

AUS POLITIK UND ZEITGESCHICHTE

Europa

*Korbinian Frenzel ·
Julia Reuschenbach*
EUROPAWAHLEN –
UND KEINEN INTERESSIERT'S?

Claudia Weber
HISTORISCHE
EUROPAKONZEPTE
IN DEN KRISEN
DER GEGENWART

*Matthias Diermeier · Christian Oberst ·
Samina Sultan*
EUROPA
DER REGIONEN?

Majda Ruge
DIE US-WAHLEN
ALS HERAUSFORDERUNG
FÜR EUROPA

Rosalia Romaniec
POLENS RÜCKKEHR
NACH EUROPA

Jacco Pekelder · Jorrit Steehouder
EUROPA UND
DIE NIEDERLANDE

Michael Kaeding
WIE SOLL DIE UNION
WACHSEN?

APuZ

ZEITSCHRIFT DER BUNDESZENTRALE
FÜR POLITISCHE BILDUNG

Beilage zur Wochenzeitung Das **Parlament**



Europa

APuZ 13–15/2024

KORBINIAN FRENZEL · JULIA REUSCHENBACH

**EUROPAWAHLEN –
UND KEINEN INTERESSIERT'S?**

Die Europawahlen sind besondere Wahlen. Sie sind ein beispielloses Experiment, ein in dieser Form weltweit einzigartiger Versuch, Demokratie jenseits des Nationalstaates direkt auszuüben. Ein großartiger Versuch. Aber zweifellos kompliziert. Vielleicht zu kompliziert?

Seite 04–10

CLAUDIA WEBER

**HISTORISCHE EUROPAKONZEPTE
IN DEN KRISEN DER GEGENWART**

Die Geschichte Europas, seiner Ideen und Konflikte, seiner Erfolge und Misserfolge ist facettenreich und bisweilen widersprüchlich. Sie bietet Orientierung für heute und erinnert an den Mut, den es braucht, um Frieden in einem freien Europa zu verwirklichen.

Seite 12–17

**MATTHIAS DIERMEIER · CHRISTIAN OBERST ·
SAMINA SULTAN**

EUROPA DER REGIONEN?

Die regionale Analyse der Europawahlen zeigt eine zunehmende Mobilisierung der Euroskeptiker. Insbesondere am rechten Rand des Parteienspektrums hat die regionale Streuung zugenommen. Auch 2024 könnten die Euroskeptiker bei den Wahlen zulegen.

Seite 18–25

MAJDA RUGE

**DIE US-WAHLEN ALS
HERAUSFORDERUNG FÜR EUROPA**

Der Mangel an militärischen Fähigkeiten ist nach wie vor die größte Schwäche Europas. Diese Lücke muss geschlossen werden, um die Ukraine zu verteidigen und um zu verhindern, dass eine weitere Präsidentschaft Donald Trumps Europa auch in anderen Politikbereichen spaltet.

Seite 26–31

ROSALIA ROMANIEC

POLENS RÜCKKEHR NACH EUROPA

Nach den gewonnenen Parlamentswahlen 2023 will der polnische Premierminister Donald Tusk sein Land zurück nach Europa führen. Die neuen Töne aus Warschau lassen einiges positiver erscheinen – auch wenn seine Regierung europapolitisch noch an den Positionen der PiS festhält.

Seite 32–36

JACCO PEKELDER · JORRIT STEEHOUDER

EUROPA UND DIE NIEDERLANDE

Die niederländische Haltung gegenüber dem europäischen Projekt war nie eindeutig positiv. Doch seit dem Sieg von Geert Wilders bei den jüngsten Parlamentswahlen befürchten nicht wenige, dass es zu einer Wende in den Beziehungen zur EU kommen könnte.

Seite 38–41

MICHAEL KAEDING

WIE SOLL DIE UNION WACHSEN?

Die notwendigen Reformen der EU und die Entwicklung der Beitrittskandidaten zu liberalen Demokratien brauchen Zeit – Zeit, die angesichts der akuten geopolitischen Herausforderungen kaum vorhanden ist. Dieses Dilemma beeinflusst auch die Erweiterungspolitik der EU.

Seite 42–46

EDITORIAL

Die Europäische Union entstand nicht nur aus ökonomischen Gründen, sondern explizit auch als Friedensprojekt. Daran wird immer wieder erinnert, wenn es darum geht, Menschen davon zu überzeugen, dass die EU weit mehr ist als ein technokratisches Gebilde. Was abgedroschen klingen mag, ist dennoch wirkmächtig: Laut der jüngsten Eurobarometer-Umfrage vom Herbst 2023 sind die drei Werte, die die Europäerinnen und Europäer am häufigsten mit der EU verbinden, „Frieden“, „Demokratie“ und „Menschenrechte“. Deutschland gehört zu den Ländern, in denen der Frieden am häufigsten genannt wird.

Diese Prinzipien werden durch den Krieg Russlands gegen die Ukraine fundamental bedroht. Mit dem nicht mehr auszuschließenden Rückzug der USA aus europäischen Angelegenheiten ist die EU nun selbst gefordert, Frieden und Demokratie auf ihrem Kontinent sichern zu können. Noch scheint sie dazu nicht in der Lage zu sein. Allerdings hat die russische Aggression der Erweiterungsdebatte eine neue Dynamik verliehen und den Kreis der EU-Beitrittskandidaten vergrößert. War der Erweiterungswille früher vor allem von wirtschaftlichen Interessen getragen, gewinnt die geopolitische Dimension immer weiter an Bedeutung.

In diesem Spannungsfeld finden vom 6. bis 9. Juni 2024 die Wahlen zum Europäischen Parlament statt. Obwohl das Parlament mittlerweile über Gesetzgebungs-, Haushalts- und Kontrollbefugnisse verfügt, werden die Wahlen von vielen – sofern sie sich überhaupt beteiligen – immer noch als Gelegenheit gesehen, ihren nationalen Regierungen das Misstrauen auszusprechen. Angesichts der Zugewinne rechtspopulistischer und rechtsextremer Parteien bei nationalen Wahlen und Umfragen ist auch auf europäischer Ebene mit deren Erstarren zu rechnen. Dabei sind gemeinsame, freie Wahlen keine Selbstverständlichkeit und vielleicht der beste Ausweis des europäischen Friedensprojekts – gerade, wenn in Mitteleuropa ein schrecklicher Krieg tobt.

Lorenz Abu Ayyash

EUROPAWAHLEN – UND KEINEN INTERESSIERT'S?

Korbinian Frenzel · Julia Reuschenbach

Ein kleines Gedankenspiel: Man stelle sich eine Bundestagswahl vor, bei der in Mecklenburg-Vorpommern schon am Donnerstag gewählt würde. Abends um 18 Uhr flimmern die ersten Prognosen in der Wahlsendung des NDR in Schwerin über die Bildschirme. Nordrhein-Westfalen wählt jedoch erst am Sonntag bis 18 Uhr; in Bayern sind die Wahllokale bis 21 Uhr geöffnet. Während in einem Bundesland, sagen wir, die SPD abgestraft wird, weil sie die überaus unpopuläre Landesregierung anführt, gewinnt sie in einem anderen wegen der äußerst beliebten Ministerpräsidentin kräftig dazu. Die CDU ist in manchem Land grundliberal, in anderen zutiefst konservativ. Die FDP ist hier für die Atomkraft, dort strikt dagegen. Und die Grünen: in Hessen zuallererst solidarisch mit Israel, in Niedersachsen die Partei, die vor einem Genozid in Gaza warnt. Die Linke muss in Sachsen zittern, denn hier gilt die Fünfprozenthürde. In Baden-Württemberg hat man vollständig auf eine solche Einschränkung verzichtet.

Wenn die Europäische Union Anfang Juni 2024 sein Parlament wählt, ist das, was uns bezogen auf Deutschland nur als kaum begreiflicher und schwer erträglicher Flickenteppich erscheint, geübte Realität. Die Europawahl ist im Zweifel besser beschrieben mit dem Plural „Europawahlen“: Bürgerinnen und Bürger in 27 Mitgliedstaaten werden zwischen dem 6. und 9. Juni 2024 mit sehr eigenen Debatten und auf sehr unterschiedlichen Wegen darüber bestimmen, welche Abgeordneten nach Brüssel und Straßburg ziehen werden, welche Mehrheiten daraus erwachsen können und wie sich diese auf die Frage auswirken werden, wer künftig die Spitzenpositionen in Brüssel besetzt.

Einige Länder wie Deutschland oder Belgien haben das Wahlalter auf 16 Jahre gesenkt, viele andere nicht. Mancherorts gelten Sperrklauseln oder eine Wahlpflicht, andernorts nicht. Derzeit sind knapp 200 nationale Parteien im Europaparlament vertreten.

Zwar gibt es mit derzeit sieben Fraktionen und einer Gruppe fraktionsloser Abgeordneter eine ähnlich strukturierte parlamentarische Ordnung wie etwa im Deutschen Bundestag, und im Vergleich zu manch zersplitterten Parteiensystemen in Mitgliedstaaten wie Belgien oder den Niederlanden wirkt dies geradezu übersichtlich. Die politischen Fliehkräfte in diesen transnationalen Fraktionen sind jedoch enorm. Die Idee, so etwas wie Fraktionsdisziplin durchsetzen zu wollen, bekommt dort eine ganz neue Dimension.

Die Europawahlen sind – das machen diese ersten Beobachtungen mehr als deutlich – besondere Wahlen. Sie sind seit der ersten Direktwahl zum Europäischen Parlament 1979 ein Experiment, das seinesgleichen sucht, ein in dieser Form weltweit einzigartiger Versuch, Demokratie jenseits des Nationalstaates auszuüben. Ein großartiger Versuch. Aber ohne Zweifel kompliziert. Vielleicht zu kompliziert? So komplex und vertrackt, dass er im Bedeutungswettbewerb mit Wahlen auf nationaler Ebene und selbst im Vergleich zu regionalen Abstimmungen kaum mithalten kann?

WAHLEN ZWEITER ORDNUNG?

Umfragen deuten darauf hin, dass die europäischen Wahlberechtigten auch 2024 ihre gemeinsamen Wahlen vor allem für eines nutzen werden: zur Abrechnung mit ihren jeweiligen nationalen Regierungen. Dieses Szenario scheint auch in den beiden großen Mitgliedstaaten Deutschland und Frankreich denkbar. Einmal mehr provoziert dies eine Frage: Erscheint das Parlament in Brüssel und Straßburg den EU-Bürgern (in der öffentlichen und aber vor allem auch in der veröffentlichten Meinung) als so unwichtig, dass sie die Wahl bereitwillig und ohne größere Sorge um politisch-legislative Folgen zu einem Denkartikel umfunktionieren? Erscheint die Wahl populistischer und extremistischer Parteien weniger bedenklich, wenn ihre Abgeordneten nicht in den Parlamen-

ten in Paris, Madrid oder Berlin sitzen, sondern im europäischen Rund in Brüssel und Straßburg?

Kurzum: Sind die Wahlen zum Europäischen Parlament bis heute zweitrangig im Vergleich vor allem zu den nationalen Wahlen? Und was müsste getan werden, damit die Europawahlen zu einem Höhepunkt der europäischen Demokratie werden?

WENIGER GLEICHGÜLTIGKEIT, ABER MEHR UNZUFRIEDENHEIT

2014 beschrieb der Historiker Manuel Müller in einem Essay den Zustand einer „wohlwollenden Gleichgültigkeit“. Diese habe, so Müller, die europäische Öffentlichkeit über Jahrzehnte gegenüber der europäischen Einigung gezeigt.⁰¹ Die Tatsache, dass viele Menschen die Folgen des europäischen Annäherungsprozesses nur indirekt zu spüren bekamen, führte dazu, dass sie sich nur wenige Gedanken über das Thema gemacht haben. Heute, dafür reicht ein Blick in die Tagespresse, hat sich dies zweifelsohne verändert.

Der Brexit im Jahr 2020 als vorläufiger Höhepunkt einer Anti-EU-Entwicklung, die Diskussionen um Subventionen und EU-Vorgaben, die Uneinigkeit der Mitgliedstaaten in vielen wesentlichen Fragen – Europa ist heute häufig in aller Munde. Dabei dominieren oft die negativen Schlagzeilen und Meldungen, gerne ist von der überbordenden Brüsseler Bürokratie die Rede, die den Menschen das Leben schwer und kompliziert mache.

Diese Erzählungen sind nicht neu. Ihre Entstehung reicht in die 1980er Jahre zurück. Bis dahin war der europäische Integrationsprozess von der sogenannten negativen Integration dominiert. Im Fokus stand etwa der Abbau von Handelshemmnissen. Mit dem Wechsel hin zu einer positiven Integration – der Entwicklung eines gemeinsamen Regelwerks mit gemeinsamen Mindeststandards und Normen – trat die EU immer stärker in den Alltag vieler Menschen.⁰² Die Einführung des europäischen Binnenmarktes und die 1992 vereinbarte Währungsunion sind entscheidende Wegmarken dieser Phase. Mit der Gleichgültigkeit, so Müller, verschwand auch das Wohl-

wollen.⁰³ 1993 tauchte das Wort „Euroskepsis“ erstmals in den Plenardebatten des Deutschen Bundestages auf.⁰⁴

DENKZETTELWAHLEN

Bei der ersten Direktwahl des EU-Parlaments 1979 lag die Wahlbeteiligung bei 62,0 Prozent. Kein Fest der Demokratie, aber auch kein Grund zur Sorge. Lässt man Länder wie Belgien und Luxemburg, in denen Wahlpflicht herrscht, außer Acht, war das Spektrum der Beteiligung innerhalb der neun teilnehmenden Länder schon damals bemerkenswert.

Während in Italien 85,7 Prozent der Wahlberechtigten ihre Stimme abgaben, taten es im Vereinigten Königreich, das erst 1972 der Europäischen Gemeinschaft beigetreten war, gerade einmal 32,4 Prozent. In der Bundesrepublik beteiligten sich 65,7 Prozent der Wahlberechtigten. In den folgenden Jahrzehnten sank die gesamteuropäische Wahlbeteiligung kontinuierlich und teils in starken Sprüngen auf den niedrigsten Stand von 42,6 Prozent bei der Wahl 2014.

In Deutschland erreichte die Wahlbeteiligung schon 2004 ihren Tiefpunkt, als nur 43,0 Prozent der Wahlberechtigten zur Wahl gingen. Erst zwischen 2014 und 2019 konnte dieser Trend gestoppt werden, als mit 50,6 Prozent der Wahlberechtigten der EU-Staaten wieder mehr Menschen an der Wahl teilnahmen. In Deutschland stieg die Wahlbeteiligung dabei wie in kaum einem anderen Land an – von 48,1 Prozent auf 61,3 Prozent. Nur in Spanien, Österreich, Polen, Ungarn und Rumänien wurden ähnliche Zuwächse erreicht. Ob sich dieser Trend fortsetzen wird, lässt sich aktuell noch nicht seriös beantworten.

Ob die Wahl 2024 eine Wahl zweiter Klasse oder eine Denkzettelwahl sein wird, lässt sich dagegen zumindest vor dem Hintergrund der bisherigen Wahlen ausführlicher diskutieren. In der Vergangenheit hat sich auf Basis von Umfragen in ganz Europa gezeigt, dass für viele Menschen die Europawahlen tatsächlich deutlich weniger wichtig sind als nationale Wahlen.⁰⁵ Dies drückt sich vor allem in ei-

01 Vgl. Manuel Müller, *Jenseits der Gleichgültigkeit. Das politische System der EU und die Europaskepsis*, 24. 9. 2014, www.bpb.de/192050.

02 Vgl. ebd.

03 Vgl. ebd.

04 Vgl. Darüber spricht der Bundestag, 9. 9. 2019, www.zeit.de/politik/deutschland/2019-09/bundestag-jubilaum-70-jahre-parlament-reden-woerter-sprache-wandel#s=euroskepsis.

05 Vgl. Markus Steinbrecher, *Die Europawahl als „Denkzettelwahl“*, 14. 4. 2014, www.bpb.de/182735.

ner niedrigen Wahlbeteiligung aus. Die Unterschiede zwischen den sozialen Gruppen sind deutlich. Weniger politisch Interessierte, Menschen mit niedrigem Bildungsniveau und geringerem Einkommen beteiligten sich in der Vergangenheit noch weniger an Europawahlen als an nationalen Wahlen.⁰⁶

Die Einordnung der Europawahl als eine Art „Nebenwahl“ hat zudem bisher häufig dazu geführt, dass viele Bürgerinnen und Bürger die Wahlen nutzen, um die nationalen Regierungen abzustrafen. Sie experimentieren mit ihrem Wahlverhalten und verpassen den nationalen Regierungen und Parteien mit dem Stimmzettel einen Denkkzettel. So konnten in der Vergangenheit nicht nur kleinere Parteien bei den Wahlen zulegen, sondern auch populistische und extremistische. Einen „Rechtsruck“ etwa erlebte Europa zuletzt 2014. Aktuell wird befürchtet, dass nicht nur die anhaltende Unzufriedenheit mit der Bundesregierung und das Erstarken der AfD, sondern auch der Zulauf zu rechtspopulistischen und rechtsextremen Parteien in anderen europäischen Ländern diese Kräfte bei der Europawahl stärken könnten.⁰⁷ Damit würde sich der Effekt der Wahl von 2019 umkehren, die bei gesteigerter Wahlbeteiligung als „grüne Europawahl“ und als Wahl gegen Rechtsextremismus und Rechtspopulismus in die Geschichte der Europawahlen einging.⁰⁸

WACHSENDE MACHT, SINKENDE WAHLBETEILIGUNG

Die beschriebene Entwicklung der Wahlbeteiligung ist vor dem Hintergrund eines Phänomens besonders verwunderlich und widersprüchlich: Je mächtiger das Europäische Parlament in seinen Befugnissen wurde, je mehr es aktiv über die Politik der EU nicht nur beraten, sondern auch entscheiden durfte, desto geringer war die Wahlbeteiligung. Die Menschen, die 1979 in großer Zahl an die Wahlurnen gingen, taten dies zu einer Zeit, als das Europäische Parlament lediglich eine beratende Funktion hatte und keinen Einfluss auf Haushalt, Personal

oder Gesetzgebung. Bei allen großen Vertragsreformen der EU, von der Einheitlichen Europäischen Akte über die Verträge von Maastricht und Amsterdam bis hin zum Vertrag von Lissabon, erlebte das Parlament einen erheblichen Machtzuwachs.

Aus dem reinen Beratungsgremium wurde ein Parlament, das in Fragen der Gesetzgebung in vielen Bereichen gleichziehen konnte mit dem Ministerrat, also dem über lange Jahre allein bestimmenden Gremium der Mitgliedstaaten. Das Europäische Parlament hat zudem erheblichen Einfluss auf die Besetzung der zentralen Exekutivposten in der EU bekommen, indem es sowohl den Parlamentspräsidenten mehrheitlich bestätigen muss als auch dessen Kommissare. Auch beim Etat, bei dem das EU-Parlament lange ohne Kompetenzen war und dem damit das Königsrecht eines jeden Parlaments versagt blieb, haben die Abgeordneten heute eine entscheidende Mitsprache.

Es bleibt allerdings richtig: Noch immer ist das Europäische Parlament kein vollwertiges Parlament im Vergleich zu den Befugnissen etwa des Deutschen Bundestages. Nach wie vor kann es selbst keine Gesetzesinitiativen starten, sondern es muss warten, ob und wann die EU-Kommission solche vorlegt. Auffällig sind auch nach wie vor die weitgehend fehlenden Mitspracherechte in der Außen- und Sicherheitspolitik – ein Unterschied, der gerade im Vergleich zum Bundestag augenfälliger ist als in anderen EU-Mitgliedstaaten, in denen die Außenpolitik traditionell eine Domäne der Exekutive ist und beispielsweise Auslandseinsätze der Streitkräfte, anders als in Deutschland, nicht der Zustimmung des Parlaments bedürfen.

Liegt auch darin ein Grund dafür, warum Europawahlen nach wie vor als Wahlen zweiter Ordnung empfunden werden? Das Parlament, das hier gewählt wird, hat gemessen an den Kriterien nationaler Demokratien weniger Gewicht. Eine Stimmabgabe kann somit weniger verändern oder gestalten. Aber kann allein dies so starke Auswirkungen haben? Muss man, um solche Feinheiten parlamentarischer Machtoptionen zu begreifen, nicht schon zum Kreis sehr gut informierter Bürger gehören, die zudem ein gehöriges Interesse für europäische Politik aufbringen dürften – und somit wahrscheinlich eher zu denjenigen gehören, die als engagierte Teilnehmer am demokratischen System ohnehin dazu neigen, an Wahlen teilzunehmen?

Die Tatsache, dass mit dem Bedeutungsgewinn des Europäischen Parlaments bis 2014 keine höhere Wahlbeteiligung einherging, dürfte demnach

⁰⁶ Vgl. ebd.

⁰⁷ Vgl. Kevin Cunningham et al., A Sharp Right Turn: A Forecast for the 2024 European Parliament Elections, 23. 1. 2024, <https://ecfr.eu/publication/a-sharp-right-turn-a-forecast-for-the-2024-european-parliament-elections>.

⁰⁸ Klimaschutz war mit Abstand das wichtigste Thema der Wahlen. Vgl. Infratest dimap, EuropaTREND im Auftrag der ARD, Mai 2019, www.infratest-dimap.de/umfragen-analysen/bundesweit/europatrend/2019/mai.

zumindest auch an anderen Faktoren liegen: So haben die westlichen EU-Mitgliedstaaten auf nationaler Ebene längst nicht mehr Wahlbeteiligungen von 90 Prozent, wie wir sie in Deutschland noch bis Anfang der 1980er Jahre sehen konnten. Auch auf regionaler und kommunaler Ebene waren in den vergangenen Jahrzehnten häufig sinkende Wahlbeteiligungen zu verzeichnen. Dazu kommen die Erweiterungen der EU 2004 und 2007 um vor allem ost- und mitteleuropäische Staaten, in denen trotz (oder wegen?) der erst mit dem Fall des Eisernen Vorhangs möglichen demokratischen Prozesse bislang fast überall insgesamt niedrige Wahlbeteiligungen zu beobachten waren – ein Faktor, der sich dann auch in den Daten zum europäischen Gesamtdurchschnitt bemerkbar macht.⁰⁹ Auch hier ist offen, ob wir mit den Wahlen 2024 eine Trendumkehr sehen werden.

Womöglich viel entscheidender scheint jedoch etwas zu sein, das man als Konglomerat aus nationaler Elitenblindheit für das politische System der EU, politischer Bildung mit falschen Prioritäten und generellem Mangel an einer europäischen Öffentlichkeit bezeichnen könnte. Anders gesagt: Das Europäische Parlament und somit die Europawahlen wurden immer wichtiger, aber kaum jemand hat es tatsächlich bemerkt. Woran und an wem liegt das?

TRANSPARENZ UND BÜRGERNÄHE

Das Europäische Parlament hat verschiedene Initiativen unternommen, um proaktiv Sichtbarkeit und Sensibilität für seine Aktivitäten zu fördern. Im Portal „Was tut Europa für mich?“ lassen sich europäische Entscheidungen und Initiativen anschaulich nachvollziehen.¹⁰ In sogenannten öffentlichen Konsultationen können Bürger sich online aktiv in Entscheidungsprozesse einbringen und beim EU-Bürgerbeauftragten Beschwerde einreichen. Vermutlich sind diese Partizipationsmöglichkeiten immerhin bekannter als die Tatsache, dass alle Bürger der EU in ihrem Personalausweis eine Unionsbürgerschaft führen – und welche Rechte und Pflichten mit dieser Bürgerschaft verbunden sind.

Alle Maßnahmen eint jedoch, dass sie über Sollbruchstellen von politischer Partizipation und politischem Interesse nicht hinwegtäuschen kön-

nen. 2018 glaubten gerade einmal 48 Prozent der EU-Bürger, dass ihre Stimme in der EU Gewicht hat.¹¹ In Deutschland lag der Wert mit 72 Prozent damals vergleichsweise hoch, ist aber bis 2023 auf 59 Prozent gefallen. Bei der Frage, ob die Stimme des eigenen Landes in Europa zählt, liegt der Wert hingegen bei 82 Prozent in Deutschland und EU-weit bei 63 Prozent.¹² Politische Selbstwirksamkeit ist ein wichtiger Indikator für die Frage, wie bedeutsam Wahlen eingeschätzt werden und ob Menschen an ihnen teilnehmen.

Diese Wahrnehmung paart sich mit der Komplexität des EU-Systems, die überfordern kann. Da rufen viele schnell nach mehr politischer Bildung. Doch auch dies greift allein zu kurz. Studien zeigen, dass mehr politisches Wissen und mehr politische Bildung zwar die Wahrscheinlichkeit zur Teilnahme an der Wahl erhöhen, aber politisches Wissen gleichzeitig nicht relevant für die Wahl euroskeptischer Parteien ist. Aufhorchen lässt zudem der Befund, dass „falsches Wissen“ über politische Sachverhalte für politische Beteiligung bedeutsamer ist als Nichtwissen. Angesichts eines Wahlkampfes im Kontext von Fake News und Desinformation verdienen solche Erkenntnisse mehr Aufmerksamkeit, wenn es um die Stärkung der Europawahlen geht.¹³

POLITISCHE DEBATTEN IM NATIONALEN RAHMEN

Es liegt außerdem ein gehöriges Stück Verantwortung bei denen, die den öffentlichen Raum und die Debatten prägen und die durch ihre Schwerpunktsetzungen vermitteln, wo und wie Politik gemacht wird. Und das umfasst mehr als die Medien. Dabei gibt es zunächst einmal keinen Mangel an proeuropäischen Stimmen und Stimmungen in den relevanten Sektoren. In Wirtschaft, Wissenschaft, Politik (hier zumindest in weiten Teilen), Kultur und

¹¹ Vgl. Eurobarometer, Socio-Demographic Trends in National Public Opinion – Edition 9 (2007–2022), Germany, www.europarl.europa.eu/at-your-service/files/be-heard/eurobarometer/2023/socio-demographic-trends-national-public-opinion-edition-9/demographic-trends-2023.pdf.

¹² Vgl. Eurobarometer, EP Spring 2023 Survey: Democracy in Action – One Year Before the European Elections, Juni 2023, <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/3093>.

¹³ Vgl. Daniela Braun/Markus Tausendpfund, Politisches Wissen und Europawahlen, in: Bettina Westle/Markus Tausendpfund (Hrsg.), Politisches Wissen, Wiesbaden 2019, S. 207–236, hier S. 225, S. 230.

⁰⁹ Siehe hierzu auch den Beitrag von Matthias Diermeier/Christian Oberst/Samina Sultan in dieser Ausgabe (Anm. d. Red.).

¹⁰ Siehe <https://what-europe-does-for-me.eu/de/home>.

Medien ist die Idee der Kooperation über Grenzen hinweg, die europäische Integration im Speziellen, grundsätzlich positiv konnotiert. Europa „gut zu finden“, gehört zum guten Ton, um nicht zu sagen: in fast jede Sonntagsrede.

Aber während Wirtschaft und Wissenschaft eine reale Praxis in grenzüberschreitender europäischer Praxis leben, bewegen sich die politischen Eliten vorrangig im nationalen Rahmen, eingebettet in eine Medienwelt, die diesen Rahmen bestens zu bespielen weiß und Brüssel immer noch zu oft als Außenposten betrachtet.¹⁴ Auch im Bereich der Kultur ist die Diagnose ambivalent: So international und kooperativ Ansätze und Projekte häufig sind, so sehr finden die Debatten des Feuilletons dann doch allzu häufig im gesicherten (Sprach-)Raum des eigenen Nationalstaates statt.

In der Öffentlichkeit kommt es dadurch zu einer Verzerrung: Das Nationale erscheint weiterhin in vielen Bereichen als dominierend in dem Raum, in dem Politik debattiert und gemacht wird. Entschieden wird das Spiel zwar häufig auf der großen Bühne der EU, aber die Inszenierung findet meist auf den 27 kleinen Bühnen der Mitgliedstaaten statt. Berichterstattung aus der EU, aus „Brüssel“, ist immer noch „Auslandsberichterstattung“.¹⁵ Dabei ist die Europäisierung der deutschen Gesetzgebung je nach Politikbereich, etwa in der Wirtschaftspolitik, weit fortgeschritten und lag schon in den 2010er Jahren in den Bereichen Wirtschaft, Landwirtschaft oder Verkehr bei über 50 Prozent.¹⁶

Wie sehr der nationale Filter auch bei denen wirkt, die es eigentlich besser wissen müssten, zeigt die Begegnung mit einem führenden Chefredakteur in Deutschland Anfang 2024. Mit Sorge blicke er auf die anstehenden Wahlen: Thüringen, Sachsen und Brandenburg im Herbst. Und dann natürlich auf die Präsidentschaftswahl in den USA. Nachfrage: Und die Europawahlen im Juni? Die hätten ja vor allem symbolische Wirkung, winkte er ab.

¹⁴ Vgl. Charlotte Galpin/Hans-Jörg Trenz, Die Euroskeptizismus-Spirale: EU-Berichterstattung und Medien-Negativität, in: Österreichische Zeitschrift für Soziologie 43/2018, S. 147–172; David Mähälean et al., Europäische Perspektive: Berichterstattung über die EU in nationalen Medien, 20. 12. 2020, www.treffpunkteuropa.de/europaische-perspektive-berichterstattung-uber-die-eu-in-nationalen-medien?lang=fr.

¹⁵ Vgl. Thomas Otto, EU-Berichterstattung: Durch die nationale Brille, 17. 5. 2014, www.deutschlandfunk.de/eu-berichterstattung-durch-die-nationale-brille-102.html.

¹⁶ Vgl. Annette Elisabeth Töller, Europäisierung der deutschen Gesetzgebung: Wissenschaftliches Kurzgutachten, 14. 4. 2014, <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:hbz:708-dh3890>.

Sind regionale Wahlen, bei denen vielleicht zwei Millionen Menschen über einen neuen Landtag abstimmen, substanziell wichtiger als die Wahl der Legislative einer EU von 450 Millionen Einwohnern? Niemand würde das ernsthaft bejahen. Aber die Tatsache, dass es wahrscheinlich nicht nur dem erwähnten Journalisten so erscheint, beschreibt das Wahrnehmungsproblem, mit dem das EU-Parlament 45 Jahre nach seiner ersten Direktwahl nach wie vor zu kämpfen hat.

„NIEMAND VERLIEBT SICH IN EINEN BINNENMARKT“

Die fehlende europäische Öffentlichkeit ist ein häufig ausgemachtes Manko für eine echte europäische Demokratie und damit auch für den Aufstieg der Europawahlen zu Wahlen erster Ordnung. Wie sollen Wähler europäisch denken und entscheiden, wenn es keine europäischen Debatten gibt? Wie aber soll ein solcher Debattenraum angesichts der babylonischen Vielfalt von 24 Amtssprachen entstehen? Wie kann es gelingen, gemeinsame Debatten zu führen, ohne gemeinsame gesamteuropäische Medien zu haben? Können das jene wenigen leisten, die bislang am Markt aktiv sind, etwa Arte, 3Sat, Politico und andere? Kann man überhaupt von gemeinsamen Themen sprechen – oder sind es letztlich doch 27 individuelle und nebeneinander stattfindende nationale Debatten?

Diese Fragen sind nicht neu, und sie drehen sich letztlich um Grundsätzliches.¹⁷ Ist Demokratie jenseits des nationalen Sprach- und Kulturraumes überhaupt denkbar? Kann ein europäisches Parlament als transnationales Projekt in gleichem Maße funktionieren? Was über viele Jahre eine eher akademische Debatte war – die übrigens auch von linken EU-skeptischen Kräften aufgeworfen wurde –, gewinnt mit dem Erstarken des rechtspopulistisch-nationalistischen Lagers auch mit Blick auf die nun anstehenden Europawahlen eine neue Relevanz.

Bereits 2019 trat die AfD zur Europawahl mit der Forderung an, genau dieses Parlament abschaffen zu wollen, für dessen Sitze man sich bewarb. Erst vor wenigen Wochen hat die Co-Parteivorsitzende Alice Weidel erneut mit die-

¹⁷ Vgl. Dieter Grimm, „Es wäre nicht hilfreich, die EU zu parlamentarisieren“, 15. 3. 2017, www.ipg-journal.de/schwerpunkt-des-monats/welches-europa/artikel/es-waere-nicht-hilfreich-die-eu-zu-parlamentarisieren-1913.

ser Forderung geliebäugelt.¹⁸ Und auch wenn die neue Partei Bündnis Sahra Wagenknecht ihre eigenen Bewährungsproben noch vor sich hat und sich in der Grundhaltung proeuropäisch gibt: Wagenknechts Populismus gegen die EU, die das eigene Volk gängele und gegen die eigene Bevölkerung regiere, schlägt in die gleiche Kerbe.¹⁹

Diese zunehmend an den Grundfesten der Verträge rüttelnden Vorstellungen machen deutlich, dass offenbar auch aufseiten der EU weiterer Handlungsbedarf besteht, bessere Grundvoraussetzungen für ein politisches System zu schaffen, in dem auch das Prinzip einer direkten Wahl durch die EU-Bürger besser zur Geltung kommt. Es wäre schlicht zu einfach, den Fingerzeig nur auf die hier versagenden nationalen Eliten zu richten. „Brüssel“ hat seinen gehörigen Anteil daran, dass es nur selten gelingt, Politik so zu thematisieren, dass sie europäische Bürgerherzen erreicht. Oder um es mit den Worten des zur Jahreswende verstorbenen früheren EU-Kommissionspräsidenten Jacques Delors zu sagen: „Niemand verliebt sich in einen Binnenmarkt.“

Zu lange waren die EU und die Art, wie sie Politik gemacht hat, ein vornehmlich technokratisch-bürokratisches Projekt. Solange europäische Politik unterhalb der Wahrnehmungsschwelle der meisten Bürger blieb, funktionierte die „wohlwollende Gleichgültigkeit“. Seit dem gemeinsamen Binnenmarkt und weiteren Integrationschritten, ragen die Entscheidungen jedoch in konkrete Lebensrealitäten, etwa bis hinein in die Frage, wie viel CO₂ ein Auto ausstoßen darf. Hier ist es der EU und insbesondere dem Europaparlament zwar in einzelnen Fragen gelungen, konkrete und greifbare Politikergebnisse zu erzielen, wie etwa bei der Regulierung des Roamings, das für Millionen Europäer deutlich reduzierte Telefonkosten mit sich brachte.

Problematisch bleibt aber die Komplexität der Verfahren: Wie kommen Entscheidungen in Brüssel und Straßburg zustande? Wie viele Abkürzungen und Fachtermini muss man kennen, um einer

Debatte zwischen EU-Politikern tatsächlich folgen zu können? Nicht nur Bürger stoßen hier oft auf Barrieren, sondern auch Journalisten, Experten und Politiker in den nationalen Hauptstädten. Zumal sich in einem teils wilden Französo-Denglisch Begrifflichkeiten (Rapporteur, Quästoren, Trilog) etabliert haben, die für die Arbeitseffizienz hilfreich, für Transparenz aber durchaus problematisch sind.

POLITISIERUNG ÜBER PERSONALISIERUNG

Erscheinen Wahlen zum Europäischen Parlament nur dann wirklich relevant, wenn ihr Ausgang direkte Auswirkungen auf die Besetzung der Exekutive hat? Wenn also die Stimmabgabe letztlich darüber entscheidet, welche Mehrheitsverhältnisse herrschen und wie sich diese neben Inhalten auch in Persönlichkeiten ausdrücken? Vor gut zehn Jahren erschien dies den führenden Parteifamilien, allen voran der Europäischen Volkspartei (EVP) und der europäischen Sozialdemokratie, als eine der zentralen Stellschrauben, um die Bedeutung des Parlaments und damit der Europawahlen zu stärken. Mit der Nominierung europäischer Spitzenkandidaten (und eben nicht nur nationaler oder regionaler Listen) wollten sie den Bürgern 2014 erstmals die Möglichkeit geben, direkt mitzubestimmen, wer der künftige Präsident beziehungsweise die Präsidentin der Europäischen Kommission wird.

2014 gelang es beiden Parteifamilien, mit dem langjährigen luxemburgischen Premierminister Jean-Claude Juncker (für die EVP) und dem EU-Parlamentspräsidenten Martin Schulz (für die Sozialdemokraten) zwei europaweit bekannte Persönlichkeiten zu präsentieren. Die europäischen Grünen wagten sogar eine EU-weite Urwahl nach dem Vorbild US-amerikanischer Primaries und kürten so unter anderem den bekannten französischen Bauernführer José Bové zum Spitzenkandidaten. Allerdings beteiligten sich nur etwas mehr als 22 000 EU-Bürger an diesen Vorwahlen, was gerade mal 0,006 Prozent der damals Wahlberechtigten entspricht.²⁰

Inwieweit die Personalisierung und Zuspitzung des Wahlkampfes auf den Spitzenposten des EU-Kommissionspräsidenten wirklich mobili-

¹⁸ Vgl. AfD-Vorsitzende Weidel sieht „Dexit“-Referendum als Plan B, 24. 1. 2024, www.sueddeutsche.de/panorama/afd-vorsitzende-weidel-sieht-dexit-referendum-als-plan-b-1.6338280.

¹⁹ Vgl. Matthias Wyssuwa, Wagenknechts harsche Kritik an der EU, 15. 1. 2024, www.faz.net/aktuell/politik/19449922.html; Stefan Krieger, Erste Klarheiten um Wagenknecht: BSW will EU rückbauen – und könnte direkt kassieren, 17. 2. 2024, www.fr.de/politik/gelder-buendnis-sahra-wagenknecht-eu-europawahl-programm-bundestag-zr-92778066.html.

²⁰ Vgl. 0,006 Prozent stimmen für grüne Spitzenkandidaten, 29. 1. 2014, www.sueddeutsche.de/politik/europawahl-2014-0-006-prozent-stimmen-fuer-gruene-spitzenkandidaten-1.1874605.

sierende Wirkung hatte, ist strittig.²¹ Immerhin konnte hier das Versprechen eingelöst werden, dass mit Jean-Claude Juncker der Kandidat der schließlich stärksten Fraktion zum EU-Kommissionspräsidenten gewählt wurde.

Bereits 2019 erlebte das gerade etablierte Spitzenkandidaten-Prinzip jedoch einen herben Rückschlag. Der siegreiche Kandidat der EVP, Manfred Weber, war politisch nicht durchsetzbar, was vordergründig an den Widerständen wichtiger Regierungschefs lag, im Kern aber sicherlich auch damit zusammenhing, dass mit Weber ein jenseits der Brüsseler Maschinerie weitgehend unbekannter Politiker aufgestellt wurde. Dass mit der deutschen Verteidigungsministerin Ursula von der Leyen schließlich eine Politikerin den Spitzenjob bekam, die auf keinem Wahlzettel gestanden hatte, dürfte der Bedeutung des EU-Parlaments als Machtfaktor in der europäischen Personalpolitik massiv geschadet haben.²²

Immerhin erhalten die Wähler angesichts der Tatsache, dass von der Leyen nach einigem beiderseitigem Zögern von ihrer Parteifamilie, der EVP, im März als Spitzenkandidatin aufgestellt wurde, nun die Möglichkeit, sie bewusst wieder- oder abzuwählen. Die Tatsache, dass die Sozialdemokraten einen EU-weit kaum bekannten Luxemburger, den bisherigen EU-Kommissar Nicolas Schmit, ins Rennen schicken, spricht dafür, dass der Versuch, die Europawahlen durch die Verknüpfung mit dem Posten an der Spitze der Kommission in ihrer Bedeutung zu stärken, mindestens in der Krise, wenn nicht gar komplett gescheitert ist.

Bleibt es also dabei, dass die Europawahlen Wahlen zweiter Ordnung sind beziehungsweise zwangsläufig bleiben müssen angesichts der beschriebenen schwierigen Umstände? Wahrschein-

lich bleibt das Frustrationslevel hoch, wenn wir weiterhin nationale Wahlen und ihre Logiken als Maßstab anlegen. Die Europawahlen sind Wahlen *sui generis*, nicht zweiter, sondern eigener Ordnung. Entscheidend wird sein, ob die (nationalen) gesellschaftlichen Eliten und damit auch die Bevölkerungen sich diesem Europa so annähern können, dass sie diese kleine, aber feine und bedeutsame Unterscheidung erkennen und mit Leben füllen.

Die Ausgangslage dafür ist derzeit noch gut: In der Bevölkerung gilt die EU trotz aller Krisen nach wie vor als „gute Sache“ – so sehen es 67 Prozent der Deutschen und 61 Prozent europaweit. Ein Jahr vor der Wahl war das Interesse an der Europawahl bereits deutlich höher als zur gleichen Zeit vor der Wahl 2019. 47 Prozent der Befragten glauben, dass der Hauptgrund, warum manche Menschen nicht zur Wahl gehen, darin liegt, dass sie das Gefühl haben, ihre Stimme würde nichts ändern.²³ Das ist ein klares Signal an die Politik – in Brüssel, Berlin und anderswo.

Die gute Nachricht: Viele Themen, wie vor allem Migration oder der Klimawandel, werden bereits sehr häufig europäisch verhandelt – und zwar durchaus diskursiv bis hin zur Polarisierung. Es gibt durchaus erste Grundzüge einer europäischen Öffentlichkeit, deren Geburtsstunde Jürgen Habermas und Jacques Derrida vor über 20 Jahren möglicherweise etwas verfrüht ausriefen.²⁴ Man könnte sagen: Die Bevölkerung ist auf eine diffusere Art bereit, die Europawahlen als europäische Wahlen und nicht nur als nationale Testwahlen zu begreifen. Notwendig dafür sind allerdings Parteien, die ihre Wahlkampagnen weniger national denken und zudem finanziell besser ausstatten. Dass die SPD beispielsweise mit Olaf Scholz einen Politiker plakativieren wird, der gar nicht zur Wahl steht, ist in dieser Hinsicht kein gutes Signal.

21 Vgl. Eva G. Heibredner, Die Dilemmata des Spitzenkandidaten-Verfahrens: Erfolgreich gescheitert?, 4. 3. 2023, https://regierungsforschung.de/wp-content/uploads/2023/05/04052023_regierungsforschung.de_Heibredner_Essay_Spitzenkandidaten.pdf.

22 Vgl. Manuel Müller, Das Polarisierungsdilemma: Streit zwischen den Parteien belebte 2019 den Europawahlkampf – und ließ dann die Spitzenkandidaten scheitern, 16. 7. 2020, www.foederalist.eu/2020/07/polarisierungsdilemma-europawahl-spitzenkandidaten.html; Ben Crum, Why the European Parliament Lost the Spitzenkandidaten-Process, in: *Journal of European Public Policy* 2/2023, S. 193–213.

23 Vgl. Eurobarometer (Anm. 12).

24 Vgl. Nach dem Krieg: Die Wiedergeburt Europas, 31. 5. 2003, www.faz.net/aktuell/1103893.html.

KORBINIAN FRENZEL

ist Redaktionsleiter und Moderator des täglichen Debattenformats „Studio 9“ bei Deutschlandfunk Kultur. Zuvor war er als wissenschaftlicher Mitarbeiter im Europäischen Parlament tätig.

JULIA REUSCHENBACH

ist promovierte Politikwissenschaftlerin und wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Arbeitsstelle für Politische Soziologie der Bundesrepublik Deutschland am Otto-Suhr-Institut der Freien Universität Berlin.

Der APuZ-Podcast

Ein Thema, 30 Minuten, jeden ersten Mittwoch im Monat



Im Podcast »Aus Politik und Zeitgeschichte« suchen wir Antworten aus unterschiedlichen Perspektiven – von Historikerinnen, Politikwissenschaftlern und Soziologen, Wirtschaftsexpertinnen und Juristen, aber auch Weltraumforschern, Stadtplanerinnen und Literaten.

In jeder Folge geht es 30 Minuten lang um ein komplexes Thema – mit Hintergründen und Einblicken, wissenschaftlich fundiert, kontrovers und überraschend. Moderiert von Holger Klein.

bpb.de/apuz-podcast
und überall, wo Sie Podcasts hören.

FURCHTLOSIGKEIT UND ÜBERZEUGUNGSKRAFT

Historische Europakonzepte in den Krisen der Gegenwart

Claudia Weber

Am 10. Dezember 1926 erhielten der deutsche Reichsaußenminister Gustav Stresemann und sein französischer Amtskollege Aristide Briand den Friedensnobelpreis. In der Laudatio würdigte Fridtjof Nansen, der zu dieser Zeit Hochkommissar für Flüchtlingsfragen beim Völkerbund war, die Furchtlosigkeit und Überzeugungskraft, die Stresemann und Briand gezeigt hatten, um mit dem 1925 abgeschlossenen Vertragswerk von Locarno ein Friedensprogramm für Europa auf den Weg zu bringen. Die Verträge, die in Deutschland vor allem mit der Anerkennung der Westgrenze und der Entmilitarisierung des Rheinlandes verbunden waren, bildeten ein komplexes Werk, das durch weitere Schiedsverträge mit Frankreich, Belgien, Polen und der Tschechoslowakei die Grundlagen für ein europäisches Friedens- und Sicherheitssystem legte. Tatsächlich folgte auf Locarno für wenige Jahre eine Stabilisierung, die nach dem Ersten Weltkrieg ausgeblieben war. Das Ende der Schlachten hatte keinen Frieden gebracht, sondern eine turbulente und gewaltreiche Zeit, die von den oberschlesischen Grenzkämpfen bis zum griechisch-türkischen Krieg von Aufständen, Revolutionen, Putschversuchen, Vertreibungen und ethnischen Säuberungen geprägt war. Erst Mitte der 1920er Jahre kehrte etwas Ruhe ein.

Furchtlosigkeit und Überzeugungskraft – Nansen hatte Recht, wenn er diese beiden Charaktereigenschaften betonte. Denn sowohl Stresemann als auch Briand hatten mit offener Ablehnung zu kämpfen. Zu feindselig und misstrauisch standen sich die beiden Großmächte gegenüber: die Siegernation Frankreich, die am Status quo und der dauerhaften Eindämmung Deutschlands festhielt, und der Weltkriegsverlierer, der in Versailles gedemütigt und geschwächt worden war und in der Revision des schmachvollen „Diktatfriedens“ die einzige Möglichkeit der

Wiedergutmachung sah. Auch Stresemann vertrat den „Willen zur Revision“ und hätte keine andere Position einnehmen können, handelte es sich doch um den „einzigsten grundsätzlichen Konsens in der Weimarer Republik“.⁰¹

Im Gegensatz zu den meisten Kräften seiner Zeit favorisierte Stresemann allerdings den friedlichen Weg. Locarno war ein wichtiger Schritt zur Verwirklichung seiner außenpolitischen Ziele: die Rückkehr Deutschlands in die Reihe der europäischen Großmächte und die friedliche Revision des Versailler Vertrages. Mit Aristide Briand teilte er die Überzeugung, dass dafür zunächst die deutsch-französische Verständigung notwendig und die Grundvoraussetzung für die Stabilisierung der gesamten europäischen Nachkriegsordnung sei. Stresemann nahm den Friedensnobelpreis in Oslo mit den Worten entgegen: „Locarno ist viel mehr. Es ist einmal der Zustand des dauernden Friedens am Rhein, gewährleistet durch feierlichen Verzicht der beiden großen Nachbarnationen auf Anwendung von Gewalt, gewährleistet durch die Verpflichtung anderer Staaten, demjenigen ihre Macht zu leihen, der entgegen dieser feierlichen Vereinbarung Opfer der Gewalt wird. Das ist die *treuga dei*, das ist der Gottesfriede, der dort herrschen soll, wo seit Jahrhunderten immer wieder die Völker blutige Kriege geführt haben. Er kann, er soll weiter die Unterlage sein für ein gemeinsames Zusammenwirken dieser Mächte, um den Frieden weiter zu verbreiten, wohin immer ihre moralische und materielle Macht und ihr Einfluss reicht.“⁰²

DAS „NEUE“ EUROPA

Die Frage, wie Europa nach der „Urkatastrophe des 20. Jahrhunderts“ (George F. Kennan) zusammenfinden könne, um Frieden, Wohlstand und Sicherheit zu bewahren, beschäftigte in der von

Kriegen und Gewalt geprägten Zwischenkriegszeit nicht nur Stresemann und Briand. Lange vor ihnen hatten Schriftsteller wie Stefan Zweig, „Gesellschaftskünstler“ wie Harry Graf Kessler, politische Aktivisten und Publizisten das Ende der „Welt von gestern“ gespürt und ihre Programme für ein „neues“ Europa in Umlauf gebracht. In London diskutierten der Historiker Robert W. Seton-Watson und der Diplomat Milan Čurčin über die Zukunft eines serbischen Staates und die „jugoslawische Idee“, während der tschechische Philosoph Tomáš Garrigue Masaryk seine Antrittsrede an der London School of Slavonic Studies 1915 dem „Problem der kleinen Nationen in der Krise Europas“ und der Idee der nationalen Selbstbestimmung widmete.⁰³ Die Waffen des Ersten Weltkrieges hatten die Europadebatten keineswegs beendet. Im Gegenteil, der Ausgang des Krieges bot die Möglichkeit, Ideen, die zuvor nur theoretisch und in kleinen Zirkeln diskutiert worden waren, in die Tat umzusetzen. Es war die Stunde, in der Politiker wie Woodrow Wilson und Revolutionäre wie Lenin sich der Konzepte bemächtigten und sie in politische Forderungen ummünzten. Und es war die Stunde, in der Intellektuelle wie Tomáš Garrigue Masaryk zu Staatsmännern wurden. Mit Wilsons 14-Punkte-Programm von 1918, den Pariser Friedensverträgen und Lenins Revolution nahm das neue Europa zwar allmählich Gestalt an. Eine einheitliche Idee lag ihm jedoch nicht zugrunde. Europa hatte Konjunktur, auch wenn jeder etwas anderes darunter verstand und nicht alle Bewegungen einen Aufbruch befürworteten.

PANEUROPA DES ARISTOKRATEN

Zu den einflussreichsten und in seiner Langzeitwirkung herausragenden Europakonzepten zählt die von Richard Nikolaus Coudenhove-Kalergi mit großem Eifer und persönlichem Engage-

ment betriebene Paneuropa-Union.⁰⁴ Coudenhove-Kalergi hatte mit seinem im November 1922 in der „Vossischen Zeitung“ erstmals veröffentlichten Aufruf „Paneuropa. Ein Vorschlag“ ein vielbeachtetes Programm vorgelegt. Paneuropa war das Gegenmodell zur modernen nationalstaatlichen Zersplitterung, in der Coudenhove-Kalergi nicht zu Unrecht die Ursache für die verheerende Nachkriegsgewalt sah. Obwohl er die Nationalstaaten nicht ablehnen konnte, auch weil ihm sonst die Unterstützung einflussreicher Politiker des „neuen“ Europa wie Tomáš G. Masaryk oder von Künstlern wie Béla Bartók verwehrt geblieben wäre, sollten die Nationen politisch, wirtschaftlich und kulturell in einer Union nach dem Vorbild der Vereinigten Staaten von Amerika zusammengeführt werden. Dieser Zusammenschluss – Großbritannien und die Türkei zählte er nicht dazu – sollte den Namen „Paneuropäische Union“ tragen. Auch Russland gehörte in den Augen Coudenhove-Kalergis nicht zu Europa, sondern war, vor allem nach der bolschewistischen Revolution von 1917, eine der Hauptgefahren, gegen die sich die Union wappnen müsse, um ihre globale Vormachtstellung in der neuen Welt nicht zu verlieren.

Der in Tokio geborene Coudenhove-Kalergi, Sohn einer vielsprachigen Diplomaten- und habsburgisch-böhmischen Aristokratenfamilie, verfügte über ein hervorragendes Netzwerk, das es ihm ermöglichte, in kürzester Zeit einflussreiche Persönlichkeiten für seine Bewegung zu begeistern und einzuspannen. Der deutsche Sozialdemokrat und Reichspräsident Paul Löbe leitete zeitweise die deutsche Sektion der Paneuropa-Union. Der österreichische Bundeskanzler Ignaz Seipel stellte der Paneuropa-Union Räumlichkeiten in der Wiener Hofburg zur Verfügung, wo die Zentrale eingerichtet wurde. Mit dem tschechoslowakischen Staatspräsidenten Tomáš G. Masaryk, den Coudenhove-Kalergi als „im wahren Sinne Europäer“ und „überzeugten Paneuropäer“ rühmte, verband ihn ein reger Briefwechsel.⁰⁵ Selbst Stresemann und Briand waren Fürsprecher der Paneuropa-Union, deren Ehrenpräsident Briand 1927 wurde.

01 Andreas Rödder, *Gustav Stresemann und die Perspektive der Anderen*, in: APuZ 18–20/2018, S. 27–32.

02 Gustav Stresemann, *Nobel Lecture*. Vortrag gehalten am 29. Juni 1927 auf Einladung des Storting-Nobelkomitees in der Aula der Universität in Oslo, www.nobelprize.org/prizes/peace/1926/stresemann/26106-gustav-stresemann-nobel-lecture-1926.

03 Zu Seton-Watson und Čurčin siehe Paula Seidel, *Transnationale Allianzen und Ethnisierung für die Anerkennung Jugoslawiens*, in: *Zeitschrift für Migrationsforschung* 1/2023, S. 97–121; zu Masaryk siehe Valentina von Tulechov, *Tomas Garrigue Masaryk*, Göttingen 2011.

04 Vgl. etwa Vanessa Conze, *Richard Coudenhove-Kalergi. Umstrittener Visionär Europas*, Göttingen 2004; Anita Ziegerhofer-Prettenthaler, *Richard Nikolaus Coudenhove-Kalergi und die Paneuropa-Bewegung in den zwanziger und dreißiger Jahren*, Wien–Köln 2004.

05 Vgl. Richard N. Coudenhove-Kalergi, *Czechen und Deutsche*, in: *Die Zukunft* 114/1920, S. 342–350, hier S. 349.

Auf den Tagungen und Kongressen versammelten sich die zeitgenössische Elite, beeindruckt von der Strahlkraft der Idee und der Weltläufigkeit ihres Gründers. Zum ersten internationalen Paneuropa-Kongress 1926 kamen über 2000 Teilnehmer aus 24 Ländern nach Wien, in die alte Hauptstadt des untergegangenen Habsburgerreiches, dem Coudenhove-Kalergi zu neuem Glanz verhelfen wollte. Wien war für ihn das natürliche Zentrum einer Geistes- und Kulturaristokratie, die an die Stelle des imperialen Adels treten sollte; zwar ohne Titel – Coudenhove-Kalergi hatte 1919 seinen Grafentitel verloren –, aber nicht minder überlegen und auserwählt, die Geschicke Europas zu gestalten.

EUROPA-UNION VON ARISTIDE BRIAND

Ungeachtet seines Engagements für die Paneuropa-Union entwarf Aristide Briand einen eigenen Plan für eine europäische Vereinigung, der bis heute – ebenso wie Coudenhove-Kalergis Konzept – oft als Vorläufer der europäischen Integration nach dem Zweiten Weltkrieg angesehen wird. Angesichts der Weltwirtschaftskrise, die von den USA nach Europa überschwappte, wandte sich Briand im Mai 1930 mit einem „Memorandum über die Organisation einer europäischen Bundesordnung“ an die Nationen des Völkerbundes.⁰⁶ Als wollte er sich ein letztes Mal gegen den aufkommenden Zeitgeist stemmen, legte Briand, schwerkrank und innenpolitisch bereits isoliert, einen detaillierten Entwurf für den schrittweisen Aufbau einer liberalen Europaordnung vor. „In einer Formel“, hieß es gleich zu Beginn des Memorandums, „die so liberal wie möglich gehalten wäre, aber den wesentlichen Zweck dieses Verbandes im Dienst des gemeinsamen Werkes der friedlichen Organisation Europas klar zum Ausdruck bringen müsste“, sollten sich die zukünftigen Bundesstaaten verpflichten, „in periodisch wiederkehrenden (...) Tagungen regelmäßig miteinander Fühlung zu nehmen, um gemeinsam alle Fragen zu prüfen, die in erster Linie die Gemeinschaft der europäischen Völker interessieren können“.⁰⁷

Briand entwarf einen konkreten Organisationsplan bis hin zu einzelnen politischen Ausschüs-

sen und einem geschäftsführenden Sekretariat. Er betonte die „Notwendigkeit eines repräsentativen und verantwortlichen Organs“ und schlug dafür eine „Europäische Konferenz“ vor – zusammengesetzt „aus den Vertretern aller europäischen Regierungen, die Mitglieder des Völkerbundes sind“. „Im Dienst des gemeinsamen Werkes der friedlichen Organisation Europas“ sollte die Konferenz „als wesentliches leitendes Organ der europäischen Union (...) in Verbindung mit dem Völkerbund“ arbeiten.⁰⁸ Briands Memorandum war das politische Testament eines überzeugten Europapolitikers, der in einem letzten, die eigene Macht überschätzenden Versuch die Vision einer europäischen Einigung in eine Struktur gießen wollte, die gleichsam den Schwächen und Fehlern der europäischen Nachkriegsordnung Rechnung trug. Dazu suchte er die Verbindung zum Völkerbund. Coudenhove-Kalergi hatte in der Paneuropa-Union noch die Möglichkeit gesehen, Europa von der „Weltkontrolle“ des Völkerbundes zu befreien, während nichteuropäische Mitgliedstaaten die zahlreichen Unionsideen wiederum mit einigem Argwohn beobachteten. Zugunsten einer starken internationalen Machtstellung Europas dachte Briand beide Institutionen zusammen und schlug Genf, den Sitz des Völkerbundes, auch als Sitz der europäischen Union vor. Gerade wegen dieser Nähe zum Völkerbund stieß Briands Plan in Deutschland auf besondere Skepsis.

GESCHEITERTE IDEEN

So einig sich die Europaentwürfe der Zwischenkriegszeit in ihrem Wunsch nach Frieden und Wohlstand waren, so gemeinsam war ihnen ihr Scheitern. Ihre Zeit währte kurz, grob umrissen handelte es sich um sechs Jahre zwischen 1924 und 1930, die bis heute als Goldene Zwanziger bekannt sind. Danach schlug die Weltwirtschaftskrise gänzlich durch und ließ den gewaltbereiten Revisionismus und die seit Langem wachsenden autoritären Regime in Ost und West, in Nord und Süd Oberhand gewinnen. Gustav Stresemann war bereits 1929 schwerkrank gestorben. Sein glückloser Nachfolger, Reichsaußenminister Julius Curtius, hatte wenig Interesse an einer deutsch-französischen Verständigungspolitik oder einem Zusammenschluss Europas. Mit dem Aufstieg Bernhard Wilhelm von Bülow in die zentrale Position des

06 Zur Geschichte des Memorandums siehe Friedrich Kießling, Der Briand-Plan von 1929/30, 2008, www.europa.clio-online.de/essay/id/fdae-1457.

07 Zit. nach ebd.

08 Ebd.

Staatssekretärs übernahmen die Kritiker Stresemanns und Anhänger einer aggressiven Revisionspolitik die Macht im Auswärtigen Amt. Die Locarno-Ära war beendet.

Von Bülow geißelte Briands Memorandum als schlecht camouflierten Versuch, Frankreichs Interessen zum Nachteil einer eigenständigen deutschen Außenpolitik durchzusetzen und „uns neue Fesseln anzulegen“.⁰⁹ Aus Respekt vor dem alten Europäer Briand und um das Gesicht zu wahren, setzte der Völkerbund noch im September 1930 eine „Studienkommission für die europäische Union“ ein, die, gelegentlich vor sich hin tagend, keine Resultate hervorbrachte. Im März 1932 starb Aristide Briand. Coudenhove-Kalergis Paneuropa-Union verlor zu Beginn der dreißiger Jahre ebenfalls an Strahlkraft. Der zweite große Kongress, der im Mai 1930 in Berlin stattfand und Briands Memorandum ausdrücklich unterstützte, stieß auf weniger Resonanz, nicht zuletzt wegen des autoritären Führungsstils Coudenhove-Kalergis. Nach dem „Anschluss“ Österreichs im März 1938 flüchtete Coudenhove-Kalergi mit seiner jüdischen Frau in die Schweiz, später nach Paris und nach dem deutschen Einmarsch in Frankreich über Spanien und Portugal in die USA. In jedem seiner Exilländer rief er eine neue Paneuropa-Sektion ins Leben, die jedoch zu keiner Zeit an die früheren Erfolge anknüpfen konnten. Der Idee und ihrem Erfinder sicherte dies jedoch das Überleben und auch eine gewisse politische Bedeutung, die Coudenhove-Kalergi umtriebiger und weiterhin einflussreicher im Zuge der europäischen Einigung nach 1945 einzusetzen wusste.

Die Gründe für das Scheitern der Ideen einer europäischen Union waren vielfältig und umfassten persönliche Umstände ebenso wie die globalen und kontinentalen Entwicklungen in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts. Vor dem Hintergrund der krisenhaften Gegenwart, die den Zustand EU-Europas einschließt, liegt es nahe, vom Scheitern in der Zwischenkriegszeit auf die Zukunft zu schließen; eine Analogie, die ebenso vorschnell wie unhistorisch ist. Der größte Unterschied besteht darin, dass die europäische Integration seit der deutsch-französischen Verständigung und dem Vertrag über die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl, den auch Italien und die Beneluxländer 1951 unterzeichneten, Realität geworden ist.

⁰⁹ Ebd.

Zur Erklärung der Gegenwart in die Vergangenheit zu schauen, ist ein zentraler Sinn von Geschichtswissen, auch wenn wir aus der Historie kaum zu lernen verstehen. Geschichte kann Pfade und Optionen sichtbar machen und zeigen, was passieren kann, aber nicht muss, wie und vielleicht auch warum eine Entwicklung so und nicht anders verlaufen ist. Es lohnt sich, nach den Problemlagen zu fragen, die zum Scheitern der historischen Europaideen führten. Es sind Problemlagen, die bis heute ungelöst sind und als Erbe des 20. Jahrhunderts gesehen werden können.¹⁰

FÜNF PROBLEMLAGEN

Eine erste Problemlage betrifft die existenzielle Frage von Krieg und Frieden. Sie war der Ausgangspunkt aller Europaideen von Stresemann, Briand und Coudenhove-Kalergi. Sie stand am Anfang der europäischen Integration nach dem verheerenden Zivilisationsbruch des Zweiten Weltkriegs. Und sie wird heute erneut über die Zukunft des geeinten Europas entscheiden. Wird es der EU gelingen, den Krieg in der Ukraine so zu beenden, dass ein dauerhafter Frieden in Europa wiederhergestellt werden kann? Nach dem Erhalt des Friedensnobelpreises, der aus heutiger Sicht eher das Ende einer Ära als einen mutigen Neuanfang zu symbolisieren scheint, steht die Europäische Union vor ihrer größten Herausforderung, und es sieht momentan nicht danach aus, als ob sie ihr gewachsen wäre.

Die zweite Problemlage bezieht sich auf das Spannungsverhältnis zwischen Demokratien und Diktaturen, das der britische Historiker Ian Kershaw einst als Grundsignatur des 20. Jahrhunderts bezeichnete.¹¹ Auch wenn es nach dem Ende des Kalten Krieges eine Zeitlang so aussah, als habe sich dieses Spannungsverhältnis zugunsten einer liberalen Weltordnung aufgelöst, sehen wir uns heute eines anderen belehrt. Im Hinblick auf die Geschichte von Europavorstellungen bedeutet das Fortleben dieser Spannung auch das Weiterleben antiliberaler und nichtdemokratischer Europaentwürfe. Dass „EU“ und „Europa“ keine Synonyme sind und dass es neben der europäischen Integration, die

¹⁰ Für die wertvollen Hinweise und die kritische Diskussion der fünf Problemlagen danke ich den Teilnehmerinnen und Teilnehmern des Masterkolloquiums an der Europa-Universität Viadrina in Frankfurt (Oder) im Januar 2024.

¹¹ Vgl. Ian Kershaw, *Höllenstein. Europa 1914–1949*, München 2015, S. 19.

auf ein demokratisches, rechtsstaatliches und auf wirtschaftlichen Freiheiten beruhendes politisches Gebilde abzielt, immer auch andere Europavorstellungen gegeben hat, ist eine ernst zu nehmende Tatsache. Schon in den 1930er Jahren bedeutete das Scheitern von Briand, Stresemann oder Coudenhove-Kalergi nicht das Ende von Europakonzepten, sondern den Aufstieg antiliberaler Gemeinschaftsentwürfe.¹² Auch der italienische Faschismus und der deutsche Nationalsozialismus betrieben eine aktive, meist antibolschewistische Europapropaganda, die sich zum Zeitpunkt des Überfalls Hitlers auf die Sowjetunion großer Popularität und Zustimmung erfreute. Dieser autoritären Versuchung konnte sich selbst Coudenhove-Kalergi nicht entziehen, der sich, obwohl er das NS-Regime vehement ablehnte, in den 1930er Jahren vergeblich um die Unterstützung Benito Mussolinis bemühte. Historisch betrachtet, bedeutet das Scheitern eines liberalen Europaprojekts also keineswegs das Ende von Europaentwürfen, die populär und attraktiv für die Bevölkerung sein können. EU-Europa kann scheitern, und inmitten der heutigen Krisen und der wachsenden Ablehnung der Brüsseler Institutionen ist es wichtig, diese Option mitzudenken. Sie auszuschließen, führt in eine existenzbedrohende Starre – weil nicht sein kann, was nicht sein darf.

Die dritte Problemlage lenkt den Blick auf die nationale und transnationale Verfasstheit des Kontinents. Auch sie beherrschte die Diskurse in der Zwischenkriegszeit und ist bis heute nicht aufgelöst: Die Furcht vor dem Verlust der nationalstaatlichen Souveränität, die insbesondere die sogenannten kleinen Staaten Ost- und Südosteuropas erst durch die Pariser Friedensverträge erlangt hatten, bestimmte die Skepsis gegenüber den Plänen von Aristide Briand oder Coudenhove-Kalergi, die sich dessen bewusst waren, das Problem aber auch nicht lösen konnten. Als erster Staatspräsident der Tschechoslowakei unterstützte Tomáš G. Masaryk die

Paneuropa-Union – allerdings nicht mit dem Ziel, die junge nationale Souveränität aufzugeben. Vielmehr erhoffte er sich einen nationalen Machtzuwachs durch die Einbindung in eine transnationale Gemeinschaft, die den Einfluss der klassischen europäischen Großmächte begrenzen konnte.

Koloniale Interessen der neuen Staaten, die Coudenhove-Kalergi durchaus bediente, spielten bei der Unterstützung der Paneuropa-Union eine Rolle.¹³ Aber auch Stresemann und Briand waren, anders als ihre Kritiker unterstellten, keine Anhänger der Auflösung von Nationen. Briand schätzte Stresemann als großen deutschen Patrioten, der „in allen unseren Verhandlungen (...) selbstverständlich die Interessen seines Landes zu wahren gesucht [hat]. Aber was würde ich selbst anderes verfolgen, als die Interessen meines Landes? Sind nicht die internationalen Verträge am vorteilhaftesten, in denen es gelingt, den Interessen beider Parteien zu genügen, so dass eine jede versichert sein darf, dabei auf ihre Rechnung zu kommen?“¹⁴ Letztlich überschätzten sie die Kraft der europäischen Union, das neue Ordnungsprinzip der nationalen Selbstbestimmung aufrechtzuerhalten und zugleich den revisionistisch-expansiven Nationalismus der Zwischenkriegszeit zu bändigen. Der ungarische Politiker Oszkár Jászi stellte 1929 fest, dass das „fundamentalste Problem des heutigen Europa“ in der Herausforderung bestehe, „Nationen mit unterschiedlichen Idealen und Traditionen trotz ihrer Individualität so zu einen, dass jede ihr besonderes Leben bewahren kann, zugleich aber die nationale Souveränität ausreichend zu beschränken, um eine friedliche und erfolgreiche internationale Zusammenarbeit zu ermöglichen“.¹⁵

Die vierte, heute ebenso drängende Problemlage lässt sich mit dem Bild eines abgehobenen Elitenprojekts beschreiben. In der historischen Europaforschung wird dieses Bild häufig mit Blick auf Coudenhove-Kalergis Paneuropa-Union gezeichnet.¹⁶ Tatsächlich waren seine Vorstellungen einer europäischen Geistesaristokratie nicht geeignet, die

12 Die Geschichte antiliberaler und totalitärer Europakonzepte rückt seit einigen Jahren in das Interesse der historischen Europaforschung. Beispielhaft hierfür sind Dieter Gosewinkel, *Antiliberales Europa – eine andere Integrationsgeschichte*, in: *Zeithistorische Forschungen-Studies in Contemporary History* 3/2012, S. 351–364; sowie die verschiedenen Beiträge in: ders. (Hrsg.), *Anti-Liberal Europe. A Neglected Story of Europeanization*, New York-Oxford 2014. Für die Zeit des Zweiten Weltkriegs: Robert Grunert, *Der Europagedanke westeuropäischer faschistischer Bewegungen 1940–1945*. Niederländischer, belgischer und französischer Faschismus im Spannungsverhältnis zur nationalsozialistischen „Neuordnung“ Europas, Paderborn 2012.

13 Zur Kolonialpolitik Polens oder der Tschechoslowakei nach den Staatsgründungen siehe Piotr Puchalski, *Poland in a Colonial World Order. Adjustments and Aspirations, 1918–1939*, London 2021; Sarah Lemmen, *Tschechen auf Reisen. Repräsentationen der außereuropäischen Welt und nationale Identität in Ostmitteleuropa 1890–1938*, Köln 2018.

14 Zit. nach Gustav Stresemann, *Der Namensgeber des GSI*, www.gsi-bonn.de/ueber-das-gsi/gustavstresemann.html.

15 Zit. nach Ivan Krastev, *Europadämmerung. Ein Essay*, Berlin 2017, S. 8.

16 Conze (Anm. 4), S. 28.

Stimmungen und schon gar nicht die sozialen und gesellschaftlichen Bedürfnisse der breiten Bevölkerungsschichten aufzunehmen. Bis heute gilt, dass ein europäischer Verbund kein elitäres Projekt sein kann: weder intellektuell noch geografisch noch sozial. Anstelle abstrakter Versprechen und Glücksformeln muss die Europäische Union konkreten Lebenswirklichkeiten entsprechen und diese verbessern, denn warum sollten Europäerinnen und Europäer sie sonst unterstützen? Der Eindruck einer „intellektuellen Vormundschaft“ politischer Eliten schafft Distanz, mindert Loyalität, Legitimation und die Identifikation mit der transnationalen Ordnungsidee. Gleiches gilt für tradierte Hierarchien im Sinne eines Nord-Süd- oder gar Ost-West-Gefälles. Es gehört zu den großen historischen Versäumnissen, Europa nach dem Ende des Kalten Krieges nicht auf gemeinsame Fundamente gestellt zu haben, sondern davon ausgegangen zu sein, dass sich die „neuen“ osteuropäischen Staaten in den westeuropäischen Rahmen integrieren würden. Und schließlich muss Europa ein soziales Projekt sein. Damit ist nicht gemeint, dass nur ein „Schönwetter- und Wohlstandeuropa“ erfolgreich sein kann, sondern dass die Europäische Union erodiert, wenn soziale Ungleichheiten in einem Maße zunehmen, dass grundlegende Gerechtigkeitsempfindungen dauerhaft verletzt werden. Wohlstands- und Fortschrittsversprechen wirken tönern, wenn sie im Widerspruch zu Alltagserfahrungen und geopolitischen Realitäten stehen und den verheerenden Eindruck erwecken, nur für eine „elitäre Minderheit“ zu gelten. Für die emotionale Wirkung und die politische Instrumentalisierbarkeit dieses Eindrucks ist es ziemlich unwichtig, ob er immer den Tatsachen entspricht.

Abschließend möchte ich auf eine fünfte Problemlage hinweisen, die bislang kaum Gegenstand der historischen Europaforschung war: die Frage, inwieweit der politische Umgang mit den großen Migrations- und Flüchtlingsbewegungen der Zwischenkriegszeit zum Scheitern liberaler Europaideen und von Institutionen wie dem Völkerbund beigetragen hat. Dass sich der Kontinent aufgrund der Revolutionen und Bevölkerungverschiebungen in den Kriegs- und Nachkriegsjah-

ren „in Bewegung“ befand, haben zeitgenössische Autoren wie der Soziologe Eugene M. Kulischer eindringlich dokumentiert.¹⁷ Es waren Persönlichkeiten wie Fridtjof Nansen, der als Völkerbund-Hochkommissar für Flüchtlingsfragen den sogenannten Nansen-Pass für Staatenlose einführte, um die Migration zu steuern und die Wiederansiedlung zu legalisieren. Für seine Verdienste erhielt Nansen 1922 den Friedensnobelpreis, vier Jahre vor Briand und Stresemann. In den 1930er Jahren verringerte sich die Bereitschaft der europäischen Staaten, Flüchtlinge aufzunehmen, und die große Konferenz von Évian zeigte das Scheitern der europäischen Migrationspolitik ebenso wie die erfolgreiche Indienstnahme durch antiliberalen und totalitären Bewegungen.

MUT, FURCHTLOSIGKEIT UND ÜBERZEUGUNGSKRAFT

Den Kontinent nach zwei Weltkriegen, nach dem Holocaust und in den Jahrzehnten des Kalten Krieges wieder aufgebaut zu haben, bleibt die grandiose Leistung aller Europäerinnen und Europäer. Sie haben sich aus den Abgründen des Totalitarismus herausgearbeitet, demokratische und liberale Ordnungen neu erfunden, Wohlfahrtsstaaten geschaffen, Widerstand geleistet und friedliche Revolutionen herbeigeführt. Europa hat im 20. Jahrhundert eine große historische Kraft bewiesen, die nicht zuletzt auf einem grundlegenden Selbst- und Werteverständnis beruht: der Fähigkeit zur kritischen Selbstreflexion, der Korrektur von Fehlern und dem Mut zur Veränderung. 2012 erhielt die Europäische Union in Anerkennung dieser historischen Leistung den Friedensnobelpreis. Leider verzichtete das Nobelpreiskomitee in seiner Begründung auf die Erwähnung von Stresemann oder Briand und konzentrierte sich ganz auf die europäische Integration nach 1945. Der Wunsch, dem Anlass entsprechend Erfolge zu erzählen, ist verständlich. Die Geschichte Europas, seiner Ideen und Konflikte, seiner Erfolge und Misserfolge ist jedoch facettenreicher und widersprüchlicher. Gerade diese Geschichte bietet Orientierung in der Gegenwart. Sie erinnert an den Mut, die Furchtlosigkeit und die Überzeugungskraft, die es braucht, um Frieden in einem liberalen und demokratischen Europa zu verwirklichen.

CLAUDIA WEBER

ist Professorin für Europäische Zeitgeschichte an der Europa-Universität Viadrina in Frankfurt (Oder).

17 Vgl. Eugene M. Kulischer, *Europe on the Move: War and Population Changes 1917–47*, New York 1948. Zu den Arbeiten Kulischers siehe Karl Schlögel, *Verschiebepark Europa*. Joseph B. Schechtmans und Eugene M. Kulischers Pionierarbeiten, in: *Zeithistorische Forschungen-Studies in Contemporary History* 3/2005, S. 468–472.

EUROPA DER REGIONEN?

Wahlbeteiligung und Euroskepsis bei den Europawahlen

Matthias Diermeier · Christian Oberst · Samina Sultan

Vom 6. bis 9. Juni 2024 findet die zehnte Direktwahl zum Europäischen Parlament statt. Zwar wird die Europawahl voraussichtlich auch in diesem Jahr stark von der nationalen politischen Kultur, den länderspezifischen Diskursen sowie den wirtschaftlichen Rahmenbedingungen in jedem der 27 Mitgliedstaaten der Europäischen Union geprägt sein. Aber auch die unterschiedlichen regionalen Perspektiven, Identitäten und kleinräumigen wirtschaftlichen Herausforderungen innerhalb eines Staates dürften das Wahlverhalten beeinflussen. Besonders ausgeprägt sind diese regionalen Differenzen in den mittel- und osteuropäischen Ländern, wo die Hauptstadtregionen zum Teil mehr als dreimal so wirtschaftsstarke sind wie manche ländliche Gebiete innerhalb derselben Staatsgrenzen.⁰¹

Die EU hat die Problematik der regionalen Unterschiede in ihren Mitgliedstaaten seit Langem erkannt und die regionale Perspektive mit dem Europäischen Ausschuss der Regionen im Vertrag von Maastricht 1992 formal institutionalisiert. In Artikel 174 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union ist das Ziel verankert, den Entwicklungsstand besonders benachteiligter Regionen zu verbessern. Bereits EU-Kommissionspräsident Jacques Delors (1985 bis 1995) setzte sich nachdrücklich für eine europäische Kohäsionspolitik als Gegengewicht zu den durch den Binnenmarkt zunehmenden regionalen Ungleichheiten ein.⁰² Tatsächlich ist ein erheblicher Teil der Kohäsions-Förderarchitektur im langfristigen EU-Haushalt 2021–2027 (insgesamt 30 Prozent beziehungsweise 330 Milliarden Euro) auf die regionale und nicht auf die nationale Ebene ausgerichtet. Gemäß der geografischen Systematik der EU orientiert sich diese Politik weitgehend an der sogenannten NUTS-2-Ebene, die auch der Bezugspunkt dieses Beitrags ist. Nuts-2-Regionen haben zwischen 800 000 und 3 Millionen Einwohner und umfassen beispielsweise in Deutschland Regierungs-

bezirke wie Oberbayern oder das Saarland, in Italien Regionen wie das Piemont oder Bozen-Südtirol, in Spanien autonome Gemeinschaften wie Galizien oder das Baskenland. Ausnahmen sind Malta und Luxemburg mit rund 500 000 bis 640 000 Einwohnern.

Ein Ziel der EU-Regionalpolitik ist es, die politische Verschärfung regionaler Fliehkräfte zu verhindern. Spätestens mit dem Brexit, der sich auch im vielschichtigen Widerstand gegen die ökonomische und kulturelle Vormachtstellung der City of London manifestierte, zeigt sich die Tragik dieser präventiven Regionalpolitik: In einigen der ärmsten Regionen des Vereinigten Königreichs mit der höchsten Förderintensität wie Cornwall oder South Yorkshire haben sich besonders viele Menschen für den Austritt aus der Staatengemeinschaft entschieden. Gleichzeitig konzentrieren sich die stärksten Gegner der europäischen Integration am rechten Rand des politischen Spektrums in den ärmsten Regionen der osteuropäischen Mitgliedstaaten – und das, obwohl dort die Fördermittel aus Brüssel am höchsten sind.⁰³

Diese Gemengelage hat den britischen Journalisten David Goodhart dazu veranlasst, eine nicht unumstrittene Dichotomie zwischen kommunitaristischen *somewheres* und kosmopolitischen *anywheres* zu diagnostizieren, die eine grundlegende Spaltung zwischen städtischer und ländlicher Bevölkerung nachzeichnen soll.⁰⁴ Im Sinne dieser sozialräumlichen Spaltung wurde ein Gefälle der Bevölkerungsdichte,⁰⁵ eine Geografie der Unzufriedenheit⁰⁶ oder auch eine Rebellion der wirtschaftlich und kulturell unbedeutenden Orte⁰⁷ festgestellt. In jüngster Zeit sind einige Beiträge erschienen, die sich mit dem zunehmenden Auseinanderdriften zwischen den sogenannten „Superstar-Städten“ und den restlichen Landesteilen befassen.⁰⁸

Die aus diesem Trend resultierende politische Entfremdung, so die Argumentation, schlage

sich auch politisch nieder: zunächst in einer zunehmenden Wahlenthaltung in den entfremdeten Gebieten und schließlich in der Wahl extremer, populistischer oder systemfeindlicher Parteien. Für die Europawahlen kommt hinzu, dass es sich hierbei um eine Wahl zweiter Ordnung handelt, für die ein geringeres Interesse besteht und in der sich vor allem die aktuellen nationalen Konflikte widerspiegeln.⁰⁹

Im Folgenden werden die sechs Europawahlen zwischen 1994 und 2019 auf regionaler Ebene auf Grundlage der European NUTS-Level Election Database und der Daten zu den Einstellungen der Parteien aus der PopuList-Datenbank untersucht.¹⁰ Die Analyse von insgesamt 226 Regionen der NUTS-2-Ebene ermöglicht es, sowohl Unterschiede innerhalb der Nationalstaaten als auch Unterschiede zwischen den Nationalstaaten zu berücksichtigen. Eine Sonderstellung in Fragen der politischen Kultur nehmen die postsowjetischen EU-Mitgliedstaaten in Mittel- und Osteuropa ein, die in den vergangenen 20 Jahren der EU beigetreten sind. Sie werden im Folgenden als eine Ländergruppe behandelt.¹¹ Malta und Zypern, die ebenfalls erst 2004 der EU beigetreten sind, werden als Mittelmeeranrainer nicht der Ländergruppe Mittel- und Osteuropa, sondern Nord-, Süd- und Westeuropa zugeordnet. Aus Gründen der Datenverfügbarkeit muss

auf eine Analyse Sloweniens und Irlands, der Region Åland (Finnland) sowie des Vereinigten Königreichs, das mit dem Brexit-Referendum bereits 2016 den Weg aus der Staatengemeinschaft eingeschlagen hat, verzichtet werden.

WIEDERENTDECKUNG DER EUROPAWAHL?

Bei den vergangenen sechs Europawahlen gab es große Unterschiede zwischen den mittel- und osteuropäischen Mitgliedstaaten und dem Rest der Staatengemeinschaft (*Abbildung 1*). Die Wahlbeteiligung in den Regionen der EU-Mitgliedstaaten Nord-, Süd- und Westeuropas sank im Median von rund 57,5 Prozent im Jahr 1994 auf 43,4 Prozent in den Jahren 2004 und 2009.¹² Erst bei der Europawahl 2019 konnte mit 56,6 Prozent wieder ein deutlich höherer Anteil der Wahlberechtigten mobilisiert werden. Damit erreichte die Wahlbeteiligung erstmals wieder das Niveau von vor 25 Jahren.

Demgegenüber steht eine deutlich niedrigere regionale Wahlbeteiligung in den mittel- und osteuropäischen Mitgliedstaaten, die ab 2004 der EU beigetreten sind und dann sukzessive an den Europawahlen teilgenommen haben. 2004 lag der Anteil der gültigen Stimmen im Median der Regionen bei nur 23,4 Prozent und damit unter der niedrigsten Wahlbeteiligung, die 2004 in allen Regionen der „alten“ Mitgliedstaaten gemessen wurde. Im Durchschnitt lag die Mobilisierung

01 Wir danken Henrik Förster für die gute Unterstützung bei der Datenbearbeitung. In diesem Beitrag wird die NUTS-2-Ebene verwendet. Bei einer kleinräumigeren Betrachtung werden die Unterschiede noch deutlicher. NUTS steht für Nomenclature des unités territoriales statistiques und klassifiziert Regionen in verschiedene Einheiten. NUTS 0 steht für Nationalstaaten, NUTS 1 für Landesteile, NUTS 2 für Regionen mittlerer Größe und NUTS 3 für kleinere Regionen.

02 Vgl. Nicola Francesco Dotti/Ugo Fratesi/Christian Oberst, Regional Economic Theories Used to Motivate Cohesion Policy, in: Nicola Francesco Dotti et al. (Hrsg.), EU Cohesion Policy. A Multidisciplinary Approach, Cheltenham 2024, S. 30–46.

03 Vgl. Michael Bayerlein/Matthias Diermeier, Exchanging Money for Love? A Regional Analysis of EU Cohesion Policy on Euroscepticism, Kiel Working Paper 2219/2022.

04 Vgl. David Goodhart, The Road to Somewhere: The Populist Revolt and the Future of Politics, London 2007.

05 Vgl. Will Wilkinson, The Density Divide: Urbanization, Polarization, and Populist Backlash, Juni 2019, www.niskanen-center.org/wp-content/uploads/2019/09/Wilkinson-Density-Divide-Final.pdf.

06 Vgl. Lewis Dijkstra et al., The Geography of EU Discontent, in: Regional Studies 6/2020, S. 737–753.

07 Vgl. Andrés Rodríguez-Pose, The Revenge of the Places That Don't Matter (and What to Do About It), in: Cambridge Journal of Regions, Economy and Society 1/2018, S. 189–209.

08 Vgl. Göran Theborn, Cities of Power: The Urban, the National, the Popular, the Global, London 2017; Heike Mayer et al., The Political Economy of Capital Cities, London 2018.

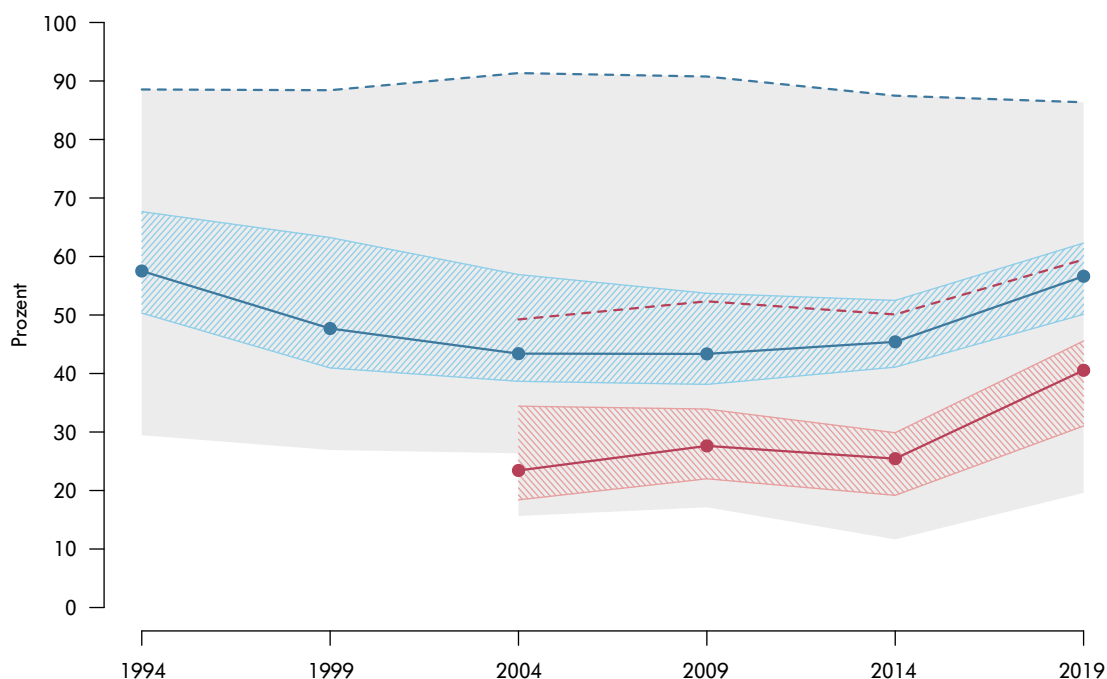
09 Siehe hierzu auch den Beitrag von Korbinian Frenzel und Julia Reuschenbach in dieser Ausgabe (*Anm. d. Red.*).

10 Vgl. Dominik Schraff et al., The European NUTS-Level Election Dataset: A Tool to Map the European Electoral Geography, in: Party Politics 3/2023, S. 570–579; Matthijs Rooduijn et al., The Populist: An Overview of Populist, Far Right, Far Left and Eurosceptic Parties in Europe, 2019, www.popu-list.org.

11 Für die Europawahl 1994 umfasst der Datensatz Belgien, Deutschland, Dänemark, Frankreich, Griechenland, Italien, Luxemburg, die Niederlande, Portugal und Spanien. Ab der Wahl 1999 sind zusätzlich Österreich, Schweden und Finnland enthalten, ab 2004 Malta und die Republik Zypern. Die ehemaligen Ostblockstaaten Estland, Lettland, Litauen, Polen, Tschechien, Slowakei und Ungarn sind 2004 der EU beigetreten und werden für die Wahlen ab 2009 um Rumänien und Bulgarien und ab 2014 um Kroatien ergänzt.

12 Der Median teilt eine Datenverteilung genau in der Mitte. In der Statistik wird er verwendet, wenn Ausreißer den Durchschnitt verzerren.

Abbildung 1: Entwicklung der regionalen Wahlbeteiligung bei Europawahlen und Spannweite der regionalen Unterschiede nach Ländergruppen



Grau = gesamter Wertebereich; Blau = Nord-Süd-West-Regionen; Rot = Mitte-Ost-Regionen; Durchgezogene Linie = Median; Gestrichelte Linie = Höchstwert; Schraffierte Fläche = Interquartilsabstand (mittlere 50 Prozent der Werte).

Der Interquartilsabstand sagt aus, wie weit die mittleren 50 Prozent der Werte auseinander liegen.

Quelle: Eigene Darstellung, basierend auf der European NUTS-Level Election Database, <https://eu-ned.com>

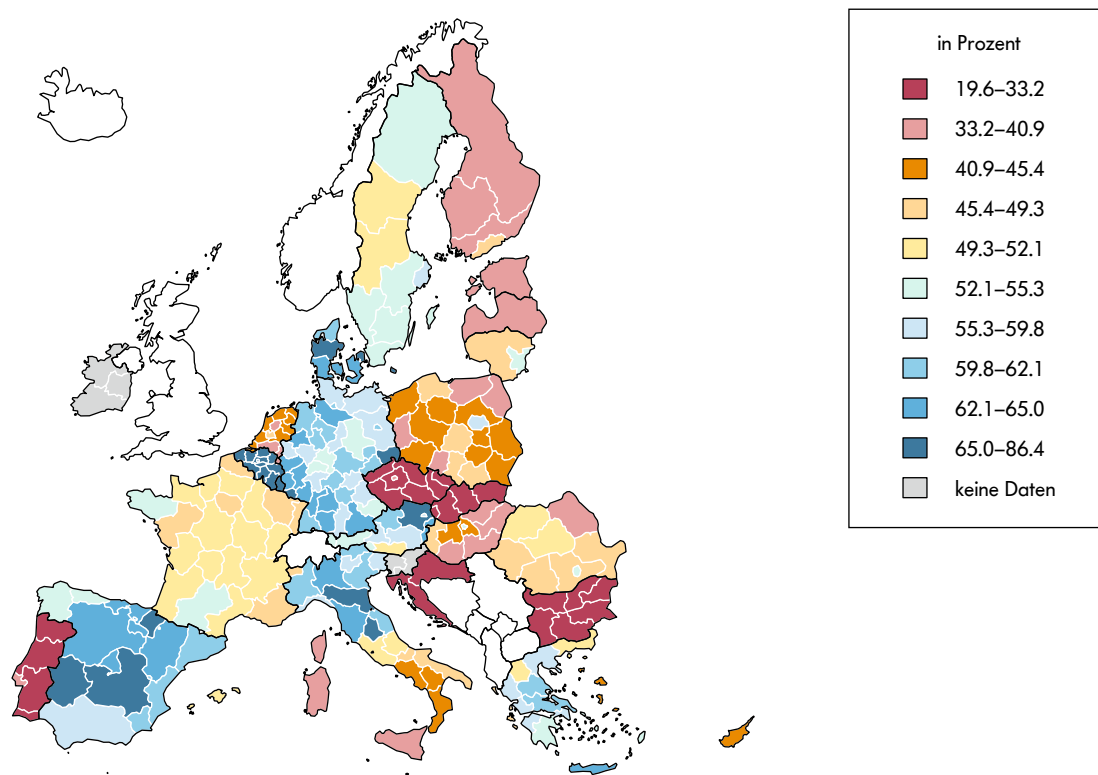
in Mittel- und Osteuropa sogar um 20 Prozentpunkte niedriger. Erst für die Europawahlen 2019 konnte ein größerer Anteil der Wählerinnen und Wähler mobilisiert werden. Die durchschnittliche regionale Wahlbeteiligung stieg 2019 gegenüber 2014 um ganze 15 Prozentpunkte auf 40,5 Prozent – lag aber immer noch 16 Prozentpunkte unter der Wahlbeteiligung der übrigen Regionen der EU.

Um der Sonderstellung von EU-Wahlen im Vergleich zu nationalen Wahlen nachzugehen, können die Wahlbeteiligungen auf regionaler Ebenen verglichen werden. Bei der Europawahl 2019 lag die Wahlbeteiligung im vorliegenden regionalen Datensatz durchschnittlich 13 Prozentpunkte unter der Wahlbeteiligung der vorangegangenen nationalen Wahl – in vier von fünf Regionen war eine geringere Wahlbeteiligung zu verzeichnen. Besonders niedrig war die Mobilisierung im Vergleich zur vorangegangenen Parlamentswahl 2017 in einigen niederländischen Provinzen. Hier lag die Wahlbeteiligung teilweise mehr als 40 Prozentpunkte niedriger

als bei der nationalen Wahl. Auch in den mittel- und osteuropäischen Staaten ist die Differenz mit durchschnittlich 17 Prozentpunkten groß. Eine Ausnahme bildet Polen mit einer vergleichsweise hohen Mobilisierung bei den Europawahlen 2019. Hier betrug die Differenz zwischen europäischer und nationaler Wahlbeteiligung im regionalen Durchschnitt nur 4 Prozentpunkte – bei den vorangegangenen Europawahlen lag sie noch bei rund 25 Prozentpunkten.

In den „neuen“ Mitgliedstaaten waren es durchweg die Hauptstadtregionen, die den größten Andrang zur Wahlurne verzeichneten. Zwischen 2004 und 2019 wechselten sich Budapest, Vilnius und schließlich Warschau an der Spitze ab. Die polnische Hauptstadt machte einen enormen Mobilisierungssprung. Die Wahlbeteiligung verdoppelte sich im Laufe der vier Europawahlen von 30 Prozent auf fast 60 Prozent; Warschau war damit die einzige Region in Mittel- und Osteuropa, die 2019 eine höhere Wahlbeteiligung verzeichnete als der Durchschnitt der Nord-Süd-West-Regionen. Zu den Gebieten mit der geringsten Mo-

Abbildung 2: Wahlbeteiligung bei der Europawahl 2019



Quelle: Eigene Darstellung, basierend auf der European NUTS-Level Election Database, <https://eu-ned.com>

bilisierung zählten die ländlichen Regionen der Slowakei mit einer Wahlbeteiligung von nur 10 bis 20 Prozent. Wobei auch hier bei den Europawahlen 2019 ein starker Anstieg zu verzeichnen war und die Wahlbeteiligung im Vergleich zu 2014 um knapp 8 bis 9 Prozentpunkte zunahm.

Damit näherten sich die Schlusslichter der Wählermobilisierung in Mittel- und Osteuropa ihren Pendanten in der übrigen EU an, wozu vor allem portugiesische Regionen wie die Algarve gehören, wo nur 25 bis 35 Prozent der Wahlberechtigten zur Wahl gingen. Auffällig ist, dass 1994 selbst die Hauptstadtregion um Lissabon mit 32 Prozent auf dem vorletzten Platz lag. Brandenburg verzeichnete bei den Wahlen 2004 und 2009 die niedrigste Wahlbeteiligung außerhalb Ost- und Mitteleuropas (26 beziehungsweise 29 Prozent). Im Gegensatz dazu erreicht die Wahlbeteiligung in einigen Regionen Belgiens und in Luxemburg knapp 85 Prozent.

Auch zwischen den Mitgliedstaaten gibt es große Unterschiede (Abbildung 2). Besonders hoch war die Wahlbeteiligung bei der Europa-

wahl 2019 in den dunkelblau eingefärbten Ländern Luxemburg (84 Prozent), Belgien (83 Prozent) und Malta (70 Prozent). Dagegen gingen in der Slowakei (22 Prozent), Kroatien (29 Prozent) und der Tschechischen Republik (29 Prozent) besonders wenige Menschen zur Wahl. Dabei ist zu berücksichtigen, dass in Belgien, Bulgarien, Luxemburg, Zypern und Griechenland eine Wahlpflicht besteht, die allerdings nur teilweise juristisch durchgesetzt wird. Zudem fanden in Belgien zeitgleich nationale Wahlen statt, was zu einer zusätzlichen Mobilisierung geführt haben dürfte.

Zusätzlich zu den nationalen Gemeinsamkeiten zeigen sich auch innerhalb der Länder Diskrepanzen. Besonders auffällig sind diese in Italien, wo die Wahlbeteiligung zwischen der Region Emilia-Romagna (65 Prozent) und Sardinien (36 Prozent) sowie Sizilien (35 Prozent) deutlich variiert. Auch wenn man die Ausreißer nach oben und unten außer Acht lässt und nur die mittleren 50 Prozent der Werte betrachtet, liegt Italien bei den regionalen Disparitäten an der Spitze der EU-Mitgliedstaaten: Mit 15 Prozentpunkten streu-

en diese Unterschiede in Italien noch stärker als in Spanien (10 Prozentpunkte) oder Österreich (7 Prozentpunkte). Die regionalen Differenzen in Deutschland liegen mit 3,5 Prozentpunkten erst an elfter Stelle. Auch der Unterschied zwischen der höchsten und der niedrigsten Wahlbeteiligung in Deutschland ist mit 12 Prozentpunkten zwischen dem Saarland (65 Prozent) und Sachsen-Anhalt (53 Prozent) moderat.

Deutliche Unterschiede zeigen sich auch in Polen, wo die Wahlbeteiligung von 60 Prozent in Warschau bis zu 37 Prozent in der Woiwodschaft Ermland-Masuren reicht. Die hohen Werte zeigen eine höhere europapolitische Partizipation in den Hauptstadtregionen. Dieser Effekt zeigt sich in *Abbildung 2* als blaue „Hauptstadtflecken“ vor allem in den mittel- und osteuropäischen Ländern. Neben Warschau (15,6 Prozentpunkte mehr) weisen auch Budapest (10,3 Prozentpunkte), Prag und Bratislava (jeweils 9,4 Prozentpunkte) deutlich höhere Wahlbeteiligungen auf. Lediglich in der Hauptstadtregion um Brüssel (5,6 Prozentpunkte weniger), in Latium um Rom (minus 3,3 Prozentpunkte), in der Île-de-France (minus 1 Prozentpunkt) und in Berlin (minus 0,8 Prozentpunkte) ist die Differenz zum nationalen Durchschnitt leicht negativ. Die gerade in Mittel- und Osteuropa ausgeprägte hohe politische Partizipation in den wohlhabenden, kosmopolitischen Hauptstädten steht paradigmatisch für einen grundsätzlich positiven Zusammenhang zwischen Bevölkerungsdichte und Wahlbeteiligung. Als Zwischenfazit lässt sich festhalten: Wenn wir es mit einer politischen Revolte der abgehängten Regionen zu tun haben, dann spiegelt sich diese – zumindest was die Wahlbeteiligung betrifft – bisher in einer stillen „Revolte an der Wahlurne“ im Sinne der Wahlabstinenz wider.¹³

POLITISCHE KLUFT

Politische Entfremdung kann sich neben der Wahlenthaltung auch in der Wahl von Anti-Establishment- oder systemkritischen Parteien äußern. Im Kontext der Europawahlen versammeln sich solche Parteien häufig unter dem Etikett des Euroskeptizismus.¹⁴ Die Vorbehalte gegen die eu-

ropäische Integration finden sich sowohl im rechten als auch im linken Spektrum und zersplittert sich im Europäischen Parlament in verschiedene Fraktionen.

Bei der Betrachtung der Entwicklung der euroskeptischen Stimmenanteile ist erneut die Differenzierung nach Ländergruppen aufschlussreich (*Abbildung 3*). Euroskeptizismus ist keineswegs ein Phänomen der Regionen Mittel- und Osteuropas, sondern seit Langem im europäischen Parteienspektrum verankert. Schon zwischen 1994 und 2009 rangierte der durchschnittliche regionale Stimmenanteil von Euroskeptikern in Nord-, Süd- und Westeuropa zwischen 7,5 und 10 Prozent. Zwar erzielten euroskeptische Parteien in den Regionen Mittel- und Osteuropas bei ihrer ersten EU-Wahl 2004 einen um 10 Prozentpunkte höheren Stimmenanteil, bei der Europawahl 2014 lagen die beiden Ländergruppen jedoch gleichauf: Hier wie dort wurde jede fünfte Stimme für eine euroskeptische Partei abgegeben.

Insbesondere in Südeuropa ist die Zunahme des Euroskeptizismus nicht zuletzt auf die EU-Staatsschuldenkrise und die damit einhergehende Austeritätspolitik zurückzuführen.¹⁵ Die größten Stimmenzuwächse für euroskeptische Parteien gab es in den Regionen Griechenlands und in den weniger wohlhabenden Regionen Süd- und Mittelitaliens wie Sardinien und den Abruzzen (rund 30 Prozent Zuwachs). Dies zeigt sich beispielsweise im Erstarken der linksgerichteten Parteien Syriza in Griechenland und Movimento 5 Stelle (M5S) in Süditalien. Aber auch der rechte Front National (heute Rassemblement National) reüssierte – vor allem in Nordfrankreich. In Mittel- und Osteuropa liegen die Regionen mit den höchsten Zuwächsen euroskeptischer Wähleranteile 2014 im Vergleich zu 2009 in Ungarn. Dies ist vor allem darauf zurückzuführen, dass die Fidesz-Partei unter ihrem Vorsitzenden Viktor Orbán seit 2010 zu den Euroskeptikern gezählt wird, nachdem sie in der Europapolitik auf einen dezidierten Konfrontationskurs mit der EU eingeschwenkt ist.

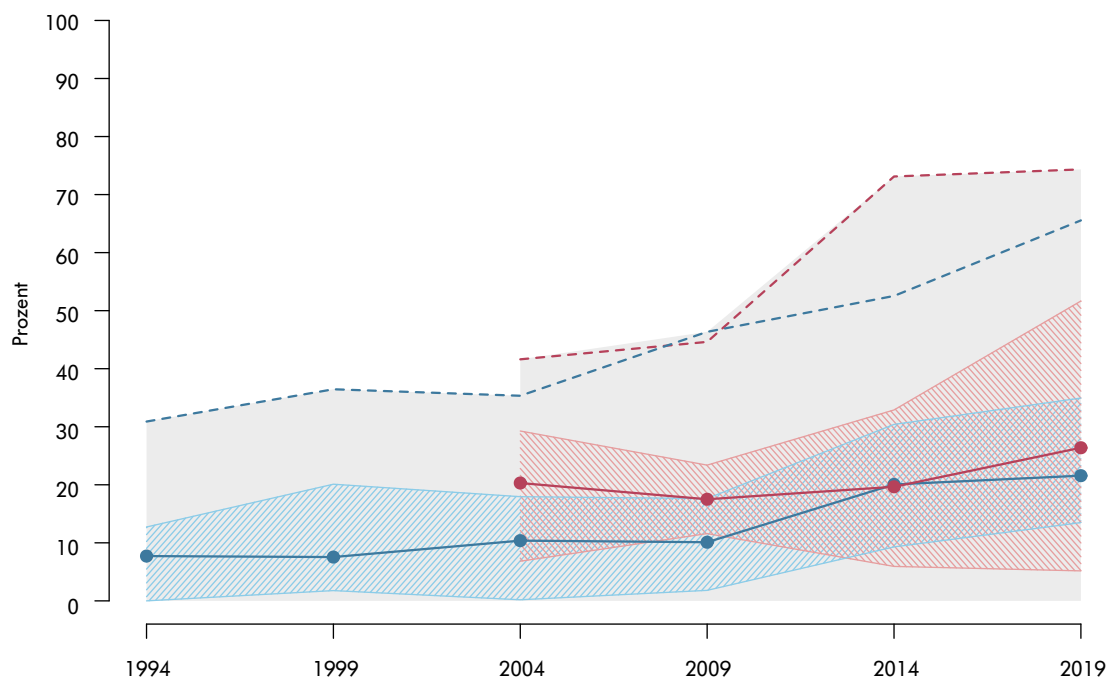
Bei den Europawahlen 2019 haben die regionalen Stimmenanteile euroskeptischer Parteien in Ost- und Mitteleuropa weiter zugenommen, während sie in den übrigen Mitgliedstaaten auf hohem Niveau stagnierten. Mit der Zunahme der

¹³ Vgl. Rodríguez-Pose (Anm. 7), S. 189.

¹⁴ Vgl. Paul Taggart, A Touchstone of Dissent: Euroscepticism in Contemporary Western European Party Systems, in: *European Journal of Political Research* 3/1998, S. 363–388.

¹⁵ Vgl. Philip Manow, *Die Politische Ökonomie des Populismus*, Berlin 2018.

Abbildung 3: Entwicklung der regionalen Stimmenanteile für euroskeptische Parteien bei Europawahlen und Spannweite der regionalen Unterschiede nach Ländergruppen



Grau = gesamter Wertebereich; Blau = Nord-Süd-West-Regionen; Rot = Mitte-Ost-Regionen; Durchgezogene Linie = Median; Gestrichelte Linie = Höchstwert; Schraffierte Fläche = Interquartilsabstand (mittlere 50 Prozent der Werte).

Quelle: Eigene Darstellung, basierend auf der European NUTS-Level Election Database, <https://eu-ned.com>

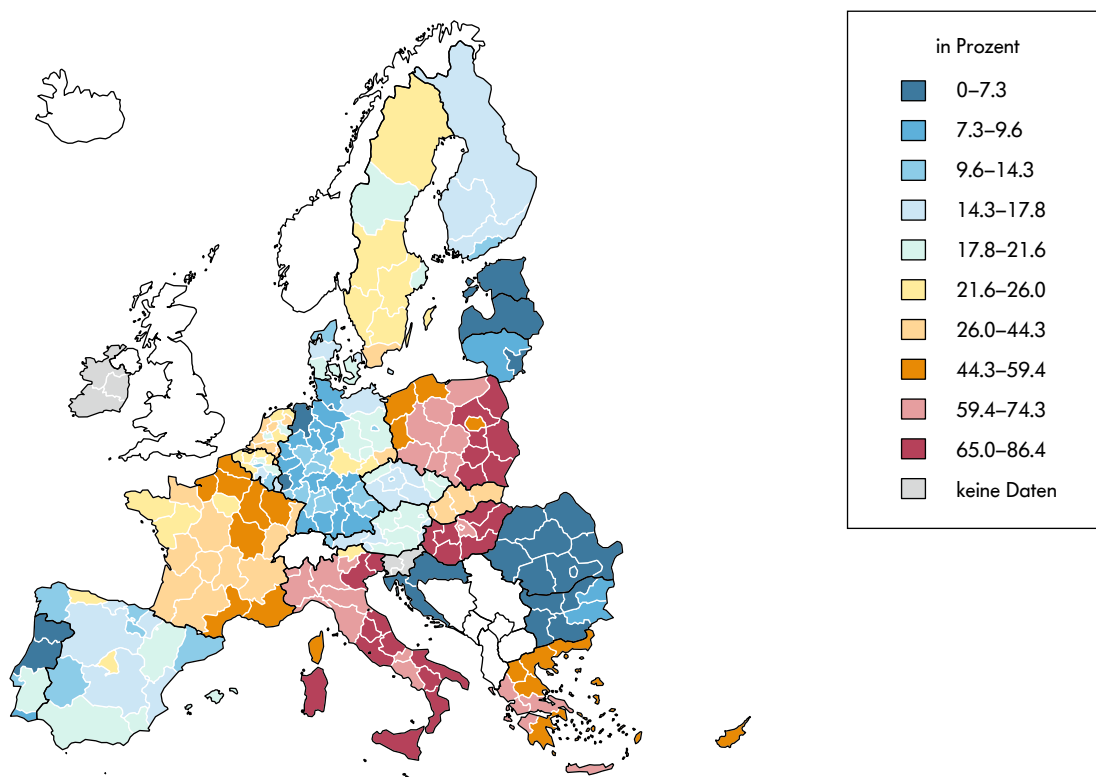
Fluchtmigration in den Jahren 2015 und 2016 kam es jedoch zu einer Verschiebung der Anteile vom linken zum rechten euroskeptischen Lager. In Italien wurde die Lega Nord (heute Lega) erstmals stärkste Kraft, während das M5S Verluste hinnehmen musste. In Portugal und Spanien verloren die linken Euroskeptiker in vielen Regionen erneut Stimmenanteile. In Deutschland kommt ein Erstarken der AfD hinzu, die insbesondere in Ostdeutschland – mit Ausnahme von Berlin – ihre Ergebnisse noch einmal deutlich verbessern konnte. Allein im Regierungsbezirk Dresden erreichte die AfD mit 28 Prozent einen Stimmenanteil, der eher in das Bild euroskeptisch dominierter Regionen in Frankreich, den Niederlanden oder Schweden passt als nach Deutschland (Abbildung 4). Am wenigsten verbreitet ist der Euroskeptizismus wiederum in den europäischen Hauptstädten. Dies gilt sowohl für die Regionen um Helsinki, Paris, Stockholm und Wien als auch für die Hauptstadtregionen Budapest, Prag, Sofia und Warschau.

Auffallend ist in beiden Ländergruppen, wie stark die Spannweite zwischen minimalem und

maximalem Stimmenanteil der Euroskeptiker zugenommen hat. In Nord-, Süd- und Westeuropa lag das stärkste euroskeptische Wahlergebnis 1994 mit rund 30 Prozent in der portugiesischen Region Alentejo. 2014 betrug der Höchstwert bereits rund 53 Prozent auf den Ionischen Inseln in Griechenland, 2019 66 Prozent im norditalienischen Venetien, dicht gefolgt von den Abruzzen (65 Prozent) in Mittelitalien und der Basilikata (61 Prozent) in Süditalien. Italien ist insofern ein Sonderfall, als euroskeptische Parteien sowohl auf der Rechten (Lega) als auch auf der Linken (M5S) große Wähleranteile mobilisieren können und 2018 bis 2019 sogar gemeinsam die Regierung stellten.¹⁶ Aufgrund der unterschiedlichen geografischen Schwerpunkte der Wahlerfolge (Lega im Norden, M5S im Süden) sind die Euroskeptiker des Mezzogiorno zwar insgesamt etwas erfolgreicher, doch sind die Wahlergebnisse in dieser Hinsicht deutlich ausgeglichener als die Wahlbeteiligung – diese war 2019 im Norden deutlich höher als im Süden.

¹⁶ Vgl. ebd.

Abbildung 4: Regionale Stimmenanteile für euroskeptische Parteien bei der Europawahl 2019



Quelle: Eigene Darstellung, basierend auf der European NUTS-Level Election Database, <https://eu-ned.com>

In Mittel- und Osteuropa lag das stärkste euroskeptische Wahlergebnis bereits 2014 bei 73 Prozent (Nyugat-Dunántúl in Ungarn) und damit 20 Prozentpunkte über dem der übrigen EU. Bei den Europawahlen 2019 war die Partei Recht und Gerechtigkeit (PiS) in der südpolnischen Woiwodschaft Karpatenvorland ähnlich erfolgreich. Interessant ist auch, in welchen Regionen die Stimmenanteile der Euroskeptiker besonders niedrig sind. Bei den Europawahlen 2014 lagen diese im nördlichen Teil Rumäniens unter 5 Prozent, aber auch in der Hauptstadtregion Bukarest-Ilfov sowie mit rund 5 Prozent im südlichen Teil Bulgariens und in der Region Yugozapaden, die auch die Hauptstadt Sofia umfasst.¹⁷ Bei den Europawahlen 2019 ist der Stimmenan-

17 Zu beachten ist in Rumänien, dass die stärkste Partei PSD, bekannt durch ihren umstrittenen ehemaligen Parteivorsitzenden Liviu Dragnea, zwar als teilweise populistisch, jedoch nicht als euroskeptisch verortet wird. Für die Wahl 2019 wird in der PopuList-Datenbank keine Partei in Rumänien als euroskeptisch eingestuft.

teil der euroskeptischen Parteien hier sogar noch weiter zurückgegangen. Die Schwäche dieser Parteien in der bulgarischen Hauptstadtregion wird nur noch in Lettland unterboten, wo keine relevanten euroskeptischen Parteien im politischen Spektrum verankert sind. Hinsichtlich der euroskeptischen Wahlerfolge zeigt sich somit eine ausgeprägtere Heterogenität in den mittel- und ost-europäischen Mitgliedstaaten.

Drei wesentliche Ergebnisse lassen sich festhalten: *Erstens* konnten die euroskeptischen Parteien im Laufe der Jahre bei den Europawahlen immer mehr Wählerinnen und Wähler für sich mobilisieren. Dies gelang ihnen vor allem in ländlicheren Räumen und in Regionen mit höherer Arbeitslosigkeit. Die sogenannte Revolte an der Wahlurne der strukturschwachen Regionen hat an Lautstärke gewonnen.¹⁸ *Zweitens* hat die regionale Streuung des Stimmenanteils der Euroskeptiker zugenommen. Während in einigen Regionen die euroskeptischen Kräfte keinen nen-

18 Vgl. Rodríguez-Pose (Anm. 7), S. 189.

nenswerten Einfluss gewinnen konnten, ist es in anderen Regionen keine Ausnahme mehr, dass sie mit Leichtigkeit absolute Mehrheiten erringen. *Drittens* hat eine Verschiebung innerhalb des euroskeptischen Spektrums stattgefunden: Während 2014 vor dem Hintergrund der EU-Staats-schuldenkrise vielerorts noch das linke Lager dominierte, konnte 2019 das rechte Lager zulegen. Eine wichtige Rolle dürfte dabei die deutlich gestiegene Bedeutung der Migrationspolitik gespielt haben.

SCHLUSS

Betrachtet man die Wahlbeteiligung und die Stimmenanteile euroskeptischer Kräfte gemeinsam, so zeigt sich in der einfachen Gegenüberstellung ein negativer Zusammenhang: In Regionen, in denen sich mehr Menschen an Europawahlen beteiligen, ist der Stimmenanteil euroskeptischer Parteien tendenziell geringer. In Übereinstimmung mit der Literatur zur Geografie der Unzufriedenheit handelt es sich dabei um ländliche und strukturschwache Räume. Es gibt jedoch keinen Automatismus, dass eine steigende Wahlbeteiligung bei Europawahlen zu Einbußen bei den euroskeptischen Parteien führt.¹⁹ So konnten euroskeptische Parteien zuletzt vor allem in Regionen mit niedriger Wahlbeteiligung Stimmenzuwächse verzeichnen – also dort, wo sie ohnehin schon anteilig die besten Wahlergebnisse erzielt hatten. Da dies jedoch nicht einmal zu einer Angleichung der Wahlbeteiligung an den jeweiligen Landesdurchschnitt geführt hat, lässt sich schlussfolgern: Die gegen die EU gerichtete Revolte an der Wahlurne hätte noch viel deutlicher ausfallen können – und kann es immer noch.²⁰

Zudem gibt es gerade dort, wo die Euroskeptiker ihre besten Ergebnisse erzielen, eine sehr große Gruppe von Nichtwählerinnen und Nichtwählern. Da die proeuropäischen Parteien ihre Hochburgen vor allem in den wohlhabenden Agglomerationsräumen ausbauen konnten, ist eine zunehmende räumliche Spaltung der Wahlergebnisse zu konstatieren. Besonders beunruhigend dürfte für die proeuropäischen Wahlkämpfer sein, dass sie ausgerechnet in den Regionen am wenigsten überzeugen konnten, in die die höchsten EU-Fördermittel fließen.

Die Vorzeichen für die Europawahlen 2024 deuten auf einen Vorteil für die euroskeptischen Parteien des rechten Lagers hin. Zum einen hat das Thema Migration weiter an Bedeutung gewonnen. Zum anderen prägen nationale Kontexte – trotz enormer regionaler Unterschiede – nach wie vor das Wahlverhalten bei Europawahlen. Die proeuropäischen Regierungen in Deutschland und Frankreich, deren Parteien 2019 teilweise Rekordergebnisse erzielten, befinden sich im Umfragetief. Bei den jüngsten Parlamentswahlen in den Niederlanden unterlag zudem mit Frans Timmermans ein dezidiert proeuropäischer Spitzenkandidat – und ehemaliger Vizepräsident der Europäischen Kommission – dem Euroskeptiker Geert Wilders deutlich. Ein Lichtblick könnte der Ausgang der polnischen Parlamentswahlen sein, bei denen ein breites Oppositionsbündnis mit einer erheblichen Mobilisierung der euroskeptischen PiS die Macht entreißen konnte. Dabei wurde die regionale West-Ost-Spaltung des Landes sehr deutlich. Ein differenzierter Blick auf die Regionen ist daher auch für das Verständnis dieser Wahl hilfreich.

MATTHIAS DIERMEIER

ist Leiter des Kooperationsclusters Demokratie, Gesellschaft, Marktwirtschaft am Institut der deutschen Wirtschaft in Köln.

CHRISTIAN OBERST

ist Senior Economist für Wohnungspolitik und Immobilienökonomik am Institut der deutschen Wirtschaft in Köln.

SAMINA SULTAN

ist Economist für europäische Wirtschaftspolitik und Außenhandel am Institut der deutschen Wirtschaft in Köln.

¹⁹ Vgl. Dijkstra et al. (Anm. 6).

²⁰ Vgl. Rodríguez-Pose (Anm. 7).

SOUVERÄNER SICHERHEITSAKTEUR?

Die US-Wahlen als Herausforderung für Europa

Majda Ruge

Der nächste US-Präsident, ob Joe Biden oder Donald Trump, wird eine zweite Amtszeit antreten. Die Außenpolitik jedes neuen Präsidenten wird zwangsläufig auf dem Erbe der ersten Amtszeit aufbauen, aber auch auf neue politische Ereignisse reagieren. Für die Europäerinnen und Europäer ist es eine existenzielle Frage, wie diese Kombination aus Alt und Neu in den jeweiligen Regierungen – Biden 2.0 oder Trump 2.0 – aussehen könnte und was dies für die europäischen Interessen bedeuten würde.

Während die Angst vor einer möglichen Rückkehr Trumps groß ist, hinterlassen in Europa die US-amerikanischen Tendenzen zum Rückzug bereits heute ihre Spuren. Die Folgen der Blockade der US-Hilfe für die Ukraine im US-Kongress sind bereits im Kriegsgebiet sichtbar: Der Ukraine geht die Munition aus, die Russen haben Awdijiwka eingenommen und sind auf dem Schlachtfeld militärisch im Vorteil. Das Ausmaß der europäischen Lähmung angesichts eines nach innen gerichteten Amerikas, das sich nicht um die europäische Sicherheit kümmert, ist bereits spürbar – und Trump ist noch nicht einmal im Weißen Haus.

Wie kann sich Europa besser auf Umbrüche in der US-Außenpolitik vorbereiten? Und welche Elemente von Kontinuität und Wandel werden nach den US-Präsidentschaftswahlen vorherrschen?

TRUMP 2.0

In seiner ersten Amtszeit zeigte Trump eine generelle Geringschätzung gegenüber Verbündeten und eine besondere Abneigung gegenüber der Nato und der Ukraine. Das ist für die meisten europäischen Staaten beunruhigend, da sie fast alle die USA als Grundlage ihrer Sicherheitspolitik betrachten und die Rolle der USA in Europa erhalten oder sogar ausbauen wollen. Gleichzeitig hat Trump als Präsident seine Ankündigung, die

Rolle der USA in Europa grundlegend zu ändern, vielfach nicht eingelöst. Viele Europäer hoffen daher, dass Trumps Außenpolitik im Falle seiner Wiederwahl dem gleichen Drehbuch folgen wird wie in seiner ersten Amtszeit. Es gibt jedoch gute Gründe für die Annahme, dass vieles anders sein wird und dass Europa sich deshalb strategischer als bisher auf die US-Wahlen vorbereiten muss.

Zwei wichtige Dinge haben sich seit der ersten Amtszeit verändert. *Erstens* wird Trumps Beraterkreis diesmal ganz anders aussehen als während seiner ersten Amtszeit. Die Generäle und Diplomaten, die das alte Weltbild einer strategischen Partnerschaft mit Europa als Sprungbrett für Amerikas Interessen in der Welt verinnerlicht hatten, werden nicht zurückkehren. An ihre Stelle tritt eine neue Generation von rechtsgerichteten republikanischen Aktivisten und Denkfabriken. Dominieren wird eine von zwei Gruppen, die beide die Unterstützung der republikanischen Basis genießen:⁰¹ zum einen die *Restrainers*, die der Südgrenze der USA politische und finanzielle Priorität einräumen wollen und eine radikale Reduzierung der sicherheitspolitischen Kooperationen der USA im Ausland fordern. Sie haben die Unterstützung großer Veteranen- und Militärverbände, die dem militärischen Engagement der USA in Europa und im Nahen Osten sehr skeptisch gegenüberstehen. Zum anderen geht es um die *Prioritizers*, die eine starke Ausrichtung der US-Außenpolitik auf Asien und China fordern. Sie sind der Ansicht, dass die USA ihre gesamte politische und finanzielle Aufmerksamkeit auf die Abschreckung einer chinesischen Invasion Taiwans richten sollten, die sie für das Jahr 2027 für wahrscheinlich halten.

Trotz unterschiedlicher Schwerpunkte sind sich beide Lager einig, dass die Sicherheit Europas nicht die oberste Priorität Amerikas sein sollte. Sie meinen, dass die wohlhabenden europäischen Staaten selbst die volle Verantwortung für ihre Sicherheit übernehmen müssten. Dieses Ziel

müsse durch einen „Big Bang“ erreicht werden, das heißt durch den raschen Abzug von Hilfsgütern und Streitkräften aus dem europäischen Raum, da Europa sonst niemals zu einem souveränen Verteidigungs- und Sicherheitsakteur heranwachsen könne.

Zweitens hat sich die internationale und europäische Sicherheitslandschaft seit der ersten Amtszeit Trumps erheblich verändert. Mit dem russischen Angriff auf die gesamte Ukraine ist auf dem europäischen Kontinent ein Krieg enormen Ausmaßes ausgelöst worden. Und die Eskalation zwischen Israel und den Palästinensern in Gaza hat die USA erneut in den Konflikt im Nahen Osten hineingezogen. „Die Welt steht in Flammen, und wir müssen trotzdem Prioritäten setzen“ – das hört man oft in Gesprächen mit amerikanischen Außenpolitikerinnen und Außenpolitikern.

Diese Prioritätensetzung ist für Europa mit hohen Kosten verbunden. Verschiedene Kreise in Trumps Umfeld haben eine Reihe außenpolitischer Optionen für eine mögliche zweite Amtszeit ins Spiel gebracht, die vom Austritt der USA aus der Nato bis hin zu direkten Friedensbemühungen mit Russland reichen. Es ist wichtig festzuhalten, dass niemand, nicht einmal Trump selbst, genau weiß, was er im Falle seiner Wahl tun wird. Folgende Szenarien sind jedoch möglich und werden in den neuen rechten Denkfabriken vorbereitet.

Ukraine

Trumps Ideen zur Beendigung des Krieges lassen eine völlige Gleichgültigkeit gegenüber dem Schicksal der territorialen Integrität der Ukraine erkennen. Trump und seine Beraterinnen und Berater teilen die Überzeugung, dass die USA nicht die moralische Polizei der Welt sein sollten, und wollen keine Mittel mehr für die Ukraine bereitstellen. Trump hat versprochen, den Krieg rasch zu beenden und zügig einen Friedensvertrag auszuhandeln. In der Praxis würde das bedeuten, dass er einen Deal mit Russland aushandelt, der die Konfliktlinien dort einfriert, wo sie sind. Der ehemalige US-Präsident beklagt sich ständig über die Erschöpfung der US-Waffenvorräte,

die durch die Priorisierung der Ukraine durch die Biden-Administration verursacht worden sei. Ebenso beunruhigend ist, dass die Ukraine Teil von Trumps innenpolitischem Antagonismus geworden ist. So hat er Präsident Biden vorgeworfen, die USA aus persönlichen finanziellen Gründen in einen globalen Krieg zu ziehen.

Nato

Trump behauptet, dass die USA zu viele Sicherheitsverpflichtungen im Ausland hätten und von ihren Verbündeten ausgenutzt würden. Für die Befürworter eines amerikanischen Rückzugs aus Europa ist dies eine einmalige Gelegenheit, ihre Pläne wie „Dormant Nato“ (ruhende Nato) zu verwirklichen.⁰² Den Initiatoren der Idee einer Dormant Nato reicht es nicht aus, von den Nato-Verbündeten die Einhaltung der Zwei-Prozent-Verpflichtung bei den Militärausgaben zu verlangen. Sie fordern eine vollständige Übertragung der Verantwortung für die Nato auf die Europäer und wollen die Rolle der USA in der Nato minimieren, um die Europäer zu zwingen, die Verantwortung für die Sicherheit zu übernehmen.

Die Schöpfer des Plans lehnen jede weitere Erweiterung der Nato ab. Sie sind der Ansicht, dass die Europäer nie die notwendigen Anreize haben werden, ihre Sicherheit selbst in die Hand zu nehmen, wenn die USA ihre Präsenz in Europa nicht rasch reduzieren. Und sie werfen der Biden-Administration vor, die strategische Autonomie Europas zu untergraben, indem sie 2022 zusätzliche 20000 US-Soldaten in Europa stationiert hat und die US-Luftverteidigungsunterstützung erhöhen will.

Ihre alternative Agenda besteht darin, eine neue, nicht US-zentrierte Sicherheitsarchitektur in Europa zu schaffen. Dies würde bedeuten, dass die meisten US-Truppen aus Europa abgezogen und die Nato-Regeln überarbeitet werden, um eine Nato unter europäischer Führung zu schaffen, in der die Amerikaner nur eine unterstützende Rolle spielen.

Rückzug von Truppen aus Nahost

Beide Parteien – Demokraten und Republikaner – sind fest davon überzeugt, dass die Ära der In-

01 Vgl. Majda Ruge/Jeremy Shapiro, *Polarised Power: The Three Republican „Tribes“ That Could Define America's Relationship With the World*, 17. 11. 2022, <https://ecfr.eu/article/polarised-power-the-three-republican-tribes-that-could-define-americas-relationship-with-the-world>.

02 Vgl. Asawin Suebsaeng/Adam Rawnsley, *Trump Plots to Pull Out of NATO – If He Doesn't Get His Way*, 23. 10. 2023, www.rollingstone.com/politics/politics-features/donald-trump-us-leave-nato-1234860016.

tervention und des Aufbaus von Staaten im Nahen Osten vorbei ist und die Region nicht mehr zu den obersten Prioritäten Amerikas gehören sollte. Mit den Terroranschlägen der Hamas auf Israel am 7. Oktober 2023 wurde Präsident Biden jedoch in die Region zurückgezogen. Die Republikanische Partei ist sich darin einig, Israel sowohl durch militärische Hilfe als auch durch politische Rückendeckung zu unterstützen. Gleichzeitig wollen die meisten republikanischen *Restrainers* und *Prioritisers* ein direktes militärisches Engagement der USA in der Region vermeiden.

In beiden Lagern gibt es den Wunsch, die 3500 US-Soldaten aus dem Irak und Syrien abzuziehen, die dort den Angriffen des Iran und seiner Stellvertreter ausgesetzt sind. Es wird argumentiert, dass diese Bedrohung es dem Iran ermöglicht, das Tempo und die Intensität der Krisen im Nahen Osten zu beeinflussen.⁰³ Seit der Ermordung der drei US-Soldaten in den jordanischen Außenposten ist der Wunsch nach einem Rückzug noch stärker geworden. Politikberater Dan Caldwell dazu: „Der Verbleib amerikanischer Truppen im Irak und in Syrien ohne klaren militärischen Auftrag macht Amerika nicht sicherer, sondern riskiert einen katastrophalen Verlust amerikanischer Menschenleben, der sich zu einem großen Krieg ausweiten könnte. Wenn die USA sich aus dem Irak und aus Syrien zurückziehen würden, müssten sie sich keine Sorgen mehr über Vergeltungsschläge gegen gefährdete US-Truppen machen, die Israel in seinem Krieg gegen die Hamas unterstützen.“

Internationale Allianz zwischen den rechten Bewegungen

Die Tendenz liberaler europäischer Regierungen, Identitätspolitik in ihre Außenpolitik zu integrieren – sichtbar zum Beispiel in den Leitlinien zur feministischen Außenpolitik der Bundesrepublik –, und die generelle Bereitschaft der EU zu einer liberaleren Bildungs- und Einwanderungspolitik stellen die EU auf die „falsche“ Seite des amerikanischen Kulturkampfes. Die Republikaner definieren ihre Partei zunehmend in Opposition zur liberalen Identitätsagenda. Umfragen zeigen, dass Identitätsfragen und politische Kor-

rektheit im Zentrum der parteipolitischen Spaltung in den USA stehen. Politikerinnen und Politiker aus allen Teilen der Republikanischen Partei werfen den Demokraten immer wieder vor, von Identitätspolitik besessen zu sein und sich nicht für amerikanische Interessen in der Welt einzusetzen.

Während seiner Amtszeit zeigte Trump eine Affinität zu einwanderungsfeindlichen Persönlichkeiten wie dem ungarischen Premierminister Viktor Orbán. Diese Affinität hat inzwischen weite Teile der Republikanischen Partei erfasst, was zum Teil auf den innenpolitischen Kulturkampf in den USA zurückzuführen ist. Dies bedeutet, dass künftige republikanische Präsidenten zunehmend EU-Mitgliedstaaten wie Ungarn – und nicht traditionelle Verbündete wie Frankreich und Deutschland – als ideologische Partner betrachten werden.

GEMEINSAMKEIT: AKTIVE INDUSTRIEPOLITIK

Auch wenn eine zweite Amtszeit Bidens weniger Unsicherheit und mehr Kontinuität bieten wird, steht Europa auch mit dem amtierenden Präsidenten vor mehreren sich abzeichnenden Umbrüchen. Dies gilt insbesondere für die Handelspolitik, die strategische Industriepolitik und die Rivalität mit China.

Republikaner und Demokraten finden zunehmend zu einer neuen, weniger neoliberalen Vision der Weltwirtschaft. Angesichts der sich verschärfenden Rivalität zwischen den USA und China sowie der wachsenden Bedeutung von Wählerschichten aus der Arbeiterklasse in den *Swing States* sind sich die Parteien in der Frage des Wirtschaftsprotektionismus mittlerweile einig. Trump und Biden spüren die innenpolitische Notwendigkeit, Arbeitsplätze in den USA zu fördern. Beide betrachten bestimmte Industrien und Technologien zunehmend als zu strategisch wichtig, um sie ins Ausland abwandern zu lassen.

Trump ist in dieser Frage direkter und dazu besessen von Amerikas Handelsdefiziten. Für ihn hat die Handelspolitik die USA in eine Falle unfairer Handelsabkommen geführt, in der die europäischen Verbündeten die Sicherheitsgarantien der USA bekommen, während sie gleichzeitig einen wirtschaftlichen Vorteil gegenüber den USA erlangen. Das Versprechen, die Handelsdefizite zu reduzieren, war eines der Hauptthemen wäh-

⁰³ Vgl. Dan Caldwell, *Our National Disgrace in Iraq and Syria*, 25. 11. 2023, www.theamericanconservative.com/our-national-disgrace-in-iraq-and-syria.

rend Trumps erster Amtszeit und bleibt es auch in seiner aktuellen Kampagne, in der er die Erhöhung der Zölle auf alle US-Importe auf zehn Prozent in Aussicht stellt – für US-Importe aus China plant Trump sogar mit einer Erhöhung um 40 Prozentpunkte auf 60 Prozent.⁰⁴

Die Biden-Administration hat den Fokus der ersten Trump-Administration auf die Neuausrichtung und den Wiederaufbau der amerikanischen Produktionskapazitäten beibehalten. Unter Biden wurden die Zölle auf Aluminium- und Stahlimporte aus Europa durch Quoten und freiwillige Exportbeschränkungen ersetzt. Die USA sind nicht wieder in das Nachfolgeabkommen der von Trump aufgekündigten Transpazifischen Partnerschaft (TPP) eingetreten und haben kein Interesse an der Vermittlung eines Freihandelsabkommens mit der EU gezeigt. Stattdessen verfolgte die Biden-Administration eine gezielte strategische Industriepolitik und subventionierte heimische Industrien, bei denen die USA einen Vorsprung behalten wollen. Einige der wichtigsten Maßnahmen, die in Bidens erster Amtszeit verabschiedet wurden, verdeutlichen diese Bemühungen, darunter der Infrastructure Investment and Jobs Act, der CHIPS and Science Act und der Inflation Reduction Act. In seiner zweiten Amtszeit wird Biden auch darauf abzielen, die Abhängigkeit von ausländischen Quellen, insbesondere von China, zu verringern.

VERÄNDERTE BEDROHUNGSWAHRNEHMUNG IN DER EU

Der Einmarsch Russlands in die Ukraine hat das Ausmaß der Sicherheitsbedrohungen für Europa und damit auch die Grundlagen für die künftige Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU grundlegend verändert. Vor dem 24. Februar 2022 konzentrierte sich die EU-Debatte über die europäische Sicherheits- und Verteidigungshoheit hauptsächlich auf die Entwicklung von Fähigkeiten der Europäischen Union zur Krisenbewältigung in ihrer Nachbarschaft, da größere Konfliktszenarien innerhalb der EU nicht erwartet wurden. Die Kriege im ehemaligen Jugoslawien

lagen zwar geografisch direkt vor der Haustür der EU, allerdings ging man seinerzeit davon aus, dass die dortige Instabilität ohne größere Auswirkungen auf die eigene Sicherheit bleiben würde.

Infolgedessen konzentrierten sich die Bemühungen um eine Stärkung der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik eher auf Aspekte des Krisenmanagements als auf die Notwendigkeit, sich auf eine kollektive Verteidigung vorzubereiten. Jenseits des Balkans wurden alle weiteren sicherheitspolitischen Herausforderungen – sei es im Nahen Osten und Nordafrika, in den östlichen Nachbarstaaten oder in Subsahara-Afrika – als lediglich indirekte Bedrohung für die EU angesehen, die daher mit den gleichen Krisenbewältigungsmechanismen angegangen werden konnten.

Die russische Invasion der gesamten Ukraine 2022 hat diese Bedrohungswahrnehmung in der EU dramatisch verändert. Das Bild russischer Streitkräfte, die in großer Zahl die ukrainische Grenze überqueren, die eklatanten Kriegsverbrechen des russischen Regimes und vor allem die Gefahr einer nuklearen und chemischen Eskalation haben fast alle politischen Entscheidungsträger in der EU davon überzeugt, dass Russland eine direkte Sicherheitsbedrohung für die EU ist.

Dieser Umbruch in der europäischen Sicherheitslandschaft wird erhebliche Auswirkungen auf die Bemühungen Europas haben, ein souveräner außen- und sicherheitspolitischer Akteur zu werden, der in Sicherheitsfragen unabhängig handeln kann. Einerseits hat die russische Invasion die sicherheitspolitischen Ambitionen Europas gestärkt, wie der einhellige Ruf nach höheren Verteidigungsausgaben zeigt. Andererseits hat die Krise den schrittweisen Rückzug der USA aus Europa zumindest vorübergehend rückgängig gemacht und eine Tendenz zur Wiederaufnahme alter Gewohnheiten aus der Zeit des Kalten Krieges ausgelöst, wonach die Vereinigten Staaten die Verteidigung Europas gestalten und ihre europäischen Partner um Unterstützung für ihre Bemühungen bitten.

Das sollte nicht überraschen. Europa ist derzeit nicht in der Lage, seine kollektive Verteidigung gegen Russland außerhalb des Nato-Rahmens zu organisieren, insbesondere, was die nukleare Abschreckung betrifft. Die Tatsache, dass der russische Angriff auf die Ukraine sowohl Schweden als auch Finnland zu Nato-Mitgliedern gemacht hat, zeigt, dass nicht nur die Mittel-

⁰⁴ Vgl. Thomas Obst/Jürgen Matthes/Samina Sultan, *What If Trump Is Re-Elected?*, Institut der deutschen Wirtschaft, IW-Report 14/2024, www.iwkoeln.de/fileadmin/user_upload/Studien/Report/PDF/2024/IW-Report_2024-Trump-Trade-Effect.pdf.

und Osteuropäer und die baltischen Staaten dem Willen und der Fähigkeit der EU, Russland abzuschrecken oder sich zu verteidigen, misstrauen. Sie setzen ihr Vertrauen allein in die Vereinigten Staaten. Die Beistandsklausel der EU (Artikel 42 Absatz 7 des Vertrags über die Europäische Union) schafft eine politische Verpflichtung, die jedoch nicht durch militärische Kapazitäten untermauert wird.

Die EU ist außerstande, sich selbst gegen eine russische Aggression zu verteidigen, ganz zu schweigen von der Fähigkeit zur Krisenbewältigung in ihrer Nachbarschaft. Nach dem katastrophalen Versagen auf dem Balkan in den 1990er Jahren verpflichteten sich die EU-Mitgliedstaaten 1999 in Helsinki, bis 2003 in der Lage zu sein, innerhalb von 60 Tagen Streitkräfte im Umfang von 50 000 bis 60 000 Soldaten zu verlegen und für mindestens ein Jahr im Einsatz zu halten.⁰⁵ Im Strategiekompas vom März 2022 – veröffentlicht nach dem Angriff auf die Ukraine – wird diese Zahl mit 5000 Soldaten angegeben.⁰⁶

DROHENDE SPALTUNG

Die EU ist sich der Risiken bewusst, die eine zweite Amtszeit Donald Trumps für Europa mit sich bringen könnte. Die Ukraine und die Zukunft der Nato sind zwei der größten Sorgen Europas. Trumps wiederholte Drohungen, die Nato zu verlassen, russische Angriffe auf „säumige“ Nato-Mitglieder zuzulassen und den Krieg in der Ukraine innerhalb von 24 Stunden zu beenden, haben die Aufmerksamkeit Europas geweckt. Leider ist Aufmerksamkeit nicht gleich Vorbereitung. Bisher wurden keine ausreichenden gemeinsamen politischen Maßnahmen ergriffen, um sich auf Trumps zweite Amtszeit einzustellen.

Einzelinitiativen reichen nicht aus: Deutschland ist nach den USA der zweitgrößte Geber von Militärhilfe für die Ukraine und hat einen bemerkenswerten Beitrag in Bezug auf Ausrüstungslieferungen und Hilfsleistungen erbracht. Dänemark und Polen sind ebenfalls eindrucksvolle Beispiele für Einzelinitiativen, die der ungewissen Zukunft Rechnung tragen. Dänemark

will der Ukraine seine gesamte Artillerie zur Verfügung zu stellen – und Polen hat noch unter der PiS-Regierung angekündigt, seine Militärausgaben auf vier Prozent des Bruttoinlandsprodukts zu erhöhen.⁰⁷

Diese individuellen Bemühungen sind jedoch weder ein Ausgleich für den möglichen Wegfall der US-Unterstützung für die Ukraine, noch sind sie eine gemeinsame Anstrengung, um sich auf mögliche politische Initiativen Trumps mit einer gemeinsamen politischen Strategie vorzubereiten.

Ohne eine EU-Planung für eine gemeinsame politische Haltung (und auch gemeinsame Investitionen in militärische Fähigkeiten zur Umsetzung europäischer Politik) würde es der Trump-Administration ermöglicht, die EU zu spalten und ins Chaos zu stürzen. Das Ergebnis von Trumps Außenpolitik wäre nicht nur eine geschwächte Ukraine, sondern auch eine gesplante und geschwächte EU und Nato.

Eine US-Politik, die darauf abzielt, die Ukraine dazu zu drängen, ein Friedensabkommen zu akzeptieren und Teile ihres Territoriums an Russland abzutreten, würde möglicherweise zur Spaltung zwischen den Verbündeten in der EU und der Nato führen, wobei einige, wie Ungarn und die Türkei, wahrscheinlich ein Abkommen unterstützen würden, während andere, wie Großbritannien, Frankreich und die Länder an der Ostflanke, sich dagegen aussprechen würden. Auch hier wird Deutschland eine sehr wichtige Rolle spielen. In dem von Bundeskanzler Olaf Scholz und dem ukrainischen Präsidenten Wolodymyr Selenskyj im Februar 2024 unterzeichneten bilateralen Abkommen über Sicherheitszusammenarbeit verpflichtet sich Deutschland zwar zur Wiederherstellung der territorialen Souveränität der Ukraine innerhalb der ukrainischen Grenzen von 1991, doch handelt es sich dabei eher um eine Absichtserklärung als um ein rechtsverbindliches Dokument. Einige der von Deutschland eingegangenen Verpflichtungen müssen sich noch als umsetzbar erweisen, insbesondere im Hinblick auf Artikel 4 des Abkommens, in dem es heißt: „Deutsch-

05 Vgl. Helsinki European Council 10 and 11 December 1999. Presidency Conclusions, 1999, www.europarl.europa.eu/summits/hell1_en.htm.

06 Vgl. A Strategic Compass for the EU, März 2022, www.eeas.europa.eu/eeas/strategic-compass-security-and-defence-1_en.

07 Vgl. Alexandra Brzozowski, Denmark Will Send Its „Entire Artillery“ to Ukraine, 19.2.2024, www.euractiv.com/section/politics/news/denmark-will-send-its-entire-artillery-to-ukraine; Poland's 2024 Budget to See Big Spending on Defence, Social Benefits, 24.8.2023, www.reuters.com/world/europe/polands-2024-budget-see-big-spending-defence-social-benefits-2023-08-24.

land weist darauf hin, dass nationale Haushaltsbestimmungen gelten und einer ausdrücklichen Genehmigung des Deutschen Bundestages bedürfen.“⁰⁸

Und natürlich geht die Fähigkeit der Trump-Administration, das Bündnis zu erschüttern und die Europäer zu spalten, weit über die Ukraine und die europäische Sicherheit hinaus und erstreckt sich auch auf schwierige Themen wie Klima, Handel, China und den Nahen Osten, insbesondere das Thema Israel-Palästina.

NEUE HIERARCHIE

Es liegt auf der Hand, dass eine sinnvolle Vorbereitung auf eine möglicherweise europafeindliche US-Regierung teuer ist – finanziell, politisch und auch psychologisch. Viele Europäer hoffen lieber, dass es nicht so weit kommt, oder glauben, dass die schlimmsten Szenarien nicht eintreten werden. Während die Aufgabe, sich auf Trump 2.0 vorzubereiten, komplex und kompliziert ist, ist eines klar: Europa braucht einen Plan, um für seine eigene Sicherheit zu sorgen. In erster Linie bedeutet dies, die europäischen militärischen Fähigkeiten zu verbessern, um einen möglichen Rückzug der USA auszugleichen und handlungsfähig zu bleiben. Dies ist auch wichtig, um die europäischen außen- und sicherheitspolitischen Ziele zu verwirklichen, die entweder gemeinsam in Brüssel vereinbart oder in verschiedenen bilateralen Abkommen festgelegt wurden.

Auf der Hauptbühne der Münchner Sicherheitskonferenz argumentierte der US-Senator J.D. Vance im Februar 2024, dass der „Westen“ nicht genügend Waffen produzieren könne,

um vor Ort in der Ukraine etwas zu bewirken, selbst wenn das US-Zusatzprogramm für die Ukraine im Repräsentantenhaus verabschiedet würde.⁰⁹ In einem späteren Artikel in der „Financial Times“ wurde er noch deutlicher: „Die Amerikaner wollen Verbündete in Europa, keine Vasallenstaaten (...). Die Europäer (...) müssen ihre industriellen und militärischen Fähigkeiten weiterentwickeln.“¹⁰

Dies ist eine völlig neue Sprache in Bezug auf die Hierarchie der transatlantischen Beziehungen seitens der USA, sowohl in ihrer offenen Beschreibung der Verhältnisse als auch in der Unterstützung des Aufbaus europäischer militärisch-industrieller Kapazitäten. Was jetzt gebraucht wird, ist, dass mehr europäische Staats- und Regierungschefs die Haltung des finnischen Präsidenten Alexander Stubb übernehmen, der auf Trumps jüngste Aussagen reagierte: „Wir müssen dafür sorgen, dass wir in Europa unseren eigenen Part in der Nato erfüllen (...). Wir sind ein Sicherheitsanbieter, kein Sicherheitskonsument.“¹¹

Die Europäer müssen diesen Worten Taten folgen lassen – umso mehr, als Europa diesmal durch einen schweren Krieg mit Russland auf seinem Kontinent verwundbar ist. Der Mangel an militärischen Fähigkeiten ist nach wie vor die größte Schwachstelle Europas. Diese Lücke muss geschlossen werden, nicht nur, um die Ukraine zu verteidigen, sondern auch, um zu verhindern, dass Trump Europa auch in anderen Politikbereichen spaltet.

08 Vereinbarung über Sicherheitszusammenarbeit und langfristige Unterstützung zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Ukraine, 16.2.2024, www.bundesregierung.de/resource/blob/975226/2260264/8efa1868839ede7609437b-341d75c3c5/2024-02-16-ukraine-sicherheitsvereinbarung-deu-data.pdf?download=1.

09 Vgl. Figuring Out Relationship Goals: The EU and Its Partners, Panel Discussion, 18.2.2024, <https://securityconference.org/en/msc-2024/agenda/event/figuring-out-relationship-goals-the-eu-and-its-partners>.

10 J.D. Vance, Europe Must Stand on Its Own Two Feet on Defence, 19.2.2024, www.ft.com/content/3c87ef13-122f-4e78-a7af-54c75c30a91d.

11 Zit. nach Tristan Vanheuckelom, Finland's President-Elect Responds to Trump's NATO Tough Talk, 13.2.2024, <https://europeanconservative.com/articles/news/finlands-president-elect-responds-to-trumps-nato-tough-talk>.

MAJDA RUGE

ist promovierte Politikwissenschaftlerin und Senior Policy Fellow beim European Council on Foreign Relations in Berlin. Sie arbeitet vor allem zu den transatlantischen Beziehungen.

VOM BREMSER ZUM ANTREIBER

Polens Rückkehr nach Europa

Rosalia Romaniec

Nur wenige in Europa haben geglaubt, dass die polnischen Parlamentswahlen 2023 eine politische Wende einleiten würden. Doch Polens Ministerpräsident Donald Tusk hat es geschafft. Während stabile europäische Demokratien wie Italien oder die Niederlande Rechtspopulisten an die Macht wählten, kehrt in Polen der Liberalismus zurück. Vielleicht war diese Wahl die für Europa wichtigste im Jahr 2023.

Der Plan der neuen polnischen Regierung lautet: zurück zur Normalität. Dies ist nach acht Jahren Demontage des Rechtssystems durch die national-konservative PiS nicht trivial. Rund einhundert Tage nach der Wahl kann man erste Fortschritte sehen. Die Spaltung des Landes hält noch an, die PiS verliert aber an Zustimmung. Drei Monate nach der Wahl verringerte sich ihre Anhängerschaft in den Umfragen von 36 Prozent auf 24. Die Tusk-Partei „Bürgerplattform“ hält sich dagegen bei rund 31 Prozent.⁰¹

Kein innenpolitisches Thema ist dem Tusk-Team so wichtig wie die Rechtsstaatlichkeit. Sie wiederherzustellen, war eines der wichtigsten Wahlversprechen und auch die Voraussetzung für die Freigabe blockierter EU-Gelder für Polen. Manches gelingt, aber Tusk muss auch Rückschläge einstecken. Etwa beim Versuch, die öffentlich-rechtlichen Medien wieder unabhängiger zu machen: Nicht alles läuft nach Plan, und manche Entscheidungen der neuen Regierung erklärten polnische Gerichte für rechtswidrig. Eine Justizreform rückgängig zu machen, ist ebenfalls nicht einfach. Für Polen stehen nicht weniger als rund 160 Milliarden Euro an EU-Geldern auf dem Spiel. Die Chancen, dass die blockierten Gelder aus Brüssel bald fließen, stehen aber trotz aller Hürden gut. Ende Februar hat die Präsidentin der Europäischen Kommission Ursula von der Leyen angekündigt, Mittel in Höhe von bis zu 137 Milliarden für Polen freizugeben.

Die Härte, mit der Tusk das geltende Recht durchsetzte, überraschte zunächst viele und wur-

de in den ersten Wochen von einigen kritisiert, da sie den sozialen Frieden gefährde. Der Streit um die beiden 2007 verurteilten PiS-Abgeordneten, die Jahre nach ihrem rechtskräftigen Urteil doch noch zwischenzeitlich ins Gefängnis mussten,⁰² löste ebenso heftige Debatten aus wie die umstrittene „Übernahme“ des polnischen Fernsehsenders TVP, der heute nicht mehr als Propagandamaschine der PiS-Regierung fungiert. Doch insgesamt ist die Zustimmung zur neuen Regierung stabil, zumal sie konsequent gegen Korruption und Vetternwirtschaft in staatlichen Unternehmen und Institutionen vorgeht.

Von Politikverdrossenheit ist in Polen wenig zu spüren. Noch nie waren politische Debatten so lebhaft wie heute. Die ersten Sitzungen des neuen polnischen Parlaments im Dezember 2023 wurden in volle Kinosäle übertragen. Und auf Youtube hat der polnische Sejm inzwischen 736 000 Follower – zum Vergleich: Der deutsche Bundestag hat 131 000 Abonnenten. Vor allem bei jüngeren Polinnen und Polen scheint das Interesse groß zu sein, was möglicherweise mit dem Generationswechsel der politischen Akteure zusammenhängt.

Tusk selbst gehört zwar zu den ältesten aktiven Spitzenpolitikern Polens, aber in seiner Koalition gibt es interessante Nachwuchspolitiker, die junge Wähler ansprechen. So zum Beispiel der neue Sejmmarschall Szymon Hołownia von der mitregierenden Partei „Polska 2050“. Noch vor vier Jahren war er Journalist und Entertainer, dann wechselte er von der Medienwelt in die Politik und kämpfte um das Präsidentenamt. Mit seiner schlagfertigen und unterhaltsamen Art, das Parlament zu führen, trifft der 47-Jährige offenbar den Nerv der Zeit. Bei jungen Wählerinnen und Wählern hat Hołownia inzwischen Kultstatus. Computerspiele bilden Sejm-Debatten nach, und jenseits der virtuellen Welt berichteten Medien über Gymnasien, in denen Schüler in den großen Pausen Sitzungen des polnischen Parlaments

nachspielen. Die beliebteste Rolle soll dabei die des Sejmarschalls sein.

DEUTSCHLAND UND POLEN

Doch wie viel von dieser Aufbruchstimmung wird Polen nach Europa tragen? Die außenpolitische Agenda der neuen Regierung stand zunächst im Hintergrund, so drängend waren die innenpolitischen Aufgaben. In groben Zügen skizzierte Donald Tusk in seiner ersten Regierungserklärung die außenpolitischen Ziele. Die enge Zusammenarbeit innerhalb der europäischen Gemeinschaft habe oberste Priorität. „Wir sind umso stärker und souveräner, je stärker (...) unsere europäische Gemeinschaft ist.“ Sein Versprechen an die Bürger: „Ich und die neue Regierungskoalition garantieren euch: Wir kehren auf den Platz zurück, der Polen gebührt.“⁰³

Dieses Versprechen sei mehr als eine bloße Kurskorrektur, meint Piotr Buras, Direktor des European Council on Foreign Relations in Warschau. Tusk stelle damit die Grundlagen polnischer Politik klar: unverrückbare gemeinsame Werte und eine enge Zusammenarbeit mit anderen Ländern und Institutionen in Europa. Anders als die PiS stelle Tusk die polnische Souveränität nicht gegen die europäische Integration.

Eine Rückkehr Polens nach Europa sei aber keine Reise zurück in die Zeit vor der PiS-Regierung, so Piotr Buras.⁰⁴ Polen und Europa stünden heute anders da als 2015. Tatsächlich: Damals gehörte Polen in Europa zum „Follow Germany“-Lager und arbeitete eng mit der deutschen Kanzlerin Angela Merkel zusammen. Das ist in Zeiten von Olaf Scholz und Tusk 2.0 nicht zu erwarten. Die Ansage auf der Pressekonferenz zum An-

trittsbesuch des polnischen Ministerpräsidenten in Berlin im Februar 2024 war eindeutig: „Ich garantiere eine freundschaftliche und tiefe Zusammenarbeit zwischen Polen und Deutschland. Aber wir werden in vielen Bereichen sicher auch durchsetzungsfähig sein.“

Denn jenseits der Fragen von Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechten steht die neue polnische Regierung bisher in wichtigen europäischen Fragen der PiS näher als Berlin. Der Unterschied ist: Donald Tusk und seine Mannschaft bringen einen anderen Ton mit: keine aggressive Rhetorik, kein Schaum vor dem Mund; Deutschland soll als verlässlicher Partner behandelt werden – trotz Meinungsverschiedenheiten. Zwischen Deutschland und Polen wird es also hart in der Sache, aber vertrauensvoller im Umgang, vielleicht sogar berechenbarer zugehen. Warschau will die bilateralen Beziehungen normalisieren, weil sie für den Fortschritt in Europa von grundlegender Bedeutung sind – so auch der neue Außenminister Radosław Sikorski bei seinem Antrittsbesuch in Berlin Ende Januar.⁰⁵ Meinungsverschiedenheiten seien kein Drama, man könne sie auch „konstruktiv und ohne Konfrontationsrhetorik angehen“, so Sikorski.

Wie viel Konfrontation tatsächlich nötig sein wird, kann heute nicht einmal die polnische Regierung sagen, denn sie hat zu den meisten wichtigen Fragen in der EU noch keine offizielle Position erarbeitet. „Wir werden erst bald über konkrete Vorschläge und Positionen sprechen und dann mit Brüssel, Berlin und anderen diskutieren“, sagte Außenminister Sikorski auf der Münchner Sicherheitskonferenz. Eins ist jedoch sicher: Für Warschau liegt die absolute außenpolitische Priorität in der Sicherheitspolitik.

NEUES SELBSTBEWUSSTSEIN

Mit Tusk und Sikorski stehen zwei sehr erfahrene Außenpolitiker an der Spitze der polnischen Regierung. Tusk war zweimal Premierminister (2007–2014), Präsident des Europäischen Rates und Vorsitzender der Europäischen Volkspartei. Neben Emmanuel Macron und Viktor Orbán ist er der erfahrenste europäische Spitzenpolitiker.

⁰⁵ Vgl. Minister Radosław Sikorski trifft in Berlin Bundesaußenministerin Annalena Baerbock, 30. 1. 2024, www.gov.pl/web/deutschland/minister-radoslaw-sikorski-trifft-in-berlin-bundesaußenministerin-annalena-baerbock.

⁰¹ Vgl. Preferencje wyborcze Polaków. Największe poparcie dla Koalicji Obywatelskiej, 8. 2. 2024, <https://tvn24.pl/polska/sondaz-preferencje-wyborcze-polakow-najwieksze-poparcie-dla-koalicji-obywatelskiej-7763966>.

⁰² Vgl. Jacek Lepiarz, Polen: Festgenommene PiS-Abgeordnete treten in Hungerstreik, 11. 1. 2024, www.dw.com/a-67937199.

⁰³ Premier Donald Tusk: 15 października dołączy do symbolicznych dat w naszym polskim kalendarzu, 13. 12. 2023, www.gov.pl/web/premier/premier-donald-tusk-15-pazdziernika-dolaczy-do-symbolicznych-dat-w-naszym-polskim-kalendarzu.

⁰⁴ Vgl. Piotr Buras, Jaki powrót do jakiej Europy, in: ders. (Hrsg.), Powrót do Europy. Rekomendacje dla polskiej polityki w UE, www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2024/01/Powrot.do_Europy_Rekomendacje.dla_polskiej.polityki.w.UE_RA-PORT.pdf, S. 17–30.

„Niemand in der Europäischen Union macht mir etwas vor“, sagte Tusk kürzlich im Sejm. Ähnliches kann sein Chefdiplomat Sikorski von sich behaupten. Das konnte man kürzlich bei seinem Auftritt in der UN-Vollversammlung sehen, als er auf die Behauptungen der russischen Seite schlagfertig reagierte.

Nicht nur die polnische Führung ist stärker geworden. Auch das Land hat einen großen Sprung gemacht: wirtschaftlich, politisch und militärisch. Das Bruttoinlandsprodukt pro Kopf lag 2023 zwar immer noch weit unter dem EU-Durchschnitt, aber mit rund 22 400 US-Dollar fast doppelt so hoch wie 2015.⁰⁶ Nur mit dem Euro geht es nicht voran. 20 Jahre nach dem EU-Beitritt erfüllt Polen noch immer kein einziges Kriterium, weil die PiS-Regierung die Gemeinschaftswährung immer wieder torpedierte, obwohl sich das Land vertraglich zur Einführung des Euro verpflichtet hat. In der Bevölkerung ist die Zustimmung zum Euro gering: Im Eurobarometer vom Frühjahr 2023 unterstützten nur 44 Prozent der Polen die Gemeinschaftswährung, europaweit waren es 71 Prozent.⁰⁷ Wenn Polen mittelfristig die Gemeinschaftswährung einführen will, muss Tusk nicht nur die öffentlichen Ausgaben transparenter machen und dem Parlament die Kontrolle über die Haushaltspolitik zurückgeben, sondern auch die Zustimmung seiner Landsleute gewinnen.

Die Abwahl der PiS zeigt auch, wie sehr Polen politisch gereift ist – von einem Land, das acht Jahre lang dem Abbau seines Rechtsstaates tatenlos zugesehen hat, zu einem Land, das diesen Prozess erfolgreich gestoppt und die Rechtspopulisten letztlich entzaubert hat. Eine Erfahrung, die manchem in Europa noch bevorstehen mag.

Polen ist zudem auf dem Weg zu einer der modernsten Armeen Europas. Das Land rüstet kontinuierlich auf – und das nicht erst seit dem russischen Angriff auf die Ukraine. In den vergangenen zwei Jahren wurden die Ausgaben für die Verteidigungsfähigkeit verdoppelt, 2024 werden es noch einmal 20 Prozent mehr sein als im Vorjahr – rund vier Prozent des Bruttoinlands-

produkts gibt Polen derzeit für Verteidigung aus. Bis 2035 will Polen eine Armee mit rund 300 000 Soldaten haben – sie wäre die stärkste in Europa. Angesichts der Signale aus den Vereinigten Staaten fühlt sich Warschau in seinem Kurs bestätigt. Denn obwohl das Land bei den Verteidigungsausgaben zu den führenden gehört, sitzt der Schock über die jüngsten Drohungen Donald Trumps an die Adresse der Nato-Partner, die ihren finanziellen Verpflichtungen nicht nachkommen, tief.⁰⁸

WEIMARER DREIECK

Ein Format, in dem Warschau seine neue Stärke testen kann, ist das 1991 gegründete Weimarer Dreieck. Das erste Außenministertreffen des Formats in der neuen Zusammensetzung fand im Februar 2024 in der Nähe von Paris statt. Mitte März, wenige Tage nach dem Besuch der polnischen Führung in Washington, kam es dann zu einem kurzfristig einberufenen Treffen in Berlin, bei dem sich Scholz, Macron und Tusk persönlich über die aktuelle Sicherheitslage austauschten. Seit der Integration Polens in die westlichen Strukturen – Nato-Beitritt 1999, EU-Beitritt 2004 – hat das Weimarer Dreieck kein neues Großprojekt mehr hervorgebracht. Nun steht Europa mit dem Krieg in der Ukraine vor historischen Herausforderungen. Die Achse Paris-Berlin-Warschau könnte die treibende Kraft für Veränderungen sein – vor allem für die Integration der Ukraine in die westlichen Strukturen, die aus polnischer Sicht die beste Garantie für Sicherheit in ganz Europa ist. Hinzu kommt, dass das Gefühl der Unsicherheit an der gesamten Ostflanke der Nato fast wöchentlich zunimmt. Das ist in Warschau deutlich zu spüren. Donald Tusk hat kürzlich auf der Plattform X eine bemerkenswerte Erklärung veröffentlicht: Die Nachkriegszeit sei vorbei, schrieb er, „wir leben in einer neuen Zeit: in einer Vorkriegsepoche“.⁰⁹

Für Warschau sind viele europapolitische Fragen nicht lösbar, solange die Sicherheit der Ukraine nicht geklärt ist. Deshalb hat für Polen die Unterstützung des Nachbarn, der seit zwei Jahren um seine Existenz kämpft, Priorität. Die Aus-

06 Vgl. Polen: Bruttoinlandsprodukt (BIP) pro Kopf in jeweiligen Preisen von 1981 bis 2022 und Prognosen bis 2028, 2. 1. 2024, <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/14446/umfrage/bruttoinlandsprodukt-bip-pro-kopf-in-polen>.

07 Vgl. Standard Eurobarometer 99 – Spring 2023, <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/3052>.

08 Vgl. Trump will säumige NATO-Staaten nicht schützen, 11. 2. 2024, www.tagesschau.de/ausland/amerika/trump-nato-russland-100.html.

09 Donald Tusk, Post vom 9. 3. 2024, <https://twitter.com/donaldtusk/status/1766448028427182382>.

sicht auf eine zweite Trump-Ära veranlasst Polen dazu, sich noch stärker für eine enge militärische Zusammenarbeit in Europa einzusetzen – bei gemeinsamen Rüstungsprojekten, bei der Verbesserung der Transportlogistik der Armeen und in der militärischen Forschung. Der Verteidigungsbereich bietet dem Weimarer Dreieck vielleicht das größte Potenzial, rasch gemeinsame Großprojekte zur Stärkung der europäischen Sicherheitssouveränität und Rüstungsunabhängigkeit auf den Weg zu bringen – weil hier die Dringlichkeit am größten ist und vieles direkt von den drei Partnern abhängt. Nachdem die PiS viele Waffen und Rüstungsgüter im Ausland gekauft hat, will die neue polnische Regierung mindestens die Hälfte der Verteidigungsausgaben in eigenen Fabriken tätigen.¹⁰ Damit ist klar, dass Polen künftig stärker an den europäischen Fonds für Rüstungsbeschaffungen partizipieren will.

Das Weimarer Dreieck könnte unter Einbeziehung der Ukraine auch zu einem gelegentlichen oder regelmäßigen „3+1“-Format werden, auch wenn die EU der Ukraine derzeit kaum konkrete Angebote jenseits militärischer Unterstützung machen kann. Eine Einladung an den ukrainischen Präsidenten Wolodymyr Selenskyj wäre ein deutliches Signal, das die ukrainische Perspektive in den westlichen Bündnissen stärken würde. Darin könnten sich sowohl die Befürworter eines raschen Beitritts der Ukraine als auch die Zurückhaltenden wiederfinden.¹¹

MIGRATION UND KLIMA

Einige Positionen Polens werden sich auch mit der neuen Regierung nicht so bald ändern – vor allem in der Migrations- und Klimapolitik. Schon als Premierminister vor 2015 lehnte Tusk eine Verpflichtung einzelner Länder zur Aufnahme von Asylsuchenden ab. Inzwischen hat Polen mehr als eine Million ukrainische Flüchtlinge aufgenommen und kämpft an der Grenze zu Weißrussland gegen Migration. Von dort schickt

das Regime von Alexander Lukaschenko Tausende Flüchtlinge nach Polen. Im Wahlkampf 2023 sagte Tusk: „Polen wird seine Grenzen schützen. Unkontrollierte Migration ist eine große Herausforderung.“

Inzwischen hat er bestätigt, dass seine Regierung – wie zuvor die PiS – dem EU-Asylpaket nicht zustimmen wird. Da keine Einstimmigkeit erforderlich ist, werden die im Dezember 2023 beschlossenen Änderungen dennoch in Kraft treten. Tusks Haltung könnte also innenpolitisches Kalkül sein. Die Opposition wirft ihm immer wieder vor, Polen nicht ausreichend vor illegaler Migration zu schützen. Durch sein Festhalten an der PiS-Position blockiert er auf europäischer Ebene nichts und macht sich gleichzeitig innenpolitisch nicht angreifbar. Spannend wird es erst in etwa zwei Jahren, wenn das Asylpaket umgesetzt werden soll. Sollte Polen dann mehr Flüchtlinge aufnehmen, muss Tusk bis dahin noch einiges gegen die Anti-Migrationsrhetorik der PiS unternehmen. Denn rein demografisch ist das Land schon bald dringend auf Zuwanderung angewiesen.

Auch in der Klimapolitik könnte die neue Regierung auf Kontinuität und Distanz zum Green New Deal der EU setzen, nicht zuletzt wegen der zunehmenden Bauernproteste. Zwar gehören der neuen Regierungskoalition mit der Partei Polska 2050 und den Linken zwei Parteien an, die sich besonders um den Klimaschutz verdient gemacht haben, doch verspricht der Premier nichts über die bisherigen Verpflichtungen hinaus – also eine CO₂-Reduktion um 55 Prozent bis 2030. Kohlekraftwerke sollen in Polen noch bis 2049 laufen, die Klimaneutralität erst 2050 erreicht werden. Als die stellvertretende Umweltministerin Urszula Zielińska kürzlich bei einem Treffen in Brüssel mit ambitionierteren Zielen wie einer CO₂-Reduktion um 90 Prozent bis 2040 vortrat, distanzierte sich ihr Ministerium umgehend: „Als Regierung wollen wir eine ehrgeizige Klimapolitik, aber sie darf nicht zulasten der Bürger und der Wirtschaft gehen“, hieß es in einer Pressemitteilung. Eine „konstruktive Rolle im Klimaschutz“ könnte also bedeuten, dass Polen grundsätzlich keine Blockadehaltung einnimmt und beschlossene Ziele umsetzen wird. Aber das Tempo, mit dem man sich den Klimazielen nähert, hängt von der Kostenkalkulation ab. Außerdem will Polen erreichen, dass Atomkraft als saubere Energie anerkannt wird. Damit nähert sich der Atomfreund Tusk der Position Frankreichs

¹⁰ Vgl. Paweł Gospodarczyk, *Jaką armię kupi nam rząd Donalda Tuska? Wiceszef MON zdradza plan*, 30. 12. 2023, www.money.pl/gospodarka/jaka-armie-kupi-nam-rzad-donald-tuska-wiceszef-mon-zdradza-plan-6979013484116480a.html.

¹¹ Vgl. Jorge Liboreiro, *Nine EU Countries Join Forces to Reform Voting Rules on Foreign Policy and Dent Veto Power*, 4. 5. 2023, www.euroneews.com/my-europe/2023/05/04/nine-eu-countries-join-forces-to-reform-voting-rules-on-foreign-policy-and-dent-veto-power.

an. Kernkraftwerke sind von der PiS bereits geplant, das erste soll 2033 in Betrieb gehen. Die neue Regierung prüft noch den Standort.

VERTRAGSREFORM UND ERWEITERUNG

Etwas komplizierter ist die Situation bei der Reform der europäischen Verträge. Auch hier könnte die neue Regierung die PiS-Position beibehalten wollen, insbesondere wenn es um das Einstimmigkeitsprinzip in sensiblen Bereichen geht. Olaf Scholz' Vorschlag einer qualifizierten Mehrheitsentscheidung in der Außen- und Verteidigungspolitik wird in Polen schon aus historischen Gründen im breiten politischen Konsens abgelehnt, auch von Tusk. Der russische Angriff auf die Ukraine hat diese Haltung noch verstärkt.

Warschau tut sich schwer damit, Berlin und Paris zu mehr Gewicht zu verhelfen, weil beide mit ihrer Russlandpolitik so grundlegend falsch lagen. Man vertraut ihrer Expertise nicht blind, zumal ihre alten Fehler gegenüber Putin direkte Auswirkungen auf die polnische Sicherheit haben. Deshalb ist Polen im Hinblick auf die EU-Reform daran interessiert, die Macht Deutschlands und Frankreichs eher zu begrenzen, und stellt sich auf die Seite der kleineren Länder, die bei künftigen Abstimmungen nicht benachteiligt werden sollen. Es ist erkennbar, dass Warschau hier neue Allianzen mit dem Baltikum und Skandinavien schmiedet.

Insgesamt darf in europapolitischen Fragen nicht übersehen werden, dass Warschau keine Eile hat. Zum einen befindet sich die EU im Wahljahr, zum anderen sind viele polnische Positionen eng mit der Lage an der ukrainischen Front verknüpft. Solange der Krieg andauert, wird sich Warschau auf die militärische Unterstützung der Ukraine konzentrieren.

Polen nimmt gegenüber der Ukraine die gleiche Haltung ein wie Deutschland in den 1990er Jahren gegenüber Polen: Die wirtschaftliche und sicherheitspolitische Integration des östlichen Nachbarn erhöht die Sicherheit des eigenen Landes. Der deutsche Vorschlag zur EU-Reform wird daher in Warschau als kontraproduktiv angesehen. Würde die EU-Reform zur Bedingung für einen EU-Beitritt der Ukraine gemacht, käme es aus polnischer Sicht nie zu einer Erweiterung. Einige formulieren es direkter: Wer den Beitritt der Ukraine ernsthaft verhindern wolle, müsse unbedingt die deutsche Position übernehmen.

Dennoch wird sich Polen den europäischen Debatten in nächster Zeit nicht ganz entziehen können. Tusk wird daher versuchen, beides gleichzeitig zu tun: innenpolitisch in ruhigeres Fahrwasser zu kommen und europapolitisch mehr Führung zu übernehmen. Wenn er es geschickt anstellt, könnte es einen „polnischen Moment“ in Europa geben. Der Zeitpunkt ist günstig: Demnächst wählen die Europäer das Europaparlament, dann muss die nächste EU-Kommission gebildet werden. Tusk kann also einiges anstoßen und polnische Interessen vertreten. Für verbindliche Positionen gegenüber den EU-Partnern hat er noch etwas Zeit. Und ab Januar 2025 wird Polen die EU-Präsidentschaft von Ungarn übernehmen. Dann wird Warschau sicherlich versuchen, eigene Akzente zu setzen. Man kann jetzt schon davon ausgehen, dass der Schwerpunkt auf der europäischen Sicherheit liegen wird.

ROSALIA ROMANIEC

ist Journalistin und leitet das Hauptstadtstudio der Deutschen Welle in Berlin.

Gedanken,
Anregungen,
Kritik?

Schreiben Sie uns eine E-Mail:
apuz@bpb.de

Folgen Sie uns auf X:
[@apuz_bpb](https://twitter.com/apuz_bpb)

Alle haben sie gelesen!

Die Informationen zur politischen Bildung
begleiten seit mehreren Generationen Lehrende
und Lernende, Wissende und Wissbegierige.

Ein echter Klassiker, der immer wieder
neue Leserinnen und Leser findet.



Mehr erfahren unter
www.bpb.de/izpb



AM SCHEIDEWEG?

Europa und die Niederlande

Jacco Pekelder · Jorrit Steehouder

Kurz vor den nächsten Europawahlen scheint die niederländische Europapolitik an einem Scheideweg zu stehen.⁰¹ Im Sommer 2023 kündigte Ministerpräsident Mark Rutte, seit 13 Jahren eine feste Größe in der europäischen Politik, seinen Rücktritt an. Und nach dem überwältigenden Sieg des Rechtspopulisten Geert Wilders und seiner Partei für die Freiheit (PVV) bei den Parlamentswahlen vom 22. November 2023 könnten die Niederlande eine ausgesprochen europaskeptische Regierung bekommen.

Die düsteren Zukunftsszenarien lassen sich allerdings hinterfragen. Erstens zeigt schon ein kurzer Blick in die jüngere Geschichte, dass die niederländische Skepsis gegenüber „Europa“ nicht neu ist. So haben sich seit 2010 mehrere Rutte-Regierungen negativ über die vermeintliche „Brüsseler Einmischung“ geäußert. Vor mehr als zehn Jahren hieß es gelegentlich schon, die Ära der „Ever Closer Union“ sei vorbei.⁰²

Dass die niederländische Haltung gegenüber Europa nie eindeutig positiv war, zeigt auch die politikwissenschaftliche und historische Literatur. Ja, die Niederlande gehörten 1957 zu den sechs Gründungsmitgliedern der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG). Tatsache ist aber, dass sie damals ganz bestimmte Wünsche auf die europäische Integration projiziert haben – Wünsche, die bis heute die niederländische Europapolitik und den Diskurs darüber bestimmen.

Werfen wir also erst einmal einen Blick zurück in die Anfangsjahre der europäischen Integration.⁰³

INSTRUMENTELLE ZUSAMMENARBEIT

Unter dem Druck der vielköpfigen Krisen, die die Weltbühne nach dem Ersten Weltkrieg beherrschten, entstanden die ersten Ideen zur europäischen Integration. Zu den bekanntesten gehören die 1923 von Richard Coudenhove-Kalergi

gegründete Paneuropa-Bewegung und der Briand-Plan von 1929/30 für eine europäische politische und wirtschaftliche Föderation.⁰⁴

In den Niederlanden stießen diese ehrgeizigen Pläne auf wenig Resonanz. Statt föderalistischer europäischer Visionen bevorzugte Den Haag eine instrumentelle handelspolitische Zusammenarbeit. Auch koloniale Interessen dämpften den niederländischen Enthusiasmus für rein kontinentale Formen der europäischen Kooperation.⁰⁵ So blieb es bei bescheidenen Projekten: 1930 schlossen die Niederlande mit den skandinavischen Ländern die sogenannte Osloer Konvention und 1932 die Ouchy-Konvention mit Belgien und Luxemburg – den späteren Partnern der Benelux-Zollunion von 1944.

Nicht anders verhielt es sich mit der niederländischen Haltung während des Zweiten Weltkrieges. Als „ferne Zukunftsmusik“ bezeichnete die Exilregierung in London die von geopolitischen und föderalistischen Ideen inspirierten Kooperationskonzepte. Sie orientierte sich stattdessen an der Atlantik-Charta von 1941, in der der US-amerikanische Präsident Franklin D. Roosevelt und der britische Premierminister Winston Churchill eine offene Weltwirtschaft als Grundlage der internationalen Nachkriegsordnung vorsahen. Damit zeichneten sich die neuen Eckpfeiler der niederländischen Außenpolitik ab: Freihandel im wirtschaftlichen Bereich und enge transatlantische Beziehungen für die nationale Sicherheit. Außerdem erkannten die Niederlande früh, dass sich die niederländische Wirtschaft ohne eine Wiederbelebung der deutschen Wirtschaft und eine Normalisierung der gegenseitigen Wirtschaftsbeziehungen nicht erholen konnte.⁰⁶

DRAHTSEILAKT

Ab 1947 nahm die Verzahnung der niederländischen Europa- und Deutschlandpolitik konkrete Formen an. Gemeinsam mit Belgien und Lu-

xemburg setzten sich die Niederlande für die Beteiligung Westdeutschlands am Marshallplan ein. Außerdem hoffte man, jenseits des Atlantiks Rückhalt für die niederländischen Sicherheitsinteressen zu finden. Die Niederlande arbeiteten daher konstruktiv am Aufbau einer kollektiven westlichen Verteidigung. Als Mitbegründer traten sie 1948 dem Brüsseler Pakt und 1949 der Nato bei.

Im Rahmen der Organisation für europäische wirtschaftliche Zusammenarbeit (OEEC) setzten sich die Niederlande für die Liberalisierung des westeuropäischen Handels als erste Schritte zur Marktintegration ein. Westdeutschland wurde Teil dieser Organisation, was die wichtigste Voraussetzung für die Teilnahme der Niederlande war. Französische Vorschläge für eine Zollunion ohne Westdeutschland stießen 1949 auf ein niederländisches „Nein“. Der von den US-Amerikanern favorisierten Europäischen Zahlungsunion stimmten die Niederlande hingegen 1950 bereitwillig zu.⁰⁷

Etwa zur gleichen Zeit wurden die unterschiedlichen Positionen der Niederlande und Großbritanniens deutlich. Während sich die Briten um ihres Commonwealth willen gegen eine weitere kontinentale Integration wehrten, legte der niederländische Außenminister Dirk Stikker einen Plan für eine sektorale Handelsliberalisierung innerhalb der OEEC – also mit Großbritannien und Deutschland – vor. Dieser Balanceakt

zwischen dem Wunsch, die Briten (gegen ihren Willen) an die europäische Integration zu binden, und der Realität der wirtschaftlichen Verflechtung mit Deutschland (die eine tiefere Integration erforderte) wurde zu einer Konstante der niederländischen Europapolitik.

Wie sehr diese „atlantische Europapolitik“, wie sie der Historiker Mathieu Segers nennt,⁰⁸ einem Drahtseilakt glich, wurde deutlich, als der französische Außenminister Robert Schuman am 9. Mai 1950 vorschlug, die deutsche und französische Kohle- und Stahlindustrie unter eine supranationale Verwaltung zu stellen. Da sich die Niederlande dem kaum verweigern konnten, wurden sie in einen europäischen Wirtschaftsrahmen ohne Großbritannien gezwungen. Unangenehm war für Den Haag auch der hochtrabende europäische Idealismus, der dem Schuman-Plan folgte: Frankreich drängte auf eine europäische Armee mit westdeutschen Truppen. Die entsprechende Europäische Verteidigungsgemeinschaft (EVG) sollte von einer Europäischen Politischen Gemeinschaft (EPG) begleitet werden.

Für die Niederlande waren diese Initiativen zu sehr das Ergebnis deutsch-französischer Absprachen. Außerdem lenkten sie von der gewünschten Marktintegration ab. Deshalb schlug der neue Außenminister, der proeuropäische Wim Beyen, 1952 nun einen europäischen gemeinsamen Markt vor, den er mit der Gestaltung der EPG verknüpfte. Der Vorschlag hatte zunächst keine Chance, doch nach dem Scheitern der EVG und der EPG 1954 nahm das europäische Projekt doch noch die von den Niederlanden gewünschte Wendung. Mit der 1957 gegründeten EWG wurde die Marktintegration zum ersten Ziel der Zusammenarbeit. Mit dem Beitritt der Bundesrepublik zur Nato 1955 wurde die atlantische Gemeinschaft auch in Sicherheitsfragen zur unangefochtenen ersten Adresse. Damit hatten die kleinen Niederlande ihre Europavorstellungen doch noch weitgehend verwirklichen können.

WIRTSCHAFTSINTERESSEN

Aus dieser Vorgeschichte ergibt sich das Bild einer niederländischen Europapolitik, die recht einseitig auf einer utilitaristischen Idee der europäischen Zusammenarbeit basierte und basiert.

01 Die Autoren danken Neele Teneyken und Miriam Thon für Recherche- bzw. Übersetzungsarbeiten.

02 Vgl. Natalie Righton, Kabinet verzet zich tegen bemoeizucht EU, in: *De Volkskrant*, 22.6.2013.

03 In den vergangenen Jahren haben vor allem niederländische Historiker den tieferen politischen, ideellen und wirtschaftlichen Grundlagen der europäischen Zusammenarbeit mehr Aufmerksamkeit geschenkt. Siehe etwa Mathieu Segers, *Reis naar het continent: Nederland en de Europese integratie, 1950 tot heden*, Amsterdam 2013, S. 69.

04 Siehe hierzu auch den Beitrag von Claudia Weber in dieser Ausgabe (*Anm. d. Red.*).

05 Vgl. Anne-Isabelle Richard, *Les Pays-Bas entre l'Europe et le monde. L'europhisme hésitant aux Pays-Bas durant l'entre-deux-guerres*, in: *Siècles* 1/2015, S. 1–9.

06 Vgl. Martijn Lak, *Tot elkaar veroordeeld: de Nederlands-Duitse economische en politieke betrekkingen tussen 1945–1957*, Hilversum 2015, S. 87.

07 Vgl. Jorrit Steehouder, *In the Name of Social Stability: The European Payments Union*, in: Mathieu Segers/Steven Van Hecke (Hrsg.), *The Cambridge History of the European Union. Volume II: European Integration Inside-Out*, Cambridge 2023, S. 209–233.

08 Segers (*Anm. 3*), S. 69.

Dieser Grundgedanke muss bei der Beantwortung der Frage, ob die niederländische Europapolitik nach dem Wahlsieg von Wilders an einem Wendepunkt steht, berücksichtigt werden.

Wie schon seit den 1950er Jahren ist der europäische Binnenmarkt für den Außenhandel der Niederlande überlebenswichtig. So exportierte das Land 2021 Waren im Wert von 322 Milliarden Euro in andere Länder der Eurozone, was 55 Prozent der gesamten niederländischen Warenausfuhren entspricht. Aus der Eurozone importierten die Niederlande im selben Jahr Waren im Wert von 216 Milliarden Euro, was 41 Prozent der gesamten Warenimporte ausmacht. Auch wenn der Anteil der EU und der Eurozone seit Längerem tendenziell leicht rückläufig ist, sind diese Zahlen immer noch beachtlich.⁰⁹

Die Bedeutung des EU-Binnenmarktes zeigt sich auch in der Liste der wichtigsten Außenhandelspartner. So nahmen 2022 Deutschland, Belgien und Frankreich die ersten drei Plätze bei den Warenexporten ein. Erst danach folgten das Vereinigte Königreich und die USA. Bei den Wareneinfuhren war die Dominanz der EU-Länder 2022 etwas geringer: Zwar lagen auch hier Deutschland und Belgien auf den Plätzen 1 und 2, doch folgten China, die USA und das Vereinigte Königreich auf den Plätzen 3, 4 und 5. Dennoch unterstreicht auch diese Liste wieder die zentrale Rolle der EU für die niederländische Wirtschaft, denn viele der aus diesen drei überseeischen Handelspartnern importierten Waren wurden von den Niederlanden in die direkten EU-Nachbarnländer reexportiert.¹⁰

EUROPA IM KLEINEN

Unter dem Gesichtspunkt des Nutzens rückt ein zweiter Bereich ins Blickfeld: das „Europa im Kleinen“. Diese grenzüberschreitende interregionale Zusammenarbeit, die seit 1990 Teil der europäischen Kohäsionspolitik ist, wird in der Praxis vor allem durch die Europaregionen verkörpert. Inzwischen sind die Niederlande in insgesamt

acht Europaregionen mit Belgien und Deutschland vertreten.

Seit den 1990er Jahren haben diese grenzübergreifenden Kooperationszusammenschlüsse im Zuge der Vertiefung der europäischen Integration einen kontinuierlichen Aufschwung erfahren.¹¹ Die Verträge von Maastricht (1992), Amsterdam (1996) und Nizza (2000) haben zu einer Aufwertung der europäischen Regionen geführt. Seitdem agieren die niederländischen Provinzen selbstbewusst auf der europapolitischen Bühne. Darüber hinaus werden die benachbarten Bundesländer inzwischen auch von der Regierung in Den Haag als bilaterale Partner wahrgenommen, zum Beispiel im Hinblick auf das sich entwickelnde Infrastrukturprojekt Delta Rhein Corridor für deutsche Wasserstoffimporte.¹²

Es sind Entwicklungen wie diese, die immer mehr Behörden, Unternehmen, Bildungs-, Forschungs- und Kultureinrichtungen zu Akteuren im europäischen Projekt machen. Diese Akteure setzen sich auch mehr als früher dafür ein, ihre Mitbürgerinnen und Mitbürger von der geteilten Interessenlage und Identität der Europaregionen zu überzeugen. Dass sich damit in den peripheren Grenzregionen, die oft vor großen wirtschaftlichen und demografischen Herausforderungen stehen, eine Interessengemeinschaft hinter der europäischen Integration versammelt, ist in Zeiten der zunehmenden Politisierung des Stadt-Land-Gefälles nicht unwichtig.

SICHERHEITSINTERESSEN

Nicht zuletzt drängt auch die düstere sicherheitspolitische Weltlage die Niederlande verstärkt zu europäischen Lösungen. Bereits seit Anfang der 1990er Jahre setzt das Land dabei auf die Zusammenarbeit mit Deutschland. Der erste Schritt erfolgte 1995 mit der Gründung des „1. Deutsch-Niederländischen Korps“, einem Hauptquartier der Nato Response Force in Münster, an dem inzwischen ein Dutzend Bündnispartner beteiligt sind. Mittlerweile sind alle Brigaden des niederländischen Feldheeres in Divisionen des deut-

⁰⁹ Vgl. Sarah Creemers/Hans Draper, *De Nederlandse handel met de eurozone*, 2022, <https://longreads.cbs.nl/im2022-1/de-nederlandse-handel-met-de-eurozone>.

¹⁰ Vgl. Sarah Creemers/Bas Kerckhoffs/Janneke Rooyackers, *Samenstelling en geografische dimensie van de Nederlandse goederenhandel*, 2023, <https://longreads.cbs.nl/nederland-handelsland-2023/samenstelling-en-geografische-dimensie-van-de-nederlandse-goederenhandel>.

¹¹ Vgl. Jacco Pekelder, *Neue Nachbarschaft. Deutschland und die Niederlande, Bildformung und Beziehungen seit 1990*, Münster 2013, S. 111 ff.

¹² Vgl. Koning bezoekt verschillende waterstofprojecten in Duitsland, 5. 10. 2023, www.koninklijkhuis.nl/actueel/nieuws/2023/10/05/koning-bezoekt-verschillende-waterstofprojecten-in-duitsland--programma.

schen Heeres integriert. Und auch die Marine und Luftwaffe sind auf dem Weg der Integration, nicht nur mit Deutschland, sondern auch mit Belgien, dem Vereinigten Königreich und Norwegen.

Es passt zu dieser Entwicklung, dass heutzutage idealistische Argumente, die auf die EU als Friedens- und Wertegemeinschaft verweisen, in der niederländischen Bevölkerung deutlich Anklang finden. So zeigt die jüngste Eurobarometer-Umfrage vom Herbst 2023, dass viele Niederländerinnen und Niederländer die EU mit dem Begriff „Frieden“ verbinden. Nach der „Freiheit, überall in der Union reisen, studieren und arbeiten zu können“, und dem Euro war dies mit 44 Prozent die am dritthäufigsten genannte Antwort.¹³

Dennoch tut sich die niederländische Öffentlichkeit bisweilen schwer mit der Frage, ob mit der faktischen Verschmelzung des Heeres mit der Bundeswehr nicht auch die Entscheidungsgewalt über die eigenen Streitkräfte, also die nationale Souveränität, aufgegeben wurde. Wilders scheint dies zu glauben und schlägt deshalb vor, die Integration des niederländischen Heeres wieder rückgängig zu machen.¹⁴ Außer Empörung rufen solche unlauteren, mit der Nato-Mitgliedschaft unvereinbaren Gedanken der PVV allerdings wenig sachliche Reaktionen hervor.

FAZIT

Es zeigt sich, dass in den Niederlanden bislang keine ernsthafte Debatte darüber geführt wurde, wie Souveränität in einer Welt zunehmender Unordnung neu zu definieren ist. Die Impulse des französischen Präsidenten Emmanuel Macron, Souveränität in Richtung einer gemeinsamen eu-

ropäischen strategischen Autonomie zu deuten, sind in den Niederlanden, wenn überhaupt, nur mit Argwohn aufgenommen worden.¹⁵ Den Plänen der PVV steht also kaum mehr als die – freilich immer noch weit verbreitete – Zuneigung zur Nato gegenüber.¹⁶

Das Fazit des Beitrags kann daher nur ambivalent ausfallen: Klar ist, dass die Interessenlage – wirtschaftlich, grenzräumlich und sicherheitspolitisch – für eine Fortsetzung und sogar Vertiefung der europäischen Integration der Niederlande spricht. Auch ist klar, dass zu den Vertretern der niederländischen Wirtschaft seit 1990 zunehmend neue Akteure, darunter Interessenvertreter aus den Grenzregionen, hinzugekommen sind, die sich als breite Lobbygruppe einer euroskeptischen Politik entgegenstellen. Die jüngste Eurobarometer-Umfrage könnte sie darin bestärken, denn sie hat ergeben, dass 85 Prozent der Niederländerinnen und Niederländer die These ablehnen, ihr Land könne außerhalb der EU seine Zukunft besser meistern.¹⁷

Problematisch bleibt jedoch, dass dieselben Bürgerinnen und Bürger in der Wahlkabine nicht nur nach ihrer Meinung zu Europa abstimmen. So könnte es passieren, dass viele für eine strengere Einwanderungspolitik stimmen und nebenbei einen Nexit erwirken, obwohl die Grundstimmung in den Niederlanden eindeutig dagegen ist. Nur eine klare Debatte über Europa und die Interessen, die durch die Integration gewahrt werden, kann dies verhindern. Ein größeres Bewusstsein in Politik und Medien für die niederländische Integrationsgeschichte und die manchmal eigenwilligen Entscheidungen niederländischer Europapolitiker könnte dabei helfen.

13 Standard Eurobarometer 100 – Autumn 2023, <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/3053>.

14 Vgl. *Nederlanders weer op 1. PVV verkiezingsprogramma 2023*, www.pvv.nl/verkiezingsprogramma.html.

15 Vgl. Casper Bouwmeester, *Europese strategische autonomie: perspectieven uit Duitsland en Nederland*, unveröffentlichte Abschlussarbeit des binationalen Masterprogramms Niederlande-Deutschland-Studien, Radboud Universiteit Nijmegen/Westfälische Wilhelms-Universität Münster 2023.

16 Vgl. Dick Zandee, *Belangrijk, maar geen hoogste prioriteit – veiligheid en defensie in de verkiezingsprogramma's*, Clingendael Alert, November 2023, www.clingendael.org/sites/default/files/2023-11/Alert_Verkiezingsprogrammas_veiligheid_defensie_2023.pdf.

17 Vgl. Eurobarometer (Anm. 13).

JACCO PEKELDER

ist Professor für niederländische Geschichte und Direktor des Zentrums für Niederlande-Studien an der Universität Münster.

JORRIT STEEHOUDER

ist Assistant Professor für Geschichte der Internationalen Beziehungen an der Universität Utrecht.

WIE SOLL DIE UNION WACHSEN?

Zur aktuellen Erweiterungspolitik

Michael Kaeding

Während wir in Europa noch dabei sind, die Erweiterungsrounden der vergangenen Jahrzehnte und den Austritt des Vereinigten Königreichs aus der EU zu verarbeiten, erfordern die aktuellen geopolitischen Zwänge rasche und neue politische Antworten auf die Erweiterungsfragen der EU. Gleichzeitig brauchen die notwendigen Reformen und die Modernisierung der EU nach innen sowie die Entwicklung der Beitrittskandidaten zu liberalen Demokratien Zeit. Dieses offensichtliche Dilemma ist der Ausgangspunkt für eine notwendige Diskussion darüber, wie die Erweiterungspolitik der EU reformiert werden muss, um die Zukunft der Europäischen Union selbstbestimmt in die Hand zu nehmen. Dabei sind die jeweiligen nationalen Besonderheiten innerhalb der EU, aber auch die der Beitrittskandidaten zu berücksichtigen. Die Wählerinnen und Wähler müssen überall mit ins Boot geholt werden, und das ist vielleicht eine der wichtigsten Aufgaben.

ÜBERKOMMENE ERWEITERUNGSMETHODIK

Die Bilanz der EU-Erweiterungspolitik der vergangenen 15 Jahre ist ernüchternd: Weder in Sachen Demokratie noch bei der Erweiterung selbst gab es nennenswerte Fortschritte. Doch der Krieg Russlands in der Ukraine hat dem Erweiterungsprozess neuen Schwung verliehen.⁰¹ Der Europäische Rat hat in der Folge mutige Entscheidungen getroffen, sodass heute zehn Länder vor dem EU-Beitritt stehen.⁰² Die Gefahr besteht, dass all dieser Mut verloren geht, wenn wir einfach zu den alten Methoden zurückkehren beziehungsweise eine Erweiterungsmethodik beibehalten, die in den vergangenen 15 Jahren nicht wirklich funktioniert hat. Denn Beitrittsverhandlungen allein sind, wie wir aus den Erfahrungen mit den Ländern des Westbalkans und der Türkei wissen, keine Garantie für eine rasche EU-Mitgliedschaft.⁰³ Und mit der Ukraine, Georgien, Moldau und den westlichen Balkansta-

ten haben wir es mit Ländern zu tun, deren Zivilgesellschaften es weniger an Mut und Willen fehlt, Reformen auf dem Weg zur liberalen Demokratie umzusetzen, als vielmehr mit dem schwierigen Erbe umstrittener staatlicher Selbstständigkeit und verfestigtem Klientelismus zu kämpfen haben.⁰⁴

Der Erweiterungsprozess der EU darf jedoch nicht wieder ins Stocken geraten, indem wir die alten Debatten, die frühere Erweiterungsrounden begleitet haben, wieder aufleben lassen: *Wer soll wann und wie der EU beitreten?*⁰⁵ Wer wann beitreten wird, darüber kann derzeit nur spekuliert werden. Können die EU-Institutionen eine höhere Mitgliederzahl überhaupt verkraften? Kann sich die EU die Kosten für die Aufnahme von Ländern leisten, die viel ärmer als der EU-Durchschnitt sind und deren Wirtschaft weitgehend von der Landwirtschaft abhängt? Klar ist, dass die Erweiterung die Disparitäten zwischen den Staaten und Regionen der EU erheblich vergrößern wird. Folglich wird sie unweigerlich Anpassungen des auf dem Bruttoinlandsprodukt basierenden EU-Haushalts erfordern. Entweder wird der Kuchen größer und das Gesamtbudget steigt – oder jeder bekommt ein kleineres Stück. Folglich wird es zu einer tiefgreifenden Umverteilung von EU-Mitteln zwischen den Mitgliedstaaten kommen. Und selbstverständlich führt die Erweiterung in geographischer und strategischer Hinsicht zu einer neuen Außenengrenze und einer Verlagerung des territorialen Schwerpunkts der Union weg vom Atlantik und hin zum Schwarzen Meer. Die Gestalt der Union und damit auch die Art der potenziellen Bedrohungen werden sich verändern. Und wenn die EU-Mitgliedstaaten nicht gemeinsam ihre Verteidigungskapazitäten erheblich ausbauen, wird die Abhängigkeit von den Vereinigten Staaten in Sicherheitsfragen höchstwahrscheinlich weiter zunehmen.⁰⁶ Die Frage ist also nicht, ob sich die Europäische Union und ihre Funktionsweise verändern werden, sondern wie dieser Wandel zu einer Reform der EU-Erweiterungspolitik führen kann, die von den Bürgerinnen und Bürgern der EU mitgetragen wird.

UNWISSENHEIT UND SKEPSIS

„Wir vereinigen keine Staaten, wir vereinen Menschen“, sagte Jean Monnet, einer der Wegbereiter des europäischen Einigungsprozesses, 1952. Die öffentliche Unterstützung für diese Vereinigung kann allerdings nicht als selbstverständlich angesehen werden.⁰⁷ Unwissenheit und Skepsis gegenüber der Erweiterung herrschen in vielen Teilen der Union immer noch vor.⁰⁸ Die Unterstützung in den 2000er Jahren wich schnell der Erweiterungsmüdigkeit, der wachsenden Sorge um Arbeitsplätze und Löhne, der Angst vor zunehmender Migration innerhalb der EU und dem Schreckgespenst des „Sozialdumpings“, dem berüchtigten „polnischen Klempner“, der viele misstrauisch gegenüber neuen EU-Mitgliedern werden ließ.⁰⁹ Der Zuzug von Arbeitskräften aus Osteuropa wird von vielen auch direkt mit den Wahlerfolgen vor allem rechtspopulistischer und europaskeptischer Parteien und dem Brexit-Votum im Vereinigten Königreich in Verbindung gebracht.¹⁰

01 Vgl. Jelena Džankić/Simonida Kacarska/Soeren Keil (Hrsg.), *A Year Later: War in Ukraine and Western Balkan (Geo)Politics*, Florenz 2023.

02 In der Reihenfolge ihrer Beitrittsanträge: Türkei, sechs Länder des westlichen Balkans (Nordmazedonien, Montenegro, Serbien, Albanien, Bosnien-Herzegowina, Kosovo) und drei Länder Osteuropas (Ukraine, Georgien, Republik Moldau).

03 Vgl. Spyros Economides, *From Fatigue to Resistance: EU Enlargement and the Western Balkans*, The Dahrendorf Forum, Working Paper 17/2020, http://eprints.lse.ac.uk/104393/1/Economides_from_fatigue_to_resistance_published.pdf; Barbara Lippert, *Turkey as a Special and (Almost) Dead Case of EU Enlargement Policy*, in: Wulf Reiners/Ebru Turhan (Hrsg.), *EU-Turkey Relations. Theories, Institutions, and Policies*, Cham 2021, S. 267–294.

04 Vgl. Sergiu Gherghina/Miroslav Nemčok, *Political Parties, State Resources and Electoral Clientelism*, in: *Acta Politica* 56/2021, S. 591–599; Policy and Management Consulting Group (Hrsg.), *Invigorating Enlargement and Neighbourhood Policy for a Resilient Europe – Horizon Europe InvigoratEU Panel Discussions*, 21. 2. 2024, www.youtube.com/watch?v=z0A7fhWnfRA.

05 Vgl. Report of the Franco-German Workinggroup on EU Institutional Reform, *Sailing on High Seas: Reforming and Enlarging the EU for the 21st Century*, Paris–Berlin, 18. 9. 2023, www.auswaertiges-amt.de/blob/2617206/4d0e0010ffcd-8c0079e21329b3332/230919-rfaa-deu-fra-bericht-data.pdf; Trans European Policy Studies Association, *Harnessing the EU Accession Perspective for Consolidating Democracy in Accession Trio Countries*, 16. 6. 2022, <https://tepsa.eu/policy-advice/experts-debrief-harnessing-the-eu-accession-perspective-for-consolidating-democracy-in-accession-trio-countries>.

06 Vgl. Hans Kribbe/Luuk van Middelaar, *Preparing for the Next EU Enlargement: Tough Choices Ahead*, September 2023, <https://big-europe.eu/publications/big002-preparing-for-the-next-eu-enlargement>.

Im Hinblick auf die aktuellen Erweiterungsfragen ist beispielsweise unklar, wie lange sich die seit zwei Jahren anhaltende Solidarität mit der Ukraine in einer Unterstützung der EU-Erweiterung niederschlagen und nach dem Ende des Krieges anhalten wird.¹¹ Der aktuelle Streit zwischen Warschau, einem der treuesten Verbündeten der Ukraine, und Kyjiw über den Import billigen ukrainischen Getreides und dessen Auswirkungen auf den Lebensunterhalt polnischer Landwirte gibt einen Vorgeschmack darauf, wie brisant die Erweiterungsdebatten werden können.¹²

Um den potenziellen neuen Mitgliedern der EU eine Heimat im „Haus Europa“ zu bieten, müssen die Staats- und Regierungschefs der EU Wege finden, ihre eigenen Bürgerinnen und Bürger davon zu überzeugen.¹³ Hier liegt vielleicht eine der größten Aufgaben, vor denen die Union derzeit steht. Denn es gibt nicht den einen Weg, das eine Instrument, die eine Lösung, sondern es geht um einen Werkzeugkasten, den es in den kommenden Monaten gemeinsam zu entwickeln gilt. Ein Werkzeugkasten, der aufzeigt, wie eine reformierte EU-Erweiterungspolitik dazu beitragen kann, die Zukunft Europas widerstandsfähiger zu machen, indem die Menschen mit dem abgeholt werden, was sie mit dem europäischen Integrationsprozess

07 Vgl. Matteo Bonomi/Irene Rusconi, *From EU „Enlargement Fatigue“ to „Enlargement Enthusiasm“?*, 5. 10. 2023, www.oegfe.at/wp-content/uploads/2023/10/PB-192023.pdf.

08 Vgl. Michael Kaeding/Johannes Pollak/Paul Schmidt (Hrsg.), *Enlargement and the Future of Europe – Views from the Capitals*, Wiesbaden 2023.

09 Vgl. Europäischer Gewerkschaftsbund, *Free Movement, Yes! Social Dumping, No!*, 26. 2. 2015, www.etuc.org/sites/default/files/publication/files/flyer_social_dumping_en_06.pdf; „Polish Plumber“ Turned Out to Be French Hoax, 22. 10. 2009, www.euractiv.com/section/economy-jobs/news/polish-plumber-turned-out-to-be-french-hoax.

10 Vgl. Kaeding/Pollak/Schmidt (Anm. 8); Harold D. Clarke/Matthew Goodwin/Paul Whiteley, *Insight: Why Britain really voted to leave the European Union*, 2017, www.essex.ac.uk/research/showcase/why-britain-really-voted-to-leave-the-european-union.

11 Vgl. Aurélie Pugnet, *EU's War Fund for Ukraine Stuck in Debate Around Solidarity*, 22. 2. 2024, www.euractiv.com/section/defence-and-security/news/eus-war-fund-for-ukraine-stuck-in-debate-around-solidarity.

12 Vgl. *Visit Ukraine, Polish Blockade Extends to Borders with Other Countries: What Is the Situation Now?*, 27. 2. 2024 <https://visitukraine.today/blog/3434/polish-blockade-extends-to-borders-with-other-countries-what-is-the-situation-now>; Kribbe/Middelaar (Anm. 6).

13 Vgl. Georg Kreis, *Das Europäische Haus*, in: Pim den Boer et al. (Hrsg.), *Europäische Erinnerungsorte*, Bd. 2, München 2012, S. 577–584.

verbinden: Frieden,¹⁴ Sicherheit,¹⁵ Stabilität¹⁶ und Wohlstand,¹⁷ aber auch die Zurückgewinnung nationaler Souveränität,¹⁸ ein Modell gelebter Solidarität¹⁹ und wehrhafter Demokratie.²⁰

Mithilfe des Werkzeugkastens müssen daher unter anderem die unterschiedlichen nationalen Debatten rund um die Themen „EU-Erweiterung“ und „Zukunft Europas“ identifiziert und miteinander verknüpft werden, um gemeinsam politische Mehrheiten für ein erweitertes Europa zu finden – und um gemeinsam ein für die Zukunft gestärktes Europa zu gestalten.²¹

ERWEITERUNG ALS NOTWENDIGKEIT?

Die Gemeinsamkeiten und Unterschiede in der Frage, wie die EU erweitert werden soll, für ganz Europa zu erfassen, trägt dazu bei, das gegenseitige Verständnis der Menschen in Fragen der künftigen EU-Erweiterung und des Zusammenlebens in der EU zu verbessern.²²

Bis zum Beginn des russischen Angriffskrieges auf die Ukraine konzentrierte sich die Erweiterungspolitik der meisten Länder aufgrund der geografischen Nähe vor allem auf den Westbalkan. Dieser Region wurde aus verschiedenen Gründen strategische Bedeutung beigemessen. In Österreich beispielsweise leben rund 600 000 Menschen, die familiäre Wurzeln auf dem Balkan haben. Da

österreichische Unternehmen in den Bereichen Finanzwesen, Telekommunikation, Bauwesen und Tourismus zu den wichtigsten Investoren in ihren „Heimatmärkten“ zählen, gehen die wirtschaftlichen Interessen Hand in Hand mit der grundsätzlichen Bereitschaft, Südosteuropa zu unterstützen. Für Slowenien sind die westlichen Balkanländer die zweitwichtigsten Handelspartner, auf die 2022 14 Prozent der slowenischen Exporte entfielen. Es ist auch die Region, in die die meisten slowenischen Auslandsinvestitionen geflossen sind (70 Prozent). Die meisten ausländischen Arbeitskräfte in Slowenien stammen aus den Westbalkanländern, was die historischen Bindungen der slowenischen Bevölkerung zu den anderen ehemaligen jugoslawischen Republiken widerspiegelt.

Die Mehrheit der EU-Mitglieder ist der Ansicht, dass die Übernahme der EU-Standards und -Werte der einzige Weg zu langfristiger Stabilität und Wohlstand in den Ländern des Westbalkans und damit von zentraler Bedeutung für die Stabilität und Sicherheit der gesamten EU ist. Die EU-Erweiterung wird hier als Garant für Wohlstand und gemeinsame Werte gesehen.

Polen und Schweden stehen dagegen exemplarisch für jene Gruppe von EU-Staaten, die nicht spezifisch an den Westbalkan denken, sondern traditionell zu den Befürwortern der EU-Osterweiterung gehören und sich daher federführend an der EU-Initiative Östliche Partnerschaft von 2009 beteiligt haben, um die Integration der Länder in der östlichen Nachbarschaft der Union stärker zu unterstützen, vor allem, um die Stabilität in der Region zu sichern. Der Krieg Russlands in der Ukraine hat bei ihnen zu einer spürbaren sicherheitspolitischen Präferenzverschiebung in Richtung Erweiterung geführt. Mit dem Krieg sind aber auch die Werte, die mit der Zugehörigkeit zum „Westen“ verbunden werden, wichtiger denn je geworden. War die Unterstützung der Erweiterung früher vor allem durch wirtschaftliche Interessen motiviert, so hat heute der Sicherheitsaspekt in Kombination mit einer wertebasierten Haltung an Bedeutung gewonnen.

Darüber hinaus gibt es Länder wie Portugal, die trotz ihrer geografischen Entfernung am westlichen Rand der Union die Erweiterungsrounden als eine Form der Solidarität und der Begleichung einer „Schuld der Dankbarkeit“ unterstützt haben. Hier wird die Erweiterung der EU um den Westbalkan, die Ukraine, die Republik Moldau und Georgien im Kontext eines Prozesses der europäischen integrativen Solidarität verstanden.

14 Vgl. David Chandler, *EU Statebuilding: Securing the Liberal Peace through EU Enlargement*, in: Roger Mac Ginty/Oliver Richmond (Hrsg.), *The Liberal Peace and Post-War Reconstruction*, London 2013, S. 103–117.

15 Vgl. Esther Barbé/Benjamin Kienzle, *Security Provider or Security Consumer? The European Union and Conflict Management*, in: *European Foreign Affairs Review* 4/2007, S. 517–536.

16 Vgl. Athanasios Vamvakidis, *Convergence in Emerging Europe: Sustainability and Vulnerabilities*, in: *Eastern European Economics* 3/2014, S. 5–27.

17 Vgl. Dimitrios Christelis et al., *Income, Wealth and Financial Fragility in Europe*, in: *Journal of European Social Policy* 4/2009, S. 359–376.

18 Vgl. Sophie Meunier/Kalypso Nicolaidis, *Who Speaks for Europe? The Delegation of Trade Authority in the EU*, in: *Journal of Common Market Studies* 3/1999, S. 477–501.

19 Vgl. Kaeding/Pollak/Schmidt (Anm. 8).

20 Vgl. Martin Klamt, *Die Europäische Union als Streitbare Demokratie: Rechtsvergleichende und europarechtliche Dimensionen einer Idee*, München 2012.

21 Vgl. Kaeding/Pollak/Schmidt (Anm. 8).

22 Vgl. Piotr Buras/Engjellushe Morina, *Catch-27: The Contradictory Thinking about Enlargement in the EU*, 23. 11. 2023, <https://ecfr.eu/publication/catch-27-the-contradictory-thinking-about-enlargement-in-the-eu>.

Die portugiesische Haltung steht zugleich aber auch exemplarisch für gesellschaftliche und politische Veränderungen innerhalb eines Landes – und dafür, dass sich nationale Diskurse verändern können. Tatsächlich sprechen in Portugal nur sehr wenige Menschen über die EU-Erweiterung. Obwohl Portugal der Ukraine und der Republik Moldau den Kandidatenstatus zuerkannt hat, war es eines der letzten Länder, das seine Unterstützung öffentlich bekräftigte. Sowohl der westliche Balkan als auch die Ukraine, die Republik Moldau und Georgien sind aus portugiesischer Sicht nicht nur geografisch, sondern auch historisch, kulturell und emotional weit entfernt. Am 21. November 2022 erklärte der portugiesische Premierminister António Costa, dass die EU in ihrem derzeitigen institutionellen und budgetären Rahmen nicht über ausreichende Kapazitäten verfüge, um den Erwartungen der vorgeschlagenen Erweiterung gerecht zu werden.²³ Er warnte sogar davor, dass falsche Versprechungen dramatische Folgen haben könnten, und betonte, dass die EU zwar sehr klare Kriterien für den Beitritt neuer Mitgliedstaaten habe, aber keine Kriterien für ihre eigene Fähigkeit, andere Mitglieder zu integrieren.

Mit dem Krieg Russlands gegen die Ukraine ist die Erweiterung für viele zu einer geopolitischen Notwendigkeit geworden, da jede wahrgenommene Verlangsamung des EU-Erweiterungsprozesses den Einfluss anderer Akteure – insbesondere Russlands und Chinas, aber auch der Türkei – zu stärken droht. Dänemark befürchtet wie viele andere Mitgliedstaaten, dass sich die Westbalkanländer China, der Türkei und Russland zuwenden könnten, wenn die EU sie zu lange außen vor lässt. Auch der damalige schwedische Minister für EU-Angelegenheiten, Hans Dahlgren, vertrat die Ansicht, dass die EU-Erweiterung eines der besten geopolitischen Instrumente der Union und ein Weg zur Schaffung von Sicherheit und Stabilität in Europa ist. Der Westbalkan ist daher für viele auch eine Schlüsselregion in Bezug auf Energie, Migration und Sicherheit. Aus diesem Grund hat unter anderem die Tschechische Republik ein Finanzpaket zur Verringerung der Energieabhängigkeit der Region von Russland nachdrücklich unterstützt und erwartet im Gegenzug von den Westbalkanstaaten,

dass sie die außenpolitischen Wertvorstellungen der EU gegenüber Russland teilen.

Andere Länder bringen die Erweiterungsfrage aber auch mit bestehenden Grenzproblemen in Verbindung, die zunächst gelöst werden müssten. Kroatien macht seit seinem Beitritt 2013 von seinem Vetorecht bei der Eröffnung neuer Verhandlungskapitel im EU-Beitrittsprozess von Serbien und Montenegro Gebrauch und erinnert damit an das Verhalten Sloweniens gegenüber Kroatien rund 15 Jahre zuvor.

Schließlich werden einige Mitgliedstaaten die Diskussion über die Rechtsstaatlichkeit mit Nachdruck vorantreiben und sich entschieden gegen jeden demokratischen Rückschritt innerhalb der Union wehren. Manche Länder haben bereits deutlich gemacht, dass neue EU-Mitglieder vor ihrem Beitritt alle Regeln der Union einhalten müssen. Hier muss allerdings selbstkritisch angemerkt werden, dass die EU zunächst selbst ihre Hausaufgaben machen muss.²⁴ Wir sollten ehrlich mit unseren eigenen Problemen in der EU umgehen und offen ansprechen, dass auch wir uns tagtäglich für die Prinzipien einer liberalen Demokratie, für einen funktionierenden Rechtsstaat einsetzen müssen. Nur so können wir einen ehrlichen Dialog führen und langfristig überzeugen: Wie kann man liberale Demokratie lernen? Handelt es sich dabei um einen linearen Prozess? Wie kann der Fortschritt aufrechterhalten werden? Welche Sicherheitsvorkehrungen gibt es gegen demokratische Rückschritte? Wir haben in der EU insgesamt – nicht nur in Ungarn – Probleme mit der Umsetzung einer gelebten freiheitlich-demokratischen Grundordnung. Welche Schlussfolgerungen lassen sich daraus für die zum Teil existenziell bedrohten Bürgerinnen und Bürger in der Ukraine, der Republik Moldau, Georgien und den sechs Balkanstaaten ziehen?

2024 VERSUS 1999

Die Situation im Europawahljahr 2024 ist nicht vergleichbar mit der Situation im Jahr 1999, als die letzte große Erweiterungsrunde vorbereitet wurde. Der russische Angriffskrieg in der Ukraine hat den Kontext der EU-Erweiterungspolitik und die Funktionsweise der Union grundlegend verändert. Mit verschiedenen Mitteln versetzt die neoim-

23 Vgl. EU Cannot Fulfill Expansion Expectations, Says PM, 21. 11. 2022, <https://econews.pt/2022/11/21/eu-cannot-fulfill-expansion-expectations-says-pm>.

24 Vgl. Milada Anna Vachudova, Ethnopolitism and Democratic Backsliding in Central Europe, in: *East European Politics* 3/2020, S. 318–340.

periale Kontrolle Russlands über die Staaten der ehemaligen Sowjetunion alle Länder in höchster Alarmbereitschaft und in eine Position größter Verwundbarkeit, von der insbesondere die Länder in der östlichen Nachbarschaft der EU und auf dem westlichen Balkan betroffen sind. Diese Mittel reichen von wirtschaftlicher und politischer Einflussnahme über Desinformation und Wahlbeeinflussung bis hin zu Cyberangriffen und militärischer Gewalt.²⁵ Russland stellt die Grundprinzipien einer regelbasierten internationalen Ordnung und damit die Werte und Interessen der EU permanent infrage.

Der große Unterschied zu 1999 besteht heute darin, dass eine Reform des EU-Erweiterungsprozesses mit einer Neutralisierung der Bedrohung durch den Kreml einhergehen muss. Oder kann die EU realistisch erwarten, dass sich die Ukraine, Moldau, Georgien und die sechs Balkanstaaten in den kommenden Jahren zu vollwertigen liberalen Demokratien entwickeln, wenn der Kreml jeden Tag unerbittlich gegen sie und ihre Bevölkerungen vorgeht?²⁶ Wir haben in der EU auch ohne eine allgegenwärtige Bedrohung durch Russland bereits Probleme mit der Rechtsstaatlichkeit in manchen Mitgliedstaaten. Welche Integrationsfortschritte können wir also in den nächsten Jahren tatsächlich erwarten?

Die Beitrittskandidaten gehen existenzielle Sicherheitsrisiken ein, wenn sie sich für uns, für die Demokratie, für die EU entscheiden. Vieles wird daher auch davon abhängen, welche Sicherheitsgrundlagen wir, die EU, die freie Welt, in den Regionen der Balkanstaaten und Osteuropas schaffen wollen, schaffen können und schaffen werden.

SCHLUSS

Die Stärkung der Widerstandsfähigkeit der Europäischen Union und ihrer Nachbarn ist in einer

25 Vgl. Richard Youngs, *Geoliberal Europe and the Test of War*, New York 2024.

26 Vgl. Mariam Khotenashvili, *Building Security Foundations for an Enlarged and Democratic EU: Insights From Georgia*, 29.2.2024, <https://tepsa.eu/analysis/building-security-foundations-for-an-enlarged-and-democratic-eu-insights-from-georgia>.

27 Vgl. Daniel Göler, *Die Grenzen des „Cost-of-Non-Europe“-Narrativs: Anmerkungen zur Sinnstiftung der Europäischen Integration*, in: *Integration* 2/2012, S. 129–135.

28 Vgl. Frank Schimmelfennig/Thomas Winzen, *Ever Looser Union? Differentiated European Integration*, Oxford 2020; Milena Mihajlović et al., *Template 2.0 for Staged Accession to the EU*, 28.8.2023, <http://www.ceps.eu/ceps-publications/template-2-0-for-staged-accession-to-the-eu>.

Zeit großer Unsicherheit, die sich aus wachsenden Sicherheitsherausforderungen wie geopolitischen Rivalitäten, militärischen Bedrohungen und der Erosion und den täglichen Angriffen auf demokratische Werte ergibt, von entscheidender Bedeutung.

Deshalb muss jede Debatte über die Zukunft der Union nicht nur eine gründliche Diskussion, sondern auch entschlossene Schritte zur Reform und Erweiterung der europäischen Integration einschließen, wobei die nationalen Besonderheiten aller EU-Mitgliedstaaten und Beitrittskandidaten zu berücksichtigen sind, um die EU-Bürgerinnen und -Bürger sowie die Wählerinnen und Wähler mitzunehmen. Denn derzeit wissen viele Menschen in Europa nur wenig über die Erweiterung und die gegenseitigen Sorgen und Hoffnungen.

Den Bürgerinnen und Bürgern der Europäischen Union müssen die Kosten der Nicht-Erweiterung aufgezeigt werden, in Anlehnung an den 1988 von Paolo Cecchini vorgelegten Bericht über die „Kosten des Nicht-Europa“.²⁷ Sie müssen verstehen, wie hoch die Kosten sind, wenn wir die Beitrittskandidaten von uns fernhalten. Die Menschen in den EU-Mitgliedstaaten und in den Beitrittsländern müssen verstehen, worin die Unterschiede zu 1999 bestehen, welche Vorteile sich 2024 ergeben und inwiefern eine differenzierte und/oder schrittweise reformierte Erweiterungspolitik die Zukunft Europas widerstandsfähiger macht.²⁸ Die Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft in den Mitgliedstaaten und insbesondere in den Beitrittsländern ist dabei von entscheidender Bedeutung.

Das Zeitfenster ist eng: Im Juni 2024 wird der Europäische Rat seine nächste Strategische Agenda für den Zeitraum 2024 bis 2029 verabschieden, Anfang 2025 wird die Europäische Kommission ihr neues Arbeitsprogramm danach ausrichten, ebenfalls 2025 wird ein erster Vorschlag für den nächsten mehrjährigen Finanzrahmen für den Zeitraum 2028 bis 2034 erwartet, und im Frühjahr 2027 finden voraussichtlich die französischen Präsidentschaftswahlen statt. Viel Zeit für eine abgestimmte Politik bleibt nicht.

MICHAEL KAEDING

ist Professor für Europapolitik und Europäische Integration am Institut für Politikwissenschaft der Universität Duisburg-Essen und Koordinator des Horizon Europe Projekts „InvigoratEU“.

Herausgegeben von der
Bundeszentrale für politische Bildung
Bundeskanzlerplatz 2, 53113 Bonn



Redaktionsschluss dieser Ausgabe: 15. März 2024

REDAKTION

Lorenz Abu Ayyash (verantwortlich für diese Ausgabe)
Anne-Sophie Friedel
Jacob Hirsch (Volontär)
Julia Günther
Sascha Kneip
Johannes Piepenbrink
Martin Schiller
apuz@bpb.de
www.bpb.de/apuz
www.bpb.de/apuz-podcast
twitter.com/APuZ_bpb

APuZ
Nächste Ausgabe
16–17/2024, 13. April 2024
BONN

Newsletter abonnieren: www.bpb.de/apuz-aktuell
Einzelausgaben bestellen: www.bpb.de/shop/apuz

GRAFISCHES KONZEPT

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 Cover Service GmbH & Co. KG
fazit-com@cover-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 4.0 International.



APuZ

AUS POLITIK UND ZEITGESCHICHTE

www.bpb.de/apuz