang die regional und (zunächst) auf einzelne Politikfelder beschränkte intensive Zusammenarbeit zwischen Staaten sowie – als Institutionalisierung und Verrechtlichung dieser Kooperation – die Errichtung von „überstaatlichen“ Strukturen, Institutionen und Entscheidungsverfahren. Um diesen Prozess der supranationalen Integration erklären und analysieren zu können, hat die Politikwissenschaft, auf die ich mich hier beschränke, früh damit begonnen, Theorien zu entwickeln beziehungsweise klassische Ansätze wie den Funktionalismus zum Neofunktionalismus weiterzuentwickeln.<sup>15</sup> Die verschiedenen Theorien repräsentieren zugleich unterschiedliche „Erzäh-

<sup>12</sup> Vgl. John Erik Fossum, Can Brexit Improve Our Understanding of „Wicked Problems“?, in: European Policy Analysis 1/2019, S. 99–116.

<sup>13</sup> Vgl. House of Commons Library, Brexit Unknowns (Update), Briefing Paper 8408, 26. 9. 2018, <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/cbp-8408>.

<sup>14</sup> Vgl. u. a. Hans-Jürgen Bieling/Marika Lerch (Hrsg.), Theorien der europäischen Integration, Wiesbaden 2012<sup>3</sup>; Frank Schimmelfennig, Theorien der europäischen Integration, in: Peter Becker/Barbara Lippert (Hrsg.), Handbuch Europäische Union, Wiesbaden 2020, S. 3–25; Antje Wiener/Tanja A. Börzel/Thomas Risse (Hrsg.), European Integration Theory, Oxford 2019<sup>3</sup>.

<sup>15</sup> Vgl. Ernst B. Haas, The Uniting of Europe. Political, Social, and Economic Forces 1950–1957, London 1958; Ludolf Herbst, Die zeitgenössische Integrationstheorie und die Anfänge der europäischen Einigung 1947–1950, in: Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte 2/1986, S. 161–205.

lungen“ des Prozesses. Große Projekte in der Integrationsgeschichte, wie etwa der Binnenmarkt, die EU-Reformprozesse seit den 1990er Jahren oder die Osterweiterung in den Jahren 2004 und 2007 boten die Chance, diese Theorien zu testen und neue zu entwerfen. Die Integrationstheorien können entsprechend auch genutzt werden, um den Brexit-Prozess zu erklären oder einzuordnen.<sup>16</sup> Manche sehen im Brexit gar eine „faszinierende Fallstudie“ für künftige Generationen von EU-Forscherinnen und Wissenschaftlern, die sich mit der Politik in Großbritannien beschäftigen.<sup>17</sup>

Großtheorien wie der klassische Realismus und – daraus abgeleitet – der liberale Intergouvernementalismus aus dem Bereich der Internationalen Beziehungen gehen davon aus, dass Staaten und ihre Regierungen egoistisch-rational handelnde Akteure sind und das, was sie beziehungsweise ihre gesellschaftlichen und ökonomischen Akteure (etwa Wirtschaftsverbände und Gewerkschaften) als Interessen definieren, in internationalen Verhandlungen durchzusetzen suchen. Eine zentrale Frage in den Brexit-Verhandlungen war der uneingeschränkte Zugang der Finanzdienstleister auf den europäischen Markt. Die Londoner City als das Finanzzentrum, die Regulierungsbehörden und die britische Regierung waren Teil eines „Zwei-Ebenen-Spiels“ – sie mussten zunächst in internen Verhandlungen eine Position beziehen, und diese musste, sofern es eine Einigung gab, dann von der britischen Regierung der EU-Kommission, die stellvertretend für die 27 EU-Staaten die Verhandlungen führte, vermittelt werden.<sup>18</sup> Das bedeutet, dass eine Einigung am Verhandlungstisch in Brüssel immer auch davon abhing, ob die britische Regierung den innenpolitischen Rückhalt hatte; denn ohne Mehrheit im Parlament konnte das Austrittsabkommen nicht ratifiziert und umgesetzt werden.

Die Wahrscheinlichkeit einer internationalen Einigung steht und fällt mit dem sogenannten *wins*, also der Schnittmenge, die sich aus den unter-

schiedlichen Präferenzen und Vorstellungen über ein erwünschtes Verhandlungsergebnis ergibt. In diesem staatszentrierten Modell sind die europäischen Regierungen die entscheidenden Spieler. Organisationen wie der EU-Kommission oder dem Europäischen Parlament kommt im Realismus oder Intergouvernementalismus nur eine Nebenrolle zu. Die Annahme, dass politische Akteure grundsätzlich rational handeln oder dass sich traditionell die Interessen von Wirtschaftsverbänden (die in Großbritannien und anderswo mehrheitlich entschieden gegen den Brexit eingestellt waren) durchsetzen, wurde nach Ansicht von Experten durch den Brexit-Prozess widerlegt: Das hohe Maß an Irrationalität und Emotionalität, das den gesamten Prozess geprägt hat, wird als Argument dafür angeführt, dass Perspektiven, die Fragen der Identitätspolitik und Pro-Brexit-Slogans wie „Let’s take back control“ ausblenden, entscheidende Aspekte dieses „verzwickten“ Problems nicht erfassen können.<sup>19</sup>

Andere klassische Integrationstheorien wie der Neofunktionalismus setzen hier eigene Akzente und legen den Schwerpunkt auf die Rolle der Brüsseler Akteure. Da die EU-Kommission ein Verhandlungsmandat von den 27 europäischen Regierungen übertragen bekommen hat, hatten Michel Barnier und Sabine Weyand als die Hauptunterhändler auf EU-Seite die Fäden in der Hand und konnten allein schon aufgrund der Vertrautheit mit dem EU-Regelwerk die Verhandlungen dominieren, insbesondere wenn es ums Kleingedruckte ging. Was der EU am meisten zu schaffen machte und in der Theorie des „Zwei-Ebenen-Spiels“ nicht vorgesehen ist, war indes eine Regierung, die als Verhandlungspartnerin innenpolitisch so unter Druck stand, dass sie mehr Zeit und Energie für die innerparteiliche Abstimmung zwischen den Anhängern eines „harten“ und den Befürwortern eines „weichen“ Brexit investieren musste als für die Konsensfindung auf europäischer Ebene.<sup>20</sup> Auch wenn die EU-Mitgliedstaaten in Einzelfragen unterschiedliche Vorstellungen über das Ergebnis der

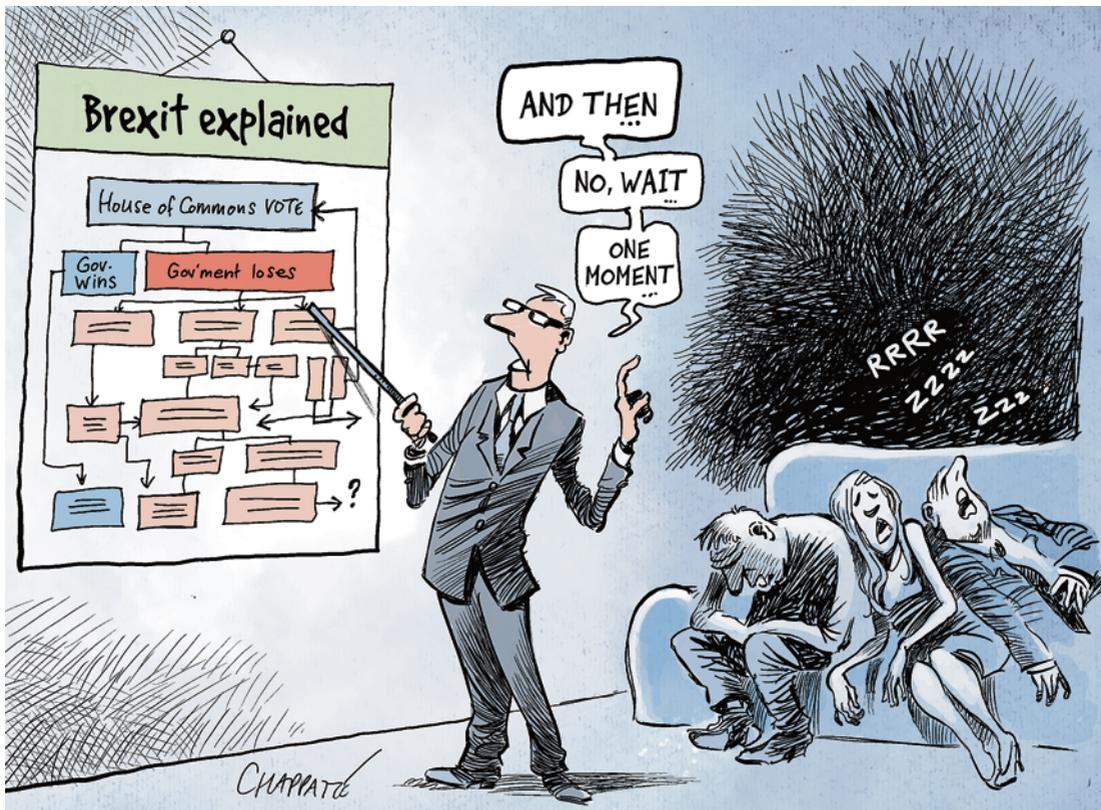
**16** Vgl. Patrick Lequesne, *Brexit and the Future of EU Theory*, in: Patrick Diamond/Peter Nedergaard/Ben Rosamond (Hrsg.), *The Routledge Handbook of the Politics of Brexit*, London–New York 2019, S. 290–297; Oliver (Anm. 1), S. 8–11.

**17** Tim Oliver/Alex Boyle, *Brexit is a Fascinating Case Study for the Next Generation of Students and Teachers of British and European Politics*, 7.7.2017, <https://blogs.lse.ac.uk/brexit/2017/07/07/>.

**18** Vgl. Scott James/Lucia Quaglia, *The Brexit Negotiations and Financial Services: A Two-Level Game Analysis*, in: *The Political Quarterly* 4/2018, S. 560–567.

**19** Vgl. Andrew Gamble, *Taking Back Control: The Political Implications of Brexit*, in: *Journal of European Public Policy* 8/2018, S. 1215–1232; Theresa Kuhn, *Grand Theories of European Integration Revisited: Does Identity Politics Shape the Course of European integration?*, in: *Journal of European Public Policy* 8/2019, S. 1213–1230.

**20** Vgl. Alan McConnell/Simon Tormey, *Explanations for the Brexit Policy Fiasco: Near-Impossible Challenge, Leadership Failure or Westminster Pathology*, in: *Journal of European Public Policy* 5/2020, S. 685–702.



© Chapatte, The New York Times, www.chapatte.com

Verhandlungen hatten, gelang es der Kommission immer wieder, Kompromisse zu schmieden.

Der Brexit ist insofern auch ein Testfall für den alten Streit zwischen Intergovernmentalismus und Neofunktionalismus über die Frage, ob die Mitgliedstaaten und ihre Regierungen die alles entscheidenden Akteure in der Brüsseler Politik sind und die EU-Organe nur eine dienende Funktion haben – oder ob supranationale Institutionen wie Kommission und EU-Parlament ihre Spielräume zu nutzen wissen, um gesamteuropäische Lösungen in ihrem Sinne zu ermöglichen. Paradoxe Weise spielt gerade auch in der EU-Krisenpolitik, in der die Staats- und Regierungschefs wichtige Themen häufig zur Chefsache machen, der Brüsseler „Maschinenraum“ unter Führung der EU-Kommission eine zentrale Rolle.<sup>21</sup> Der Brexit-Prozess hat dies bestätigt, denn die Kommission hat durch ihre Form von *leader-*

*ship* maßgeblich dazu beigetragen, dass die EU-27 im Unterschied zur britischen Regierung in den Verhandlungen deutlich geschlossener und überzeugender auftreten konnte. Auch das Europäische Parlament hat sich erfolgreich als Mitgestalter und Begleiter der Brexit-Verhandlungen positioniert. Da das Austrittsabkommen auch vom Straßburger Parlament mehrheitlich unterstützt werden musste, hätte man am Ende, wenn sich die Verhandlungen in eine ungewünschte Richtung bewegt hätten, noch ein Druckmittel in der Hand gehabt.<sup>22</sup>

## AUSBLICK

Der Brexit-Prozess hat viele aufschlussreiche Einblicke in die britische und die EU-Politik gewährt, sodass die oben zitierte These, wer den

<sup>21</sup> Vgl. Derek Beach/Sandrino Smeets, *New Institutional Leadership – How the New European Council-Dominated Crisis Governance Paradoxically Strengthened the Role of EU Institutions*, in: *Journal of European Integration*, 3. 1. 2020, <https://doi.org/10.1080/07036337.2019.1703966>.

<sup>22</sup> Vgl. Ed Turner et al., *Negotiating as One Europe or Several? The Variable Geometry of the EU's Approach to Brexit*, in: *Contemporary Social Science* 2/2019, S. 226–241; Carlos Closa, *Inter-Institutional Cooperation and Intergroup Unity in the Shadow of Veto: The Construction of the EP's Institutional Role in the Brexit Negotiations*, in: *Journal of European Public Policy* 4/2020, S. 630–648.

Brexit versteht, verstehe auch das politische System Großbritanniens und der EU, nachvollziehbar ist. Die vorliegende Forschung zum Thema Brexit hat ihr Augenmerk auf die unterschiedlichen Ebenen (Makro, Meso und Mikro) gerichtet und auch manche blinde Flecken aufgedeckt, wie etwa die Frage nach den Auswirkungen des Brexit auf soziale Rechte für Frauen und die Folgen für die Gleichstellungspolitik in Großbritannien.<sup>23</sup>

Die Erfahrungen des Austritts eines Landes aus der EU werden auch Folgen für den Integrationsprozess insgesamt haben, nicht zuletzt deshalb, weil sich Entwicklungen in der Europapolitik aus den vergangenen Jahren verdichtet und verstärkt haben. Dazu gehört vor allem das Phänomen der „Desintegration“: Viele Expertinnen und Experten haben den Brexit aus nachvollziehbaren Gründen als ein Beispiel für die schon länger zu beobachtenden zentrifugalen Kräfte in der EU beschrieben.<sup>24</sup> Gleichzeitig wurde im Zuge des Brexit-Prozesses der Zusammenhalt innerhalb der EU-27 gestärkt – die Sorge, der Brexit werde eine Kettenreaktion auslösen und in anderen Ländern die Debatten um einen Ausstieg aus der EU befeuern, scheint unbegründet gewesen zu sein.<sup>25</sup> Der Brexit-Prozess hat auch ein Schlaglicht auf die britische Politik und Gesellschaft geworfen: Das „Brexit-Drama“ und die tiefe Spaltung, die sich in und zwischen den Gesellschaften des Vereinigten Königreiches gezeigt hat, wird die britische Politik noch lange prägen.

Zugleich haben die Verhandlungen um ein Austrittsabkommen gezeigt, dass die EU diese Krise auf den ersten Blick besser bewältigen konnte als die – ebenfalls noch nicht gelösten – Krisen der Eurozone, der Migrationspolitik und der Rechtsstaatlichkeit in Polen und Ungarn. Der Brexit war und ist aber mehr als eine weitere Baustelle, die die EU und vor allem die britische Politik über Monate hinweg in Beschlag genommen

hat. Dabei wurden andere Themen, die die Zukunft der EU bestimmen werden, teilweise verdrängt, obwohl sie eng mit dem Brexit zusammenhängen. Zu diesen Herausforderungen zählen das transatlantische Verhältnis, die (sicherheits-)politischen und wirtschaftlichen Beziehungen zu Russland und China, die Zukunft der Weltwirtschaft, Themen wie Zuwanderung, Klimawandel, Konflikte, Digitalisierung, Künstliche Intelligenz, gesellschaftliche Polarisierung und vieles andere mehr. Die Komplexität und Kompliziertheit der Themen und Herausforderungen, die sich hinter dem Begriff „Brexit“ verbergen, haben den Scheidungsprozess zu einem echten Stresstest für die britische Politik und die gesamte EU gemacht.

Weil alles gewissermaßen mit allem zusammenhängt und häufig unklar geblieben ist, wie eine Lösung des entstandenen Knotens aussehen könnte, ist der Brexit zu Recht als *wicked problem* beschrieben worden.<sup>26</sup> Mit der Coronapandemie, die seit Anfang des Jahres 2020 die gesamte Welt in Atem hält und sich als ein weiteres „verzwicktes Problem“ herausstellt, ist ein neues Thema auf die Tagesordnung gekommen, das den Brexit und die Verhandlungen über die langfristigen Beziehungen zwischen Großbritannien und der EU-27 in den Schatten stellt. Nachdem die beiden Verhandlungsführer auf britischer und EU-Seite, David Frost und Michel Barnier, wegen einer Infizierung mit dem neuartigen Coronavirus wochenlang in Quarantäne waren, konnten die Verhandlungen am 15. April 2020 wieder aufgenommen werden – den Umständen entsprechend als Videokonferenz. Ob solche Online-Formate das Ergebnis und den Erfolg von Verhandlungen in irgendeiner Weise beeinflussen, ist ein interessantes wissenschaftliches „Rätsel“ für künftige EU-Forschungen. Zunächst aber bleibt abzuwarten, ob es bis Ende 2020 tatsächlich gelingen wird, die Modalitäten und Einzelheiten der künftigen Partnerschaft auszuverhandeln.

Ich danke Ann-Katrin Watjer für ihre Hilfe bei der Recherche.

### MARTIN GROBE HÜTTMANN

ist promovierter Politikwissenschaftler und Akademischer Oberrat am Institut für Politikwissenschaft der Eberhard-Karls-Universität Tübingen.  
grosse-huettmann@uni-tuebingen.de

<sup>23</sup> Vgl. Roberta Guerrina/Annick Masselot, Walking into the Footprint of EU Law: Unpacking the Gendered Consequences of Brexit, in: *Social Policy & Society* 2/2018, S. 319–330.

<sup>24</sup> Vgl. Frank Schimmelfennig, Brexit: Differentiated Disintegration in the European Union, in: *Journal of European Public Policy* 8/2018, S. 1154–1173.

<sup>25</sup> Vgl. Thierry Chopin/Christian Lequesne, Disintegration Reversed: Brexit and the Cohesiveness of EU27, in: *Journal of Contemporary European Studies*, 9.2.2020, <https://doi.org/10.1080/14782804.2020.1714560>.

<sup>26</sup> Vgl. Fossum (Anm. 12).

# NIEMALS GEHT MAN SO GANZ

## Historische Beispiele für regionale Desintegration

*Stefan Gänzle*

Am 31. Januar 2020 verließ das Vereinigte Königreich nach fast fünfzig Jahren Mitgliedschaft die Europäische Union. Nachdem sich die Verhandlungen über die Austrittsmodalitäten bereits mehr als dreieinhalb Jahre hingezogen hatten, soll der künftige Rahmen für die wirtschaftlichen und politischen Beziehungen mit der EU nunmehr deutlich rascher geklärt werden. Bis Jahresende 2020 läuft noch eine Übergangsfrist, in der sich in den bilateralen Beziehungen praktisch nichts verändern soll. Dieser Zeitrahmen ist aus Sicht des EU-Verhandlungsteams um Michel Barnier überaus knapp bemessen – gerade auch vor dem Hintergrund der sich abzeichnenden Auswirkungen der Covid-19-Pandemie auf die Politik in Europa und der Welt. Somit ist die Möglichkeit eines „harten Brexit“, also einer möglichst vollkommenen und unregulierten Trennung des Vereinigten Königreiches von der EU, auch noch nicht vollständig vom Tisch. Dies wurde vom britischen Premier Boris Johnson bereits mehrfach betont. Damit knüpft Johnson nahtlos an eine gewisse Tradition britischer EU-Mitgliedschaft – und ihrer Wahrnehmung – an: Das Vereinigte Königreich galt schon seit seinem Beitritt 1973 als „schwieriger Partner“,<sup>01</sup> der mit der Durchsetzung des britischen Haushaltsrabatts 1986 durch Premierministerin Margaret Thatcher sogar zum Wegbereiter der sogenannten differenzierten Integration in Europa wurde. Dennoch erscheint der Brexit als Ausdruck einer nunmehr möglichen differenzierten Desintegration zunächst einmal ungewöhnlich und durchaus überraschend.

In Anlehnung an die Vorstellung von differenzierter Integration, also einer entlang einzelner Politikfelder (zum Beispiel Wirtschafts- und Währungspolitik) unterschiedlichen Integrationsdichte, -logik und -Teilnehmerzahl, verweist der Begriff „differenzierte Desintegration“ in der vergleichenden Regionalismusforschung auf die Verringerung der Zugehörigkeit eines Mitglied-

staates – oder auch nur eines Teils davon – zum Rechts-, Normen- und im weitesten Sinne Politikbestand einer regionalen Integrationsgemeinschaft.<sup>02</sup> Am Ende eines solchen Prozesses kann zumindest theoretisch ein nahezu vollständiges Ausscheiden aus dem regionalen Integrationsverbund stehen, praktisch jedoch überwiegen Beispiele von differenzierter Desintegration. Wichtig ist dabei in jedem Falle, dass Desintegration – obschon in den Konsequenzen durchaus asymmetrisch zwischen jeweiligem Mitglied und Gemeinschaft wirkend – nicht nur den betreffenden Mitgliedstaat, sondern die gesamte regionale Integration sowie das internationale System als Ganzes betrifft.

Mit Blick auf Europa lassen sich historisch betrachtet zumindest drei Beispiele für differenzierte Desintegration finden:<sup>03</sup> *Erstens* das Ausscheiden Algeriens aus dem französischen Staat nach der Beendigung des Unabhängigkeitskrieges 1962 – und folglich auch aus der Mitgliedschaft in der damaligen Europäischen Gemeinschaft. *Zweitens* der 1985 vollzogene Verzicht Grönlands auf eine EG-Mitgliedschaft. Und *drittens* schließlich die Reduktion des EU-Status beziehungsweise der EU-Zugehörigkeit (im rechtlichen Sinne) der in der Karibik gelegenen französischen Insel Saint-Barthélemy 2012 von einem „Gebiet in äußerster Randlage“ zu einem „Überseeischen Land beziehungsweise Hoheitsgebiet“. Eine gründliche Betrachtung dieser Fälle verdeutlicht nicht nur, dass eine vollständige Desintegration kaum denkbar erscheint, sondern auch, dass diese Beispiele wohl eng mit Prozessen und Formen europäischer Dekolonisierung in den „Randlagen“ Europas zusammenhängen.

Allerdings lohnt es sich, diese eurozentrische Sicht um einige Beispiele aus anderen regionalen Integrationsgemeinschaften zu ergänzen. Hierzu zählen beispielsweise der Rückzug Marokkos aus der Organisation für Afrikanische Einheit 1984, der Abschied Mauretaniens aus der

Westafrikanischen Wirtschaftsgemeinschaft 2000 oder auch das Ausscheiden Usbekistans aus der Eurasischen Wirtschaftsgemeinschaft 2008. Es ist selbstredend, dass sich diese Beispiele in der jeweiligen Ausgangslage, den Handlungsmotiven und möglichen Trennungskosten von den europäischen Beispielen signifikant unterscheiden – nicht zuletzt mit Blick auf die Breite und Tiefe der Europäischen Integration. Dennoch legt eine historisch vergleichende Analyse nahe, dass die Wahrscheinlichkeit eines harten Brexit als recht gering einzuschätzen ist. Tatsächlich ist eher zu erwarten, dass sich das Vereinigte Königreich um eine weiterhin enge Anbindung an die EU bemühen wird.<sup>04</sup>

## DIFFERENZIERTE DESINTEGRATION IN EUROPA

### Algerien

Von 1848 – 18 Jahre nach der französischen Invasion – bis 1962 waren die an der Mittelmeerküste gelegenen algerischen Gebiete um Algier, Oran und Constantine als Départements ordentlicher Bestandteil des französischen Staates. Die südlich gelegenen Teile Algeriens wurden demgegenüber als Kolonie betrachtet und erst im Zuge einer Verwaltungsreform 1955 „départementalisiert“. Als Teil Frankreichs war Algerien somit von Beginn an auch Teil der Europäischen Gemeinschaften, die 1957 mit den Römischen Verträgen gegründet wurden. Der Führer des algerischen Widerstands gegen Frankreich und spätere Präsident des Landes, Ahmed Ben Bella, kritisierte schon zu dieser Zeit die negativen Folgen eines europäischen Agrarmarktes

für Algerien.<sup>05</sup> Folglich bemühte sich die algerische Regierung nach Erlangung der Unabhängigkeit 1962 darum, die Bindung an die EG zu verringern.<sup>06</sup>

Doch schon wenig später änderte Ben Bella seine Haltung und ersuchte die Hohe Behörde, wie die Europäische Kommission damals noch hieß, und den Ministerrat darum, zwischen Algerien und der EG besondere Beziehungen aufrechtzuerhalten. Ein formales Kooperationsabkommen sollte allerdings erst 1976 zustande kommen. Die Etablierung der europäischen Gemeinsamen Agrarpolitik und die zunehmende Abschottung des Agrarmarktes gegenüber Drittstaaten führte zusehends dazu, dass Teile der algerischen Wirtschaft massiv einbrachen, insbesondere die Weinproduktion. Noch Anfang der 1960er Jahre war Algerien der weltweit viertgrößte Weinproduzent und bedeutendste Weinexporteur gewesen. Von der auch wirtschaftlich forcierten Desintegration erholten sich die bilateralen Beziehungen nur allmählich. 2002 schlossen die EU und Algerien ein Assoziationsabkommen, und Algerien fand später auch Aufnahme in die Europäische Nachbarschaftspolitik sowie – in der Nachfolge der EG-Mittelmeerpolitik der 1980er Jahre – in die 2008 gegründete Union für den Mittelmeerraum. Nichtsdestotrotz hat Algerien mit der Erlangung seiner Unabhängigkeit seinen Sonderstatus bereits vor langer Zeit eingebüßt und wird heute von der EU wie jedes andere nordafrikanische Land behandelt.<sup>07</sup>

### Grönland

Im Gegensatz zu Algerien leitete im Fall Grönlands eine Volksabstimmung die Trennung von der EG ein: Als sich 1972 die Mehrheit der Dänen in einem Referendum für den Beitritt ihres Landes zur EG aussprachen, stimmten mehr als 70 Prozent der Grönländer gegen eine EG-Mitgliedschaft. Auf der weltgrößten Insel, die nur rund 50000 Einwohnerinnen und Einwohner zählt, gab es vor allem große Bedenken hinsichtlich der Auswirkungen der Gemeinsamen Fischereipolitik. Die EG-Mitgliedschaft bildete daher

**01** Stephen George, *An Awkward Partner: Britain and the European Community*, Oxford 1994.

**02** Vgl. Frank Schimmelfennig, *Brexit: Differentiated Disintegration in the European Union*, in: *Journal of European Public Policy* 8/2018, S. 1154–1173.

**03** Vgl. Kiran Klaus Patel, *Something New under the Sun? The Lessons of Algeria and Greenland*, in: Benjamin Martill/Uta Staiiger (Hrsg.), *Brexit and Beyond: Rethinking the Futures of Europe*, London 2018, S. 114–120.

**04** Dieser Beitrag beruht auf Forschungsarbeiten, die im Rahmen des Jean Monnet Chair in European Governance sowie des UACES Netzwerkes „Differentiated Integration after Brexit“ (2017–2020) entstanden und gefördert worden sind. Vgl. Stefan Gänzle, *Differentiated (Dis)integration in Europe and Beyond. Historical and Comparative Perspectives*, in: ders./Benjamin Leruth/Jarle Trondal (Hrsg.), *Differentiated Integration and Disintegration in a Post-Brexit Era*, London 2020, S. 202–218.

**05** Vgl. Patel (Anm. 3).

**06** Vgl. Christophe Hillion, *Accession and Withdrawal in the Law of the European Union*, in: Damian Chalmers/Anthony Arnall (Hrsg.), *The Oxford Handbook of European Union Law*, Oxford 2015, S. 126–152.

**07** Vgl. Patel (Anm. 3), S. 118.

einen unmittelbaren Anlass dafür, die Frage nach mehr Autonomierechten gegenüber Dänemark auf die politische Tagesordnung zu setzen: „Die Art und Weise, wie die Grönländer Dänemark in die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft zu folgen hatten, und dabei mit ansehen mussten, wie die Kontrolle über ihre Fischereianglegenheiten vom bereits weit entfernten Kopenhagen in das noch weiter entfernte Brüssel übertragen werden sollte, bildete einen Hauptgrund für das Bestreben Grönlands nach Selbstverwaltung.“<sup>08</sup>

Nachdem Grönland 1979 schließlich weitgehende Autonomierechte von Kopenhagen zugestanden wurden, folgte 1982 ein weiteres Referendum, in dem sich die Wahlberechtigten mehrheitlich für das Ausscheiden Grönlands aus der EG aussprachen. Die Austrittsgespräche zogen sich von 1982 bis 1984 hin und endeten mit dem Austritt zum 1. Februar 1985. In dem Austrittsvertrag wurde Grönland auf Betreiben Dänemarks der Status eines sogenannten Überseeischen Landes beziehungsweise Hoheitsgebietes (Overseas Countries and Territories, OCT) zugesprochen.<sup>09</sup> Dadurch ist Grönland formell nicht mehr Teil der EG beziehungsweise EU, jedoch mit ihr assoziiert und dazu verpflichtet, insbesondere seit der Vertiefung der Partnerschaft mit der EU 2006, auch weite Teile europäischen Rechts anzuwenden.<sup>10</sup> Im Kern ging es bei dem Abkommen aber vor allem um einen Kompromiss, um einerseits die Fischereirechte für die europäischen Fischer weitgehend beibehalten zu können und andererseits die finanzielle Unterstützung Grönlands durch die EG und ihre Mitglieder zu sichern.

Heute sind die bilateralen Beziehungen zwischen Grönland und der EU im wirtschaftlichen Bereich sehr eng und scheinen das immer dünner werdende Band zwischen Dänemark und der Insel – die Grönländer haben 2008 im Zuge der dänischen Kommunalverwaltungsreform nochmals für mehr Autonomie gestimmt – geradezu zu stabilisieren. In der Tat ist die Möglichkeit nicht aus der Luft gegriffen, dass Unabhängig-

keitsaktivisten für eine Trennung von Dänemark plädieren und sich gleichzeitig für eine Stärkung der Beziehungen zur EU aussprechen.<sup>11</sup> Dieses Beispiel verdeutlicht, dass in bestimmten Landesteilen Desintegration auch zum Anlass für Souveränitätsüberlegungen genutzt werden kann, sodass „nicht-souveräne Politik die eigene Handlungsfähigkeit mit Blick auf Dritte erhöhen kann“.<sup>12</sup> Im Falle des Brexit ist es nicht schwer, sich mittelfristig für Nordirland, Schottland oder auch Gibraltar ein ähnliches Szenario auszumalen.

### Saint-Barthélemy

Das jüngste Beispiel für differenzierte Desintegration befindet sich ebenfalls außerhalb des geografischen Europas. Die zu Frankreich gehörenden Karibikinseln Saint-Martin und Saint-Barthélemy lösten sich 2007 von Guadeloupe, einem überseeischen Département Frankreichs – allerdings unter Beibehaltung des Status eines sogenannten Gebietes in äußerster Randlage (Outermost Regions, OMR). Im Gegensatz zum OCT-Status, der weitreichende Autonomierechte ermöglicht, legt der OMR-Status die Anwendung von EU-Recht fest: Gebiete in äußerster Randlage sind vollwertige Teile des EU-Territoriums und werden europarechtlich nahezu identisch wie gewöhnliche EU-Hoheitsgebiete auf dem europäischen Festland behandelt. Schon bald äußerten Vertreter Saint-Barthélemys den Wunsch nach einem „europäischen Status, der dem heimischen rechtlichen Status besser gerecht wird – gerade hinsichtlich der Randlage und der Wirtschaft der Insel, die sich am Tourismus ausrichtet und dabei mit Versorgungsschwierigkeiten zu tun hat, die die Anwendung von EU-Standards erschweren“.<sup>13</sup>

Nachdem Frankreich bei den Verhandlungen zum Vertrag von Lissabon ein vereinfachtes Verfahren für die Statusänderung von einem OMR zu einem OCT durchgesetzt hatte, forderte Paris den Rat der EU auf, dieses Verfahren im Falle von Saint-Barthélemy anzuwenden. Der Rat folgte der Aufforderung, und die Umwandlung

**08** Ulrik Pram Gad, *Greenland: A Post-Danish Sovereign Nation State in the Making*, in: *Cooperation and Conflict* 1/2014, S. 98–118, hier S. 99 (eig. Übersetzung).

**09** Vgl. Frederik Harhoff, *Greenland's Withdrawal from the European Communities*, in: *Common Market Law Review* 1/1983, S. 13–33, hier S. 31.

**10** Vgl. Patel (Anm. 3), S. 118.

**11** Vgl. ebd.

**12** Gad (Anm. 8), S. 112 (eig. Übersetzung).

**13** Maria Zuber, *Changement de statut de Mayotte et Saint-Barthélemy: les enjeux de la mise en œuvre de l'acquis dans ces territoires*, in: *Revue du Droit de l'Union Européenne* 3/2012, S. 473–486, hier S. 480 (eig. Übersetzung).

in ein Überseeisches Land beziehungsweise Hoheitsgebiet trat – von einer größeren Öffentlichkeit in Europa nahezu unbemerkt – am 1. Januar 2012 in Kraft. Demgegenüber hat das benachbarte Saint-Martin von einer solchen Statusumwandlung abgesehen, da damit der Verlust an Zuweisungen aus dem EU-Kohäsionsfonds verbunden gewesen wäre.

Alle drei Beispiele für (differenzierte) Desintegration innerhalb der EG beziehungsweise EU betreffen Territorien und Gebiete in geografischen Randlagen, die von einem kolonialen Erbe und besonderen wirtschaftlichen Herausforderungen gekennzeichnet sind. Während im Falle Algeriens der Souveränitätsgewinn zum Zeitpunkt des Austritts im Vordergrund stand, trat im Falle Grönlands diese Motivlage erst später hinzu – zunächst überwog das wirtschaftliche Interesse. Im Falle von Saint-Barthélemy wiederum stehen einzig und allein wirtschaftliche Interessen im Zentrum. Von Bedeutung ist auch, dass im Fall von Grönland und Saint-Barthélemy zwei Mitgliedstaaten – Dänemark und Frankreich – sich für die spezifischen Anliegen dieser Territorien auch innerhalb der EU wohlwollend einsetzen konnten. Auf derlei Unterstützung konnte Algerien nicht bauen. Der Historiker Kiran Klaus Patel spricht daher zu Recht davon, dass sich Grönlands Ausstieg gewissermaßen als sanfte Differenzierung beschreiben lässt, der Weg Algeriens hingegen eher als rascher Übergang von „super-soft (...) zu super-hard und dann allmählich wieder zu einer weichen Differenzierung“.<sup>14</sup> Allemal zeigen diese Fälle, dass es sich bei der differenzierten (Des-)Integration um äußerst dynamische Vorgänge handelt.

#### DESINTEGRATION IN ANDEREN GEMEINSCHAFTEN

Auch in anderen Weltregionen lassen sich Beispiele für (differenzierte) Desintegration finden. Die folgenden Beispiele stammen alle aus regionalen Gemeinschaften, die eine nicht annähernd vergleichbare Integrationstiefe wie die EU aufweisen. Dies gilt insbesondere für die Organisation Afrikanischer Einheit (OAU), der Vorgängerorganisation der Afrikanischen Union (AU).

<sup>14</sup> Patel (Anm. 3), S. 118.

#### Marokko und die OAU

Die 1963 gegründete OAU setzte sich in den fast 40 Jahren ihres Bestehens für die Souveränität der afrikanischen Staaten ein. Sie achtete dabei akribisch auf die Einhaltung des Prinzips der Nichteinmischung und griff auch bei schweren Menschenrechtsverletzungen, Bürgerkriegen und Völkermorden nicht in die inneren Angelegenheiten ihrer Mitgliedstaaten ein (Dies sollte sich erst 2002 mit der Umwandlung der OAU in die AU ändern).

1984 entschied sich das Gründungsmitglied Marokko, die OAU aus Protest zu verlassen, weil die Organisation das Nichteinmischungsprinzip missachtet habe. Stein des Anstoßes war die Einladung einer Delegation der Frente Polisario (kurz für Frente Popular para la Liberación de Saguía el Hamra y Río de Oro, Volksfront zur Befreiung von Saguía el Hamra und Río de Oro) zum zwanzigsten OAU-Gipfel. Die Polisario hatte 1976 nach dem Abzug der Spanier aus ihrer ehemaligen Kolonie Westsahara die Demokratische Arabische Republik Sahara (DARS) ausgerufen und sich damit marokkanischen Ansprüchen auf das Territorium entgegengestellt. Der Rückzug aus der OAU führte für Marokko allerdings zu einer erheblichen Schwächung der eigenen strategischen Verhandlungsposition. Insbesondere außenpolitische Gegner wie das Nachbarland Algerien unterstützten die Polisario nun erfolgreich in ihren Bemühungen, bei den Vereinten Nationen und der EU für die Anliegen der westsaharischen Bevölkerung – insbesondere des Nomadenvolks der Sahrauis – zu werben. Ihre Republik wird zwar von vielen UN-Mitgliedern offiziell nicht anerkannt, aber als Verhandlungspartnerin ist die Polisario weithin akzeptiert. Zudem wurde 1991 in einem Waffenstillstandsabkommen verabredet, dass es ein Referendum über die Zukunft der Region geben solle – worauf die Bevölkerung jedoch bis heute wartet.

Marokko änderte seine prinzipiell ablehnende Haltung gegenüber der OAU erst 1999 mit dem Antritt des Königs Mohammed VI. Statt durch Desintegration sollte der Einfluss der Polisario nun wieder durch verstärktes politisches und wirtschaftliches Engagement in den afrikanischen Organisationen zurückgedrängt werden. Insbesondere in Westafrika ist Marokko in den vergangenen Jahren zum zweitgrößten Investor aufgestiegen. Die Reintegra-

tionsbemühungen mündeten schließlich 2017 in die Wiederaufnahme Marokkos in die AU, zudem hat es die Aufnahme in die Westafrikanische Wirtschaftsgemeinschaft (ECOWAS) beantragt.

Anlässlich der Wiederaufnahme analysierte der Politikwissenschaftler Anuar Boukhars: „Obwohl es sich für eine Politik des leeren Stuhls entschieden hatte, versuchte Marokko über Jahrzehnte, seinen Einfluss in der AU aufrechtzuerhalten. Doch in den vergangenen Jahren ist deutlich geworden, dass durch eine solche Politik der strategische Vorteil an den Gegner übergeht.“<sup>15</sup> Das Beispiel Marokkos zeigt also, dass eine vollständige Desintegration mit dem Verlust wichtiger Einflussmöglichkeiten verbunden ist, die außerhalb der regionalen Organisation kaum generiert werden können.

#### Mauretanien und die ECOWAS

Die ECOWAS wurde 1975 von 15 westafrikanischen Staaten ins Leben gerufen. Obschon sie mit dem Ziel gegründet wurde, die wirtschaftliche Integration in der Region voranzutreiben, hat sich die Organisation durch eine Reihe von Friedensmissionen in den 1990er Jahren vor allem im Bereich regionaler Sicherheitspolitik einen Namen gemacht.

Im Jahr 2000 verließ Mauretanien, das eine gemeinsame Grenze mit Marokko hat und auch wirtschaftlich eng mit dem nördlichen Nachbarn verbunden ist, die ECOWAS mit dem Hinweis auf eine Ablehnung der geplanten Währungsunion.<sup>16</sup> Mauretanien näherte sich daraufhin an die Union des Arabischen Maghreb an, die es 1989 gemeinsam mit Marokko, Algerien, Tunesien und Libyen gegründet hatte. Allerdings lähmte der Gegensatz zwischen Marokko und Algerien sowie insbesondere der Westsahara-Konflikt die Organisation ganz erheblich – und sie verzeichnete keinerlei Fortschritte auf dem Weg wirtschaftlicher Zusammenarbeit.

So unterzeichnete Mauretanien 2017 doch wieder ein Partnerschaftsabkommen mit der ECOWAS: „Das Abkommen behandelt Aspek-

te wie beispielsweise die Liberalisierung von Personen- und Warenfreizügigkeit zwischen Mauretanien und den übrigen ECOWAS-Mitgliedern sowie die Errichtung eines gemeinsamen Außenzolltarifs und gemeinsamer Handelspolitik. Es ist dabei bemerkenswert, dass Mauretanien auch nach seinem Rückzug aus der ECOWAS enge bilaterale Beziehungen mit einer Reihe von ECOWAS-Staaten wie Niger, der Elfenbeinküste, Senegal, Guinea und Mali aufrechterhalten hat.“<sup>17</sup>

Vor diesem Hintergrund lässt sich festhalten, dass sich der Austritt Mauretaniens aus der ECOWAS in Form einer differenzierten Desintegration vollzog, bei der eine Reihe bilateraler Abkommen mit den ehemaligen ECOWAS-Partnern dazu beitrug, die denkbaren negativen Folgen abzumildern. Das neue Partnerschaftsabkommen öffnet derweil sogar die Perspektive für eine Reintegration.

#### Usbekistan und die Eurasische Wirtschaftsunion

Seit dem Ende der Sowjetunion waren einige der Nachfolgestaaten darum bemüht, die wirtschaftlichen Beziehungen in einem gemeinsamen Verbund aufrechtzuerhalten beziehungsweise wiederherzustellen.<sup>18</sup> Bereits 1994 rief der damalige Staatspräsident Kasachstans, Nursultan Nasarbajew, dazu auf, eine Eurasische Union ins Leben zu rufen. Allerdings wurde die Idee erst 2000 wieder von Belarus, Kasachstan, Kirgisistan, Russland und Tadschikistan aufgegriffen und die Gründung einer Eurasischen Wirtschaftsgemeinschaft (EURASEC) vereinbart. Diese sollte das Ziel verfolgen, zunächst die Handelsbeziehungen zwischen den Mitgliedern zu stärken und mittelfristig eine Zollunion zu schaffen. In den Folgejahren weckten die Bemühungen des russischen Präsidenten Wladimir Putin schließlich den Eindruck, dass die Gemeinschaft zu einem Vehikel russischer Hegemonialbestrebungen werden könnte.<sup>19</sup> 2006

<sup>17</sup> Gänzle (Anm. 4), S. 213.

<sup>18</sup> Vgl. Sean P. Roberts/Arkady Moshes, *The Eurasian Economic Union: A Case of Reproductive Integration?*, in: *Post-Soviet Affairs* 6/2016, S. 542–565, hier S. 543; Steven Blockmans/Hrant Kostanyan/Ievgen Vorobiov, *Towards a Eurasian Economic Union: The Challenge of Integration and Unity*, Centre for European Policy Studies, CEPS Special Report 75/2012.

<sup>19</sup> Vgl. Roberts/Moshes (Anm. 18), S. 543.

<sup>15</sup> Anuar Boukhars, *Morocco and the African Union: Back into the Fold*, 25.2.2017, <http://carnegieendowment.org/2017/02/25/morocco-and-african-union-back-into-fold-pub-68130> (eig. Übersetzung).

<sup>16</sup> Vgl. BBC, *Mauritania to Quit ECOWAS*, 26.12.1999, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/578966.stm>.

nahm die Gemeinschaft Usbekistan auf und beschloss, die Zollunion zügig zu bilden.

Bereits zwei Jahre später, im Oktober 2008, zog sich Usbekistan jedoch wieder aus dem Verbund zurück. Der russische Außenminister Sergei Lawrow teilte daraufhin mit, dass Russland die Entscheidung Usbekistans anerkenne, aber er räumte zugleich ein, dass diese „nicht im besten Interesse Russlands“ sei.<sup>20</sup> Obwohl bekannt ist, dass Usbekistan sehr auf seine außenpolitische Unabhängigkeit bedacht ist und einen eigenen, „usbekischen Pfad“<sup>21</sup> beschreitet, ist die Desintegration aus einem zentralen regionalen Wirtschaftsverbund doch bemerkenswert. Denn letztlich kann sie als Bruch der Solidarität postsowjetischer Staaten interpretiert werden, die gerade von Russland eindringlich beschworen wurde. Doch auch als Nicht-Mitglied hat Usbekistan seit einigen Jahren begonnen, die Einfuhrzölle an die Normen des inzwischen in Eurasische Wirtschaftsunion umbenannten Zusammenschlusses anzugleichen<sup>22</sup> – so ganz hat das Land der Union seinen Rücken also nicht gekehrt.

Die vorgestellten Desintegrationsbeispiele ergeben einerseits ein gemischtes Bild hinsichtlich der Motivlagen der beteiligten Staaten: Während Marokkos OAU-Austritt und Usbekistans EURASEC-Austritt politisch motiviert waren, gaben im Falle von Mauretaniens ECOWAS-Austritt vor allem wirtschaftliche Gründe den Ausschlag. Nachdem sich aber auch Marokko – ein wichtiger Handelspartner Mauretaniens – im vergangenen Jahrzehnt wieder verstärkt Westafrika angenähert hat, bemüht sich auch Mauretanien um eine engere Anbindung an die ECOWAS. Andererseits zeigt sich insbesondere an den Beispielen Mauretaniens und auch Usbekistans, dass wenn nicht eine sanfte, so doch eine pragmatische Herangehensweise bei der Desintegration zumindest langfristig den Vorzug erhält.

<sup>20</sup> Zit. nach Gregory Gleason, *Uzbekistan Charts a New „Uzbek Path“*, European Center for Security Studies, Security Insights 3/2008, S. 1 (eig. Übersetzung).

<sup>21</sup> Ebd.

<sup>22</sup> Vgl. Nicholas Trickett, *Reforming Customs, Uzbekistan Nods Toward the Eurasian Economic Union*, 26. 4. 2018, <https://thediplomat.com/2018/04/reforming-customs-uzbekistan-nods-toward-the-eurasian-economic-union>.

## FAZIT

Ein Blick über den Tellerrand der EU ermöglicht es, die Bedeutung von (differenzierter) Integration in der erweiterten Perspektive des historisch-vergleichenden Regionalismus zu betrachten. Dabei wird dreierlei deutlich:

*Erstens* ist der Brexit nicht gänzlich ohne historisches Vorbild in der Geschichte der Europäischen Integration, obgleich mit dem Vereinigten Königreich erstmals ein Mitgliedstaat – und nicht lediglich ein Teil davon – die EU verlässt.

*Zweitens* lassen sich auch in anderen Organisationen regionaler Integration vergleichbare Beispiele finden.

*Drittens* schließlich „geht man nie so ganz“ – vielmehr verdeutlichen alle vorgestellten Fälle von Desintegration zugleich, dass Differenzierung und Desintegration Hand in Hand zu gehen scheinen.

Dies spiegelt damit die Wirklichkeit der europäischen Einigung wider, die sich seit dem Vertrag von Maastricht 1992 immer stärker als differenzierte Integration vollzogen hat. Sollte das Vereinigte Königreich Ende 2020 mit dem Ende der Übergangszeit die EU tatsächlich ohne ein Abkommen endgültig verlassen, wird es deshalb langfristig trotzdem kaum zu einem dauerhaften harten Brexit kommen. Vielmehr sind nachträgliche Annäherungen zu erwarten. Für die EU der 27 bedeutet dies zunächst, Großbritannien einerseits eine enge Anbindung auch zu ermöglichen und andererseits ihre Geschlossenheit bei den laufenden Verhandlungen weiterhin zu bewahren.

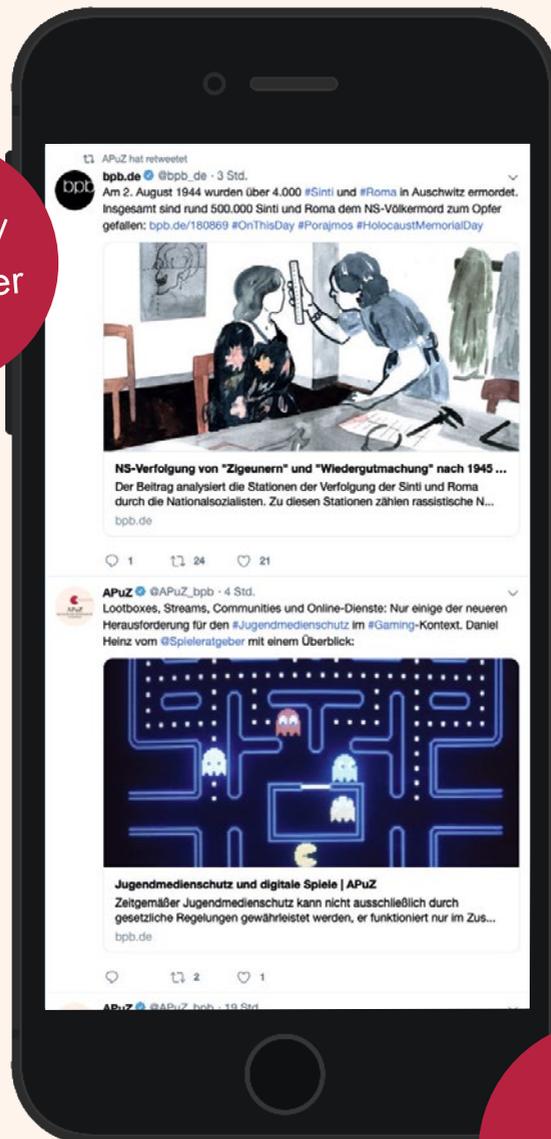
### STEFAN GÄNZLE

ist Professor für Politikwissenschaft und Jean Monnet Lehrstuhlinhaber an der Universität Agder in Kristiansand, Norwegen.

[stefan.ganzle@uia.no](mailto:stefan.ganzle@uia.no)

# Immer informiert.

Bestellen Sie den APuZ-Newsletter  
oder folgen Sie uns auf Twitter!



Der Newsletter informiert Sie etwa 30 mal im Jahr per E-Mail über die Beiträge der aktuellen Ausgabe sowie über kommende Themenschwerpunkte, den jährlichen „Call for Papers“ und Veranstaltungen.

Auf Twitter meldet sich die Redaktion zu tagesaktuellen Themen mit Links zu Beiträgen aus der APuZ und dem Netzwerk der Bundeszentrale für politische Bildung.

# Zum Weiterlesen.



2020  
Bestell-Nr. 10457



2020  
Bestell-Nr. 10482



2020  
Bestell-Nr. 10474



Herausgegeben von der  
Bundeszentrale für politische Bildung  
Adenauerallee 86, 53113 Bonn  
Telefon: (0228) 9 95 15-0



APuZ

Nächste Ausgabe

26–27/2020, 22. Juni 2020

## ANTISEMITISMUS

Redaktionsschluss dieser Ausgabe: 22. Mai 2020

### REDAKTION

Lorenz Abu Ayyash  
Anne-Sophie Friedel  
Johannes Piepenbrink (verantwortlich für diese Ausgabe)  
Frederik Schetter (Volontär)  
Anne Seibring  
apuz@bpb.de  
www.bpb.de/apuz  
twitter.com/APuZ\_bpb

Newsletter abonnieren: [www.bpb.de/apuz-aktuell](http://www.bpb.de/apuz-aktuell)  
Einzelausgaben bestellen: [www.bpb.de/shop/apuz](http://www.bpb.de/shop/apuz)

### GRAFISCHES KONZEPT

Charlotte Cassel/Meiré und Meiré, Köln

### SATZ

le-tex publishing services GmbH, Leipzig

### DRUCK

Frankfurter Societäts-Druckerei GmbH & Co. KG,  
Mörfelden-Walldorf

### ABONNEMENT

Aus Politik und Zeitgeschichte wird mit der Wochenzeitung  
Das **Parlament** ausgeliefert.  
Jahresabonnement 25,80 Euro; ermäßigt 13,80 Euro.  
Im Ausland zzgl. Versandkosten.  
FAZIT Communication GmbH  
c/o InTime Media Services GmbH  
fazit-com@intime-media-services.de

Die Veröffentlichungen in „Aus Politik und Zeitgeschichte“ sind keine Meinungsäußerungen der Bundeszentrale für politische Bildung (bpb). Für die inhaltlichen Aussagen tragen die Autorinnen und Autoren die Verantwortung. Beachten Sie bitte auch das weitere Print-, Online- und Veranstaltungsangebot der bpb, das weiterführende, ergänzende und kontroverse Standpunkte zum Thema bereithält.

ISSN 0479-611 X



Die Texte dieser Ausgabe stehen unter einer Creative Commons Lizenz vom Typ  
Namensnennung-Nicht Kommerziell-Keine Bearbeitung 3.0 Deutschland.



APuZ

AUS POLITIK UND ZEITGESCHICHTE

[www.bpb.de/apuz](http://www.bpb.de/apuz)