

# DEUTSCHLAND & EUROPA



## Die Europäische Union und ihre Grenzen

»Deutschland & Europa« wird von der Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg herausgegeben.

**Direktor der Landeszentrale**  
Lothar Frick

**Chefredaktion**  
Jürgen Kalb, juergen.kalb@lpb.bwl.de

**Redaktionsassistentz**  
Verena Richter-Demel,  
verena.demel@lpb.bwl.de

**Beirat**  
Günter Gerstberger, im Ruhestand,  
Robert Bosch Stiftung GmbH, Stuttgart,  
Renzo Costantino, Ministerialrat,  
Ministerium für Kultus, Jugend und Sport  
Prof. Dr. emer. Lothar Burchardt,  
Universität Konstanz

Dietrich Rolbetzki, Oberstudienrat i. R.,  
Filderstadt

Lothar Schaechterle, Professor i. R.  
Staatliches Seminar für Didaktik  
und Lehrerbildung Esslingen

Dr. Beate Rosenzweig, Universität Freiburg  
und Studienhaus Wiesneck

Dr. Georg Weinmann, Studiendirektor,  
Dietrich-Bonhoeffer-Gymnasium Wertheim

Lothar Frick, Direktor der Landeszentrale  
für politische Bildung Baden-Württemberg

Jürgen Kalb, Studiendirektor, Landeszentrale  
für politische Bildung Baden-Württemberg

**Anschrift der Redaktion**

Lautenschlagerstraße 20, 70173 Stuttgart  
Telefon: 07 11/16 40 99-21 oder -43  
Fax: 07 11/16 40 99-77

**Gestaltung Titel**

VH-7 Medienküche GmbH, Stuttgart / Jürgen  
Kalb

**Gestaltung Innenteil**

Schwabenverlag AG  
Senefelderstraße 12, 73760 Ostfildern-Ruit  
Telefon: 07 11/44 06-0, Fax: 07 11/44 06-179

**Druck**

Neue Süddeutsche Verlagsdruckerei, Ulm  
89079 Ulm

»Deutschland & Europa« erscheint  
zweimal im Jahr.

Preis der Einzelnummer: 3,00 EUR  
Jahresbezugspreis: 6,00 EUR

Namentlich gezeichnete Beiträge geben nicht  
die Meinung des Herausgebers und der Redak-  
tion wieder. Für unaufgefordert eingesandte  
Manuskripte übernimmt die Redaktion keine  
Haftung.

Nachdruck oder Vervielfältigung auf elek-  
tronischen Datenträgern sowie Einspeisung  
in Datennetze nur mit Genehmigung der  
Redaktion.

Titelfoto: dpa, picture alliance, 2019

Auflage dieses Heftes: 18.000 Exemplare

Redaktionsschluss: 25.2.2019

ISSN 1864-2942



EU Fahne und Herzschlagkurve, Februar 2019

© picture alliance / ZB



Das komplette Heft finden Sie zum Downloaden als PDF-Datei unter  
[www.deutschlandundeuropa.de](http://www.deutschlandundeuropa.de)

## Die Europäische Union und ihre Grenzen

Vorwort des Herausgebers .....	2
Geleitwort der Ministerin .....	2
1. Die Europawahlen: Neben- oder Schicksalswahlen? <b>Jürgen Kalb</b> .....	3
2. Die Bewahrung der EU-Grundwerte in den Vereinigten Staaten von Europa <b>Jan Bergmann</b> .....	8
3. Entscheidungsstrukturen im Mehrebenensystem der EU am Beispiel der Datenschutzrichtlinie der EU <b>Gabriele Abels</b> .....	18
4. Europawahlen im Zeichen populistischer Herausforderungen. Die Entwicklung der Parteiensysteme in der Europäischen Union <b>Frank Decker</b> .....	28
5. Italiens neues Verhältnis zur Europäischen Union: Zwischen wachsender Distanz und dem italienischen Wunsch nach Selbstbehauptung und Anerkennung <b>Alexander Grasse und Jan Labitzke</b> .....	38
6. Brexit-Effekte: Welche Folgen hat der Abschied Großbritanniens von der EU? <b>Georg Weinmann</b> .....	50
7. Mehr Bürgerdialog, besseres Europa? Ein kritisch-konstruktiver Blick auf dialogische Bürgerbeteiligungsformate in der EU <b>André Bächtiger, Anke Daiber und Vanessa Schwaiger</b> .....	62
8. Hart an der Grenze: Die jüngste Krise der Asyl- und Migrationspolitik der Europäischen Union <b>Martin Grosse Hüttmann</b> .....	70

## DEUTSCHLAND & EUROPA INTERN

D&E-Autorinnen und Autoren – Heft 77 .....	80
--	----

# Vorwort des Herausgebers

Das Europäische Parlament entscheidet über wichtige Fragen – von der Migration bis zum Klimawandel. Jedoch ist Demokratie keine Selbstverständlichkeit. Denn Demokratie ist immer nur so stark, wie die Bürgerinnen und Bürger sie machen. Das gilt auch für die europäische Demokratie. Vom 23. bis zum 26. Mai sind rund 400 Millionen Menschen in der Europäischen Union aufgerufen, ihre Abgeordneten direkt zu wählen.

Europa steht vor großen Herausforderungen, die an seinen Fundamenten rütteln. Werden es die EU-Staaten schaffen, sowohl eine wirksame Wirtschafts-, Verbraucherschutz- und Klimaschutzpolitik als auch eine gemeinsame Flüchtlings- und Asylpolitik auf den Weg zu bringen? Welche Wege führen langfristig aus der Krise? Wohin soll sich die EU entwickeln? Und wie steht es überhaupt um die Zukunft Europas? Wie selbstständig soll zum Beispiel die Außen- und Sicherheitspolitik der EU in Zukunft agieren?

In allen Mitgliedstaaten mehren sich die Stimmen, die die Integrationsleistungen der Europäischen Union wieder rückgängig machen wollen. Andererseits betont die große Mehrheit der Abgeordneten im Europaparlament, aber auch die der Wählerinnen und Wähler stets, wie notwendig eine intensive Zusammenarbeit der europäischen Nationen im globalen Kräftefeld sei. Im Mittelpunkt stehen dabei ökonomische, soziale und ökologische Ziele, über deren Umsetzung in Straßburg und Brüssel hart gerungen wird.

In der Sache harten Auseinandersetzung sollte dabei aber stets sichergestellt werden, dass nicht mit falschen Tatsachenbehauptungen (»Fake News«) argumentiert wird. Die aktuelle Ausgabe von D&E legt deshalb ganz unterschiedliche Beiträge von Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern zur Europäischen Union zur Diskussion vor, die eine vertiefte Untersuchung aus verschiedenen Blickwinkeln ermöglichen sollen.



Lothar Frick  
Direktor  
der Landeszentrale  
für politische Bildung  
Baden-Württemberg



Jürgen Kalb  
LpB Baden-Württemberg,  
Chefredakteur von  
»Deutschland & Europa«



Dr. Susanne Eisenmann  
Ministerin für Kultur,  
Jugend und Sport  
des Landes Baden-Württemberg

# Gleitwort der Ministerin für Kultur, Jugend, Baden-Württemberg

Die Mehrheit der Deutschen ist sich einer Umfrage der Europäischen Union (EU) zufolge der Bedeutung der Europawahlen im Mai 2019 bewusst. 70 Prozent der Deutschen seien der Meinung, dass ihre Stimme in der Europäischen Union wichtig sei, teilte die Vertretung der EU-Kommission in Deutschland bei der Vorstellung des jüngsten Eurobarometers mit, knapp hundert Tage vor der Wahl am 26. Mai 2019.

Lange galten Europawahlen als Wahlen zweiter Ordnung von geringer politischer Bedeutung. Doch 2019 werden sie zur Richtungswahl über die Zukunft der Europäischen Union. Die zukünftige Entwicklung der EU ist umstritten wie nie. Die Umstände der Europawahl sind insofern außergewöhnlich, nicht zuletzt angesichts der anhaltenden Diskussionen um den »Brexit«. Umfragen zufolge könnten bei den diesjährigen Wahlen etablierte Parteien an Unterstützung verlieren, während rechtspopulistische und EU-skeptische Parteien eventuell europaweit zulegen.

Dabei gilt mehr denn je: Grenzüberschreitende Handlungsfelder wie zum Beispiel das Asylrecht, die Terrorismus- und Kriminalitätsbekämpfung oder der Umwelt- und Verbraucherschutz sind nur durch europäische Zusammenarbeit sinnvoll und effektiv zu bearbeiten. Im Kern geht es deshalb um die Frage, in welche Richtung sich die EU entwickeln soll. Wie soll beispielweise eine Kontrolle und Besteuerung von international agierenden Informationstechnik-Unternehmen aussehen? Welche Strategie ist die sinnvollste zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit in den südlichen EU-Mitgliedstaaten? Wie kann die EU ihre Werte in den Mitgliedstaaten umsetzen?

Dem seit 1979 direkt gewählten Europäischen Parlament kommt dabei seit dem Vertrag von Lissabon (2007) eine entscheidende Rolle im europäischen Gesetzgebungsprozess zu.

Die aktuelle Ausgabe von »Deutschland & Europa« legt neben wichtigen wissenschaftlichen Beiträgen ausgesuchtes Material vor, um die strittigen europäischen Themen fundiert und kontrolliert im Unterricht zu untersuchen.

# 1. Die Europawahlen 2019 – Neben- oder Schicksalswahlen?

JÜRGEN KALB

Seit 1979 wird das Europäische Parlament in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union direkt gewählt. Lange Jahre galten diese Europawahlen dabei als »Wahlen zweiter Ordnung«, als »Nebenwahlen«, eher als eine »Aneinanderreihung paralleler nationaler Wahlen« (swp-Studie), die vor allem dazu genutzt wurden, der jeweiligen nationalen Regierung eine Protestnote zu übersenden. Europapolitische Themen spielten zumeist eine deutlich untergeordnete Rolle. Die Wahlbeteiligung lag dementsprechend niedrig, 2014, also bei den letzten Europawahlen, europaweit sogar auf dem historischen Tiefstand von 42,6%. Im Jahre 2019 könnte sich das ändern. Vom 23. bis zum 26. Mai 2019 sind rund 400 Millionen Europäerinnen und Europäer in den dann vermutlich nur noch 27 Mitgliedstaaten aufgefordert, ihre Abgeordneten zu wählen. Zahlreiche Beobachterinnen und Beobachter des politischen Geschehens in Brüssel sprechen bereits jetzt von einer Schicksalswahl für die Europäische Union. Dies hängt nun nicht nur mit dem Bedeutungszuwachs des Europäischen Parlaments (EP) bei der Gesetzgebung und der Nominierung von Spitzenkandidaten der großen Fraktionen im EP für den Kommissionspräsidenten zusammen, sondern insbesondere auch mit einem nachhaltigen Wandel im europäischen Parteiensystem. Europaweit werden rechtspopulistischen Parteien deutliche Gewinne vorausgesagt, während den bisher dominierenden Fraktionen Verluste drohen könnten. Sollten tatsächlich gravierende Verschiebungen zu Gunsten der Europaskeptiker eintreffen, könnte sich das gar auf das Verhältnis des Parlaments zur Europäischen Kommission auswirken, muss doch der Kommissionspräsident bzw. die Präsidentin nicht nur vom Europäischen Rat vorgeschlagen, sondern auch mit Mehrheit der Stimmen im Europäischen Parlament gewählt werden.

## ■ Pro oder Contra Europäische Union?

Die vorliegende Ausgabe von D&E mit dem Titel »Die Europäische Union und ihre Grenzen« hat deshalb versucht, in sieben Beiträgen den aktuellen Zustand des europäischen Einigungsprozesses vor den Europawahlen im Mai 2019 näher zu untersuchen und mit kontroversen Materialien wie z. B. Zeitungskommentaren, Grafiken, Karikaturen u. a. für den Schulunterricht aufzuarbeiten.

Zunächst zeigt der Vorsitzende Richter am Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg Prof. Dr. Jan Bergmann in seinem Beitrag »Die Bewahrung der EU-Grundwerte in den Vereinigten Staaten von Europa« auf, wie weit der europäische Einigungsprozess denn bislang schon gediehen ist und welche nationalen Regierungen zuletzt massiv gegen geltendes EU-Recht verstoßen



Abb. 1 »Durchbruch im Asylstreit der EU «

© Kostas Koufogiorgos, picture alliance / dieKLEINERT.de

haben. Populisten, die von einer Rückkehr zu Nationalstaaten oder zumindest einem »Europa der Vaterländer« träumen, mag die These Bergmanns, der bereits von den »Vereinigten Staaten von Europa« spricht, nicht gefallen, wollen doch Parteien wie die AfD am liebsten das Europaparlament ganz abschaffen, da die EU ohnehin unter einer Legitimationskrise sowie einem Demokratiedefizit leide. Wie die aktuelle Debatte um den Brexit zeigt, sind Austrittsoptionen zwar denkbar, allerdings mit ganz erheblichen innenpolitischen Widerständen im jeweiligen Land verbunden. So konnte sich die AfD auch noch nicht zur Forderung nach einem »Dexit« durchringen. Zweifellos spielt bei den EU-Skeptikern die Asylrechtsfrage eine dominierende, aber nicht die einzige zentrale Rolle. Behinderungen einer unabhängigen Gerichtsbarkeit und Presse, ja die Propagierung von sogenannten »illiberalen Demokratien« gehören hier ebenso dazu. Interessant ist allerdings auch, dass sich auch Staaten wie Deutschland, aktuell vor allem wegen Verstößen gegen die Umweltrichtlinien der EU, Vertragsverletzungsverfahren eingehandelt haben. Doch was kann bei solchen Verstößen geschehen? Kann es tatsächlich zu wirksamen Sanktionen kommen? Das bisherige konsensuale Verfahren und das Vetorecht eines einzelnen weiteren Mitgliedstaates lässt im Moment noch daran berechtigte Zweifel aufkommen.

Die Tübinger Politikwissenschaftlerin Professorin Dr. Gabriele Abels beschreibt im Folgenden in ihrem Beitrag die »Entscheidungsstrukturen im Mehrebenensystem der EU am Beispiel der Datenschutzrichtlinie«. Abels zeigt hier deutlich auf, dass trotz des immer wieder formulierten Demokratiedefizits der EU im Gesetzgebungsprozess, hier am Beispiel der Datenschutzrichtlinie, nicht nur mächtige Lobbyverbände Einfluss nehmen können, sondern demokratische Prozesse initiiert und in der EU sowie den Mitgliedstaaten durchgesetzt wurden, die weitreichende Auswirkungen im ganzen EU-Gebiet besitzen. Im europäischen Mehrebenensystem darf die europäische Ebene längst

nicht mehr unterschätzt werden. EU-Verordnungen und EU-Richtlinien sind nach vorsichtigen Schätzungen längst für mehr als zwei Drittel der nationalen Gesetze in den Mitgliedstaaten verantwortlich, wenngleich auch die ersten Impulse häufig von einzelnen Mitgliedstaaten und deren Kommissar ausgehen.

Der Bonner Politikwissenschaftler Professor Dr. Frank Decker von der Rheinischen-Friedrich-Wilhelms Universität beschreibt im Anschluss in seinem Beitrag »Europawahlen im Zeichen populistischer Herausforderungen. Die Entwicklung der Parteiensysteme in der Europäischen Union« insbesondere auf empirischer Grundlage die große Herausforderung des bisherigen europäischen Parteiensystems durch das Anwachsen rechts- und linkspopulistischer sowie europakritischer Bewegungen. Bislang ist allerdings das rechtspopulistische Lager in mehrere Fraktionen sowie fraktionslose Abgeordnete gespalten. Ob hier eine – von manchen wie etwa dem italienischen Innenminister Matteo Salvini angestrebte – Einigung im neuen Europaparlament gelingen kann, darf angesichts des aktuellen Zustands der Europaskeptiker noch stark bezweifelt werden (vgl. [Abb. 4](#) – swp-Studie).

Der Berliner Politikwissenschaftler Prof. Dr. Björn Hacker hat in einem Beitrag für die Fachzeitschrift »Internationale Politik und Gesellschaft« vom 7.2.2019 pointiert darauf hingewiesen, dass es den populistischen Bewegungen insbesondere um eine stark vereinfachten Gegenüberstellung des »Für« oder »Gegen« der Europäischen Einigung ankomme, wenn nicht auf die Heilserwartung oder zumindest scharfe Kehrtwende zu idealisierten Nationalstaaten in Europa: »Die Antworten der Neuen Rechten sind dabei äußerst banal. Ohne Euro keine Eurokrise, ohne Flüchtlinge keine Flüchtlingskrise, ohne Europaparlament kein Demokratiedefizit in der EU.« Dabei waren und sind die aktuellen Auseinandersetzungen um die zentralen Zukunftsfragen doch deutlich differenzierter zu sehen. Die von der Europäischen Kommission regelmäßig durchgeführten Eurobarometer-Umfragen ergaben z. B. dass die Bürgerinnen



Abb. 3 »Wichtigste Probleme der EU«

© Eurobarometer, Nov. 2018

und Bürger insbesondere folgende Themen als zu regulieren wichtig empfanden (Abb. 3): Einwanderung, Terrorismusbekämpfung, öffentliche Finanzen, wirtschaftliche Lage, Klimawandel, Arbeitslosigkeit etc. Von einer monothematischen Ausrichtung wie in manchen Medien und Parteiprogrammen es erscheinen mag oder eines generellen Vertrauensverlusts gegenüber der EU ([Abb. 2](#)), kann keine Rede sein.

Der Politikwissenschaftler Claus Leggewie formuliert in seinem Beitrag in »Aus Politik und Zeitgeschichte« (2019) folgende Politikbereiche als essenziell für die Zukunft der Europäischen Union: »Will die EU der Regression widerstehen, gilt es, aktuelle Reformvorhaben eher noch entschlossener anzugehen (...)

- eine **Sozialunion**, die der wachsenden Ungleichheit von Einkommen, Vermögen und Lebenschancen im Inneren der EU und ihrer Mitgliedsländer, dem Gefälle zwischen den Regionen und zugleich der Externalisierung europäischer Wohlstandskosten in die Länder des »globalen Südens« entgegentritt;
- eine **Fiskalunion**, die Steuerflucht und -vermeidung sowie problematische Finanzmarktaktivitäten sanktioniert und zum Beispiel mit

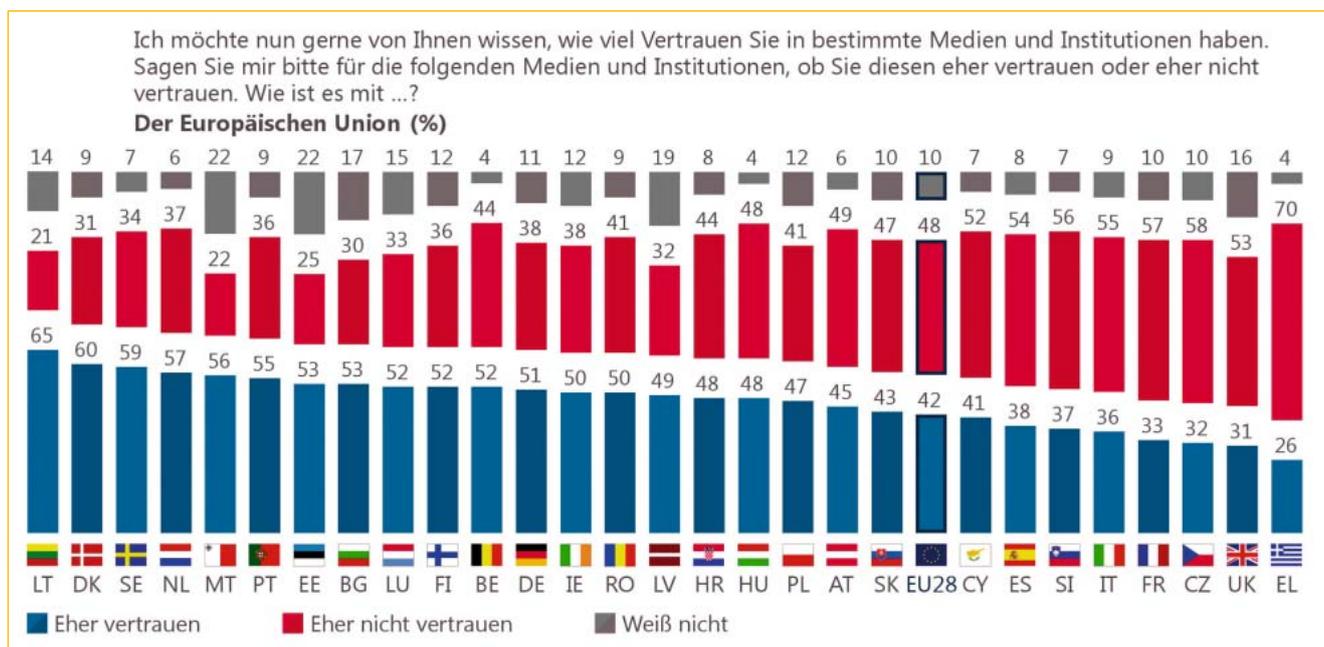


Abb. 2 »Eurobarometer-Umfrage zum Vertrauen in die EU«

© Standard-Eurobarometer 90, November 2018, S. 6

einer Transaktionssteuer Quellen zur Finanzierung von nachhaltigen Infrastrukturen und sozialpolitischen Korrekturen erschließt;

- eine **Umweltunion**, die auf immer deutlicher werdende Bedrohungen wie den gefährlichen Klimawandel und das Artensterben mit einer veritablen Energie- und Verkehrswende reagiert;
- eine **Digitalunion**, die der Dominanz des Silicon Valley (und Chinas) mit EU-Regulierungen im Daten- und Verbraucherschutz begegnet und die Digitalisierung nicht als technische Naturgewalt hinnimmt, sondern menschen- und sozialverträglich gestaltet;
- eine **Sicherheitsunion**, die Terror- und Cyberattacken wirksam abwehren kann und auf die Erosion der NATO friedenspolitisch reagiert (vgl. Leggewie, a. a. O., S. 9).

Ob sich dafür allerdings kurz- und mittelfristig Mehrheiten in den Gremien der Europäischen Union finden lassen, darf im Moment mit gewisser Berechtigung bezweifelt werden. Pläne zur Weiterentwicklung der EU zum Bundesstaat, wie sie etwa auch der ehemalige Europaparlamentspräsident Martin Schulz, SPD, öffentlich vertreten hatte (»Vereinigte Staaten von Europa«), trafen und treffen zumeist auf enormen öffentlichen Widerstand aus den unterschiedlichsten Mitgliedstaaten. Noch weitergehende Vorschläge wie z. B. der der deutschen Politikwissenschaftlerin Ulrike Beate Guérot, Professorin für Europapolitik und Demokratieforschung an der Donau-Universität Kremsin, Österreich, zur Gründung einer »Europäischen Republik«, fanden allenfalls akademisch eine gewisse Beachtung.

Demgegenüber erfreut sich die einst von Charles de Gaulle, französischer Staatspräsident von 1959–1969, formulierte These vom »Europa der Vaterländer« jüngst wieder europaweit einer erstaunlichen Renaissance. Was bedeutet dies? Ist die europäische Einigung im Moment gar bereits an ihrem Ende angelangt? Soll das Rad zurückgedreht werden? Italien könnte hier als Modellfall gelten.

## ■ Fallbeispiel Italien

Die Gießener Politikwissenschaftler Prof. Dr. **Alexander Grasse** und Dr. **Jan Labitzke** widmen sich in ihrem Beitrag: »**Italiens neues Verhältnis zur Europäischen Union: Zwischen wachsender Distanz und dem italienischen Wunsch nach Selbstbehauptung und Anerkennung**« insbesondere der aktuellen Regierungskoalition aus Links- und Rechtspopulisten (Fünf-Sterne-Bewegung, Lega).

Die Autoren zeigen auf, welche zentrale Rolle das Gründungsmitglied Italien im europäischen Einigungsprozesse bisher gespielt hat, sich angesichts der enorm angestiegenen Zahl von Asylbewerbern in den letzten Jahren aber auch von der EU allein gelassen fühlte. Zudem zeigen sie vor allem die tiefer liegenden ökonomischen und sozialen Wandlungsprozesse in Italien und vielen südlichen Mitgliedstaaten auf. Der wachsende Konkurrenzdruck im europäischen Binnenmarkt sowie die von Deutschland und vielen nördlichen Mitgliedstaaten geforderte Spar- bzw. Austeritätspolitik veränderten dann schließlich die tradierte Struktur des Parteiensystems. Noch vor kurzem galt eine Koalition von Links- und Rechtspopulisten in Italien als undenkbar. Die Opposition zur EU-Asylpolitik sowie zur EU-Haushaltsüberwachung (»Europäisches Semester«) einigte dann aber doch diese zunächst so unterschiedlichen Kräfte. Kann dies nun gar ein Vorbild für die EU sein? Immer wieder betont z. B. der italienische Innenminister Malvini, sein Ziel sei es, im neuen EU-Parlament die politische Rechte zu einen und möglichst zur stärksten Fraktion im EU-Par-

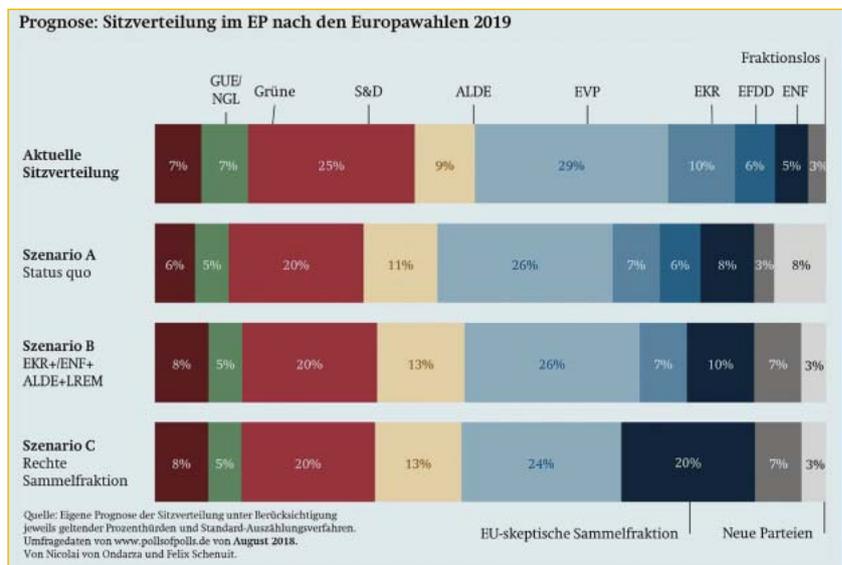


Abb. 4 »Szenarien der Sitzverteilung im Europaparlament 2019« © swp-aktuell Nr. 58, Oktober 2018,

lament zu machen, nicht zuletzt, um entscheidenden Einfluss auf die Zusammensetzung und Arbeit der Europäischen Kommission zu nehmen.

Die »Stiftung Wissenschaft und Politik« aus Berlin hat im Oktober 2018 dazu drei Szenarien entwickelt (Abb. 4), deren Umsetzung zu den wohl spannendsten Fragen des im Mai 2019 zu wählenden Europaparlaments gehören werden. [www.swp-berlin.org/publikation/schatten-ueber-den-europawahlen/](http://www.swp-berlin.org/publikation/schatten-ueber-den-europawahlen/)

## ■ Gefahr für Europa? Die Asylrechtsdebatte

Auch wenn inzwischen der Zustrom von Menschen, die über das Mittelmeer in die Europäischen Union streben und Asylrechtsanträge stellen, deutlich abgenommen hat, so scheint diese Thematik in den Medien nach wie vor, insbesondere bei Talkshows und in den sozialen Medien, das dominante europapolitische Thema zu sein. Der Tübinger Politologe Dr. **Martin Große Hüttmann** untersucht deshalb in seinem Beitrag: »**Hart an der Grenze: Die jüngste Krise der Asyl- und Migrationspolitik der Europäischen Union**« diese Entwicklungen zwischen Abschottung, Menschenrechtsfragen und dem Ausbau der europäischen Grenzschutzorganisation Frontex. Dabei schienen sich lange Zeit insbesondere die west- und osteuropäischen Mitgliedstaaten diesbezüglich uneins. Durch den Regierungswechsel in Italien hat sich die Anzahl der asylrechtskritischen Staaten aber deutlich erhöht. Und schon versuchen Rechtspopulisten auch in anderen Mitgliedstaaten mit diesem Thema Wählerinnen und Wähler zu mobilisieren. Ein nach geltendem Europarecht vereinbarte Quotenregel der Aufteilung von Asylsuchenden und Bürgerkriegsflüchtlingsen auf die Mitgliedstaaten scheint im Moment jedenfalls noch in weiter Ferne.

## ■ Die Brexitdebatte

Am Beispiel des »Brexits«, d. h. des per Volksabstimmung beschlossenen Austritts des Vereinigten Königreichs von Großbritannien aus der EU (geplant Ende März 2019), lässt sich zudem besonders deutlich zeigen, wie unsachlich die medial-öffentliche, aber auch die parlamentarische Debatte geraten kann. Das für seinen Pragmatismus bekannte parlamentarische Entscheidungsverfahren im Vereinigten Königreich konnte – bis Redaktionsschluss – zudem bisher noch keine konkrete Lösung des Austrittsweges aus der EU für GB aufzeigen. Die Art der Trennung bleibt also bis zuletzt spannend. Dabei ist nicht einmal ausge-



Abb. 5 »Emmanuel Macron reanimiert die EU!«

© Gerhard Mester, 2018

geschlossen, dass, sollte es zu einem »no deal-brexite« kommen, die Europawahlen auch im Vereinigten Königreich abgehalten werden. Ein Verbleiben Großbritanniens in der EU, etwa durch eine erneute Volksabstimmung, erscheint jedoch aktuell wenig wahrscheinlich. Dr. **Georg Weinmann** hat in seinem Beitrag: »**Brexit-Effekte. Welche Folgen hat der Abschied Großbritanniens von der EU?**« deshalb auch den Schwerpunkt der Darstellung auf die heute noch immer schwer abzuschätzenden Folgen des Austritts gelegt. Sollte der Austritt Großbritanniens gar ein Signal für weitere Mitgliedstaaten sein? Im Moment scheint er eher eine abschreckende Wirkung zu besitzen. Dabei gilt es auch, Verständnis für die »no remainer« zu üben, deren Ängste und sozialen Nöte. Diese Ängste zeigen sich inzwischen europaweit.

### ■ Initiativen aus Frankreich

Dabei hatten die proeuropäischen Kräfte mit der Amtsübernahme von Emmanuel Macron zum französischen Staatspräsidenten im Mai 2017 und der Niederlage der französischen Rechtspopulisten unter Marianne Le Pen zunächst Anlass zu großer Euphorie ergeben. In mehrere Reden benannte Emmanuel Macron in ungewohnter Deutlichkeit die Gefahren, denen sich die EU im 21. Jahrhundert ausgesetzt sehe: dem Klimawandel, dem Terrorismus, den ökonomischen und politischen Ansprüchen aus Washington und Peking, der »illiberalen Faszination« der autoritären Systeme in Russland oder der Türkei, den US-Internet-Konzernen und ihrer Informationstechnologie, um nur einige zentrale Punkte zu zitieren. In aller Klarheit forderte er ein rasches europäisches Integrationsprogramm, worunter er u. a. einen Eurofinanzminister, eine eigene EU-Steuer, einen europäischen Mindestlohn, eine EU-Arbeitslosenversicherung, eine EU-Staatsanwaltschaft, einen neuen EU-Außengrenzschutz, eine EU-Asylbehörde, eine EU-weite Finanztransaktionssteuer, eine europäische Cybersicherheitsagentur, sogar eine neue europäische Agrarpolitik, eine EU-Armee, ja insgesamt einen neuen EU-Vertrag forderte. Allenthalben wurde er dafür gelobt und geehrt. So erhielt Emmanuel Macron in Deutschland im Jahre 2018 den renommierten Internationalen Karlspreis der Stadt Aachen. Allein die erhoffte deutliche Unterstützung von anderen

Integrationsbefürwortern, auch und gerade aus Deutschland, blieb weitgehend aus. Erwartbare Widerstände zeigten sich rasch in den osteuropäischen Mitgliedstaaten und überall dort, wo Rechtspopulisten großen Einfluss haben oder gar mit in der Regierung sitzen. Dass die deutsche Bundeskanzlerin auf Macrons Rede an der Sorbonne erst mit deutlicher Verzögerung und dann in einem Zeitungskommentar in der FAZ (Juni 2018) öffentlich reagierte, enttäuschte viele EU-Befürworter nachhaltig und veranlasste den Staatspräsidenten dazu, einige Programmpunkte wie die Finanztransaktionssteuer und die Besteuerung der Internetgiganten national in Frankreich anzugehen. Allerdings befindet sich Macron inzwischen längst auch innenpolitisch in einer schwierigen Situation. Die heterogene Gelbwesten-Bewegung (»gilettes jaunes«) setzt ihn insbesondere wegen sozialer Versäumnisse massiv unter Druck. Und die von ihm ins Leben gerufene Bewegung

»La République en Marche«, die noch bei den Parlamentswahlen 2017 in Frankreich das traditionelle Parteiensystem bis zur Unkenntlichkeit marginalisiert hatte, scheint ihre erhofften Wahlerfolge nicht wiederholen zu können.

### ■ Der deutsch-französische Vertrag von Aachen

Einen neuerlichen Versuch, mit der deutsch-französischen Achse die europäische Integration voranzutreiben, stellt aktuell der Aachener Vertrag vom (18.1.2019) dar. Dieser »Vertrag über die deutsch-französische Zusammenarbeit und Integration« (französisch: *Traité sur la coopération et l'intégration franco-allemand*), kurz als »*traité d'Aix-la-Chapelle*« bezeichnet, ist ein bilaterales Abkommen zwischen den EU-Staaten Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik, der in der Tradition des seit 1963 bestehenden Freundschaftsvertrags zwischen den beiden Nationen steht. Ziel des Vertrages ist es unter anderem, die kulturelle Vielfalt zu stärken sowie die Sicherheitsinteressen beider Staaten anzugleichen.

Aber sofort löste dieser Vertrag von Aachen auch heftige Kritik aus. Der ehemalige Präsident von Tschechien Václav Klaus bezeichnete z. B. den Vertrag gar als »Geheimvertrag über den faktischen Zusammenschluss Frankreichs und Deutschlands«, der das

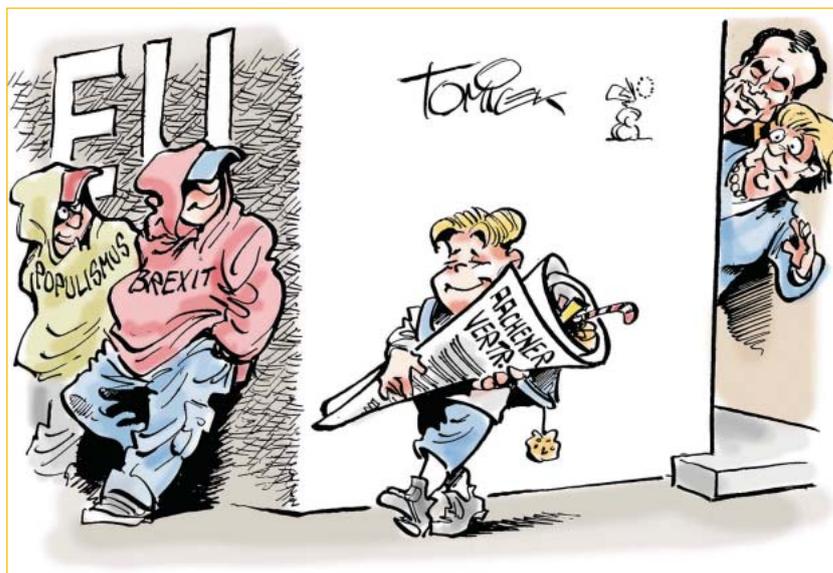


Abb. 6 »Braver Jungel!«

© Jürgen Tomicek, 2019

Ziel verfolge, als »Frankodeutschland« Europa zu beherrschen; er stellte diesen Vertrag sogar in die Tradition der Politik von Hitler und Napoleon. Weiterhin befürchtet er, dass ein neuer »Superstaat« in einem »parallelen Integrationsprojekt« zur EU entstehen werde. (...) Marine Le Pen, Vorsitzende des rechtsextremen »Rassemblement National«, früher »Front National« behauptete gar, der Vertrag stelle einen Verrat essenzieller französischer Interessen dar.

Abzuwarten bleibt, welche Parteien und Bewegungen tatsächlich sich in den 27 Mitgliedstaaten bei den Europawahlen durchsetzen werden. Knapp 100 Tage vor dem Wahltermin zeigen demoskopische Umfragen eine immer enger werdende Wahlentscheidung. Denkbar ist durchaus, dass die bisher dominierenden Parteien EVP und S&D keine absolute Mehrheit mehr im dann auf 705 Abgeordnete geschrumpften Parlament erhalten werden. Allerdings scheinen die Liberalen (ALDE) und die Grünen durchaus auch Stimmen dazu gewinnen zu können. Auch wenn das rechtspolitische Lager Stimmen gewinnen dürfte, ist es noch längst nicht wahrscheinlich, dass es sich auf eine gemeinsame Fraktion einigen können wird. Da es in den vielen Mitgliedstaaten 2019, darunter auch Deutschland, keine oder nur sehr geringe Sperrklauseln geben wird, werden ohnehin viele fraktionslose Abgeordnete im Parlament sitzen.

## ■ Demokratisierung der EU als Chance?

Wurde bislang insbesondere von der politischen Linken der Vorwurf einer »europäischen Einigung von oben« und des insgesamt schwer zu leugnenden Demokratiedefizits erhoben, so profilieren sich inzwischen auch die rechtspopulistischen Bewegungen und Parteien mit ihrer Polemik gegen die etablierten Entscheider und Eliten in der EU und begründen damit ihre Forderung nach direktdemokratischer Mitbestimmung in den einzelnen Nationalstaaten. Von europaweiten Volksabstimmungen ist bei den Rechtspopulisten im Übrigen nie die Rede.

Und obwohl gerade in letzter Zeit in der Bevölkerung der Europäischen Union das Vertrauen in die EU wieder deutlich gestiegen ist, so gibt es doch nach wie vor deutliche nationale Unterschiede. Und auch bei Bevölkerungen, die in ihrer Mehrheit europafreundlich sind, bleibt die Frage der effektiven Partizipation des Einzelnen bei einer wahlberechtigten Population von 400 Millionen Menschen nach wie vor eine spannende Frage. Der Schweizer Politikprofessor Dr. **André Bächtiger**, der an der Stuttgart Universität einen Lehrstuhl für Politikwissenschaft innehat, hat sich wissenschaftlich seit langem mit direktdemokratischen Modellen und deliberativen Bürgerbeteiligungsformen beschäftigt. Zusammen mit seinen zwei Mitarbeiterinnen **Anke Daiber** und **Vanessa Schweiger** untersucht er in seinem Beitrag: »**Mehr Bürgerbeteiligung, besseres Europa? Ein kritisch-konstruktiver Blick auf dialogische Bürgerbeteiligungsformate in der EU**« Chancen, aber auch Grenzen direkter Bürgerbeteiligung in der EU. Diesbezügliche Formate werden dabei stets mit kritischem Blick vorgestellt, weit entfernt von der These einer unkritischen Übertragbarkeit auf das supranationale Mehrebenensystem der Europäischen Union mit ihren fast 500 Millionen Einwohnern. Dabei hat die EU selbst bereits mit dem Instrument der transnationalen »Europäischen Bürgerinitiative« ein solches Instrument geschaffen. Durch transnationale Volksbefragungen soll eine europäische Öffentlichkeit etabliert werden, die den realen Gesetzgebungsprozess der EU zumindest beeinflussen soll. Über die



Abb. 7 »Rede des französischen Staatspräsidenten Emmanuel Macron am 26. 9. 2017 an der Sorbonne Universität in Paris zur Zukunft der EU«  
© picture alliance / Frédéric Dugit/MAXPPP/dpa

Europäische Kommission, der bislang immer noch das Monopol des Gesetzesinitiativrechts obliegt, sollen die Bürgerinnen und Bürger deutlich effektiver partizipieren können. Nicht nur das Wahlrecht zum Europaparlament, auch das Partizipieren der Bürgerinnen und Bürger der Europäischen Union über Parteien, Bewegungen, Verbände und jene Bürgerinitiativen oder das offizielle Instrument der Europäischen Bürgerinitiative sollen dazu beitragen, eine europäische Öffentlichkeit zu etablieren, mittelfristig als Voraussetzung für einen europäischen »Demos«. So weit weg, wie es manchem erscheint, ist nämlich die Herausbildung der »Vereinigten Staaten von Europa« faktisch gar nicht. Äußere Bedrohung scheint im Moment diesen Prozess gar noch zu beschleunigen. Forderungen wie die von Macron zum Ausbau der EU zu einer politischen, Wirtschafts- und Sozialunion (Abb. 7) erscheinen in diesem Licht längst nicht mehr nur illusorisch. Die anstehenden Europawahlen könnten durchaus auch in diese Richtung weisen.

### Literaturhinweise

- Dobbert, Steffen, u. a. (19.10.2017): Europas Zukunft. Macrons Visionen, Junckers Pläne, Merkels Zögern. Die ZEIT, [www.zeit.de/politik/ausland/2017-10/europaeische-union-zukunft-eu-vorschlaege](http://www.zeit.de/politik/ausland/2017-10/europaeische-union-zukunft-eu-vorschlaege)
- Dryzek, John S., André Bächtiger et al. (2019). The Crisis of Democracy and the Science of Deliberation. Science, forthcoming
- Hacker, Björn (2019): Gefährliche Euphorie. Der pauschale Zuspruch zur EU schadet nur. Es braucht eine Kehrtwende. IPG, Internationale Politik und Gesellschaft, [www.ipg-journal.de/rubriken/europaeische-integration/artikel/gefuehrliche-euphorie-3248/](http://www.ipg-journal.de/rubriken/europaeische-integration/artikel/gefuehrliche-euphorie-3248/)
- Klein, Bettina (2.1.2019): Schicksalsjahr für Europa. Deutschlandfunk
- Leggewie, Claus (2019): Nebenwahlen? Hauptsache! Europa vor einer Richtungsentscheidung. in: APuZ 4–5/2019, [www.bpb.de/apuz/283966/nebenwahlen-hauptsache-europa-vor-einer-richtungsentscheidung?p=all](http://www.bpb.de/apuz/283966/nebenwahlen-hauptsache-europa-vor-einer-richtungsentscheidung?p=all)
- Ondarza, Nicolaï von / Schenuit, Felix (2018): »Schatten über den Europawahlen«, swp-aktuell Nr. 58, Oktober 2018
- Meister, Martina (14.1.2019): »Wie Macron Frankreich retten will – und warum er scheitern wird«, Die Welt
- Gutschker, Thomas (3.8.2018): »Neugründung Europas. So antwortet Merkel auf Macron«, FAZ

## 2. Die Bewahrung der EU-Grundwerte in den Vereinigten Staaten von Europa

JAN BERGMANN

**R**ichten wir unsere Blicke gen Partnerländer in der Europäischen Union, müssen wir Heines europäisierte Nachtgedanken denken: »Denk ich an Europa in der Nacht, so bin ich um den Schlaf gebracht.« In Ungarn wurde nach Putinschem Vorbild eine sogenannte »illiberale Nationaldemokratie« ausgerufen, zunächst die Presse- und Medienfreiheit demoliert und dann der Rechtsstaat angegriffen, bei gleichzeitig populärer Begründung sozialer Wohltaten, wie insbesondere einer Anhebung des Mindestlohns. In Polen buhlt die Regierung mit einem hohen Kindergeld von 500 Złoty ab dem zweiten Kind, unterstützt durch Radio Maryja, erfolgreich vor allem im ländlichen Bereich um Zustimmung der Wählermehrheit und demolierte gleichermaßen zunächst die Presse- und Medienfreiheit und greift nun massiv den Rechtsstaat an. In Rumänien hat sich die Regierung an die Arbeit gemacht, die Straf- und Verfahrensgesetze des Landes zu ändern, um das Justizsystem ernsthaft zu schwächen und vor allem die als bedrohlich empfundene Korruptionsbekämpfung einzudämmen. In Italien haben Rechtspopulisten das öffentliche Sagen und schießen unerbittlich auf den wundesten Punkt der Europäischen Union, die fragile Kollektivverantwortung für die Stabilität des Euros. In Österreich hat sich die rechts-konservative Regierung an einen schleichenden Umbau des Staates gemacht. Innerhalb weniger Monate wurde bei den Themen Migration und Sozialhilfe eine beispiellose Diskursverschiebung durchgesetzt. Und an der Grenze zu Slowenien werden »Flüchtlingsabwehrspiele« trainiert. Spanien schien am Rande des Auseinanderbrechens, weil sich das wohlhabendere Katalonien vom ärmeren Landesrest los-sagen will. Das britische Brexit-Theater, genauer: Brexit-Drama shakespearescher Dimension, mit, trotz tickender Austrittsuhr, immer neuen Aufzügen und absehbar bitterem Ausgang für alle, ertragen überzeugte Europäer eigentlich nicht länger. Wahrlich – düstere Perspektiven. Wohin wir schauen, scheint unser »Good old Europe« verloren und eine andere Zeit angebrochen zu sein. Wohin führt sie uns?

### Die europarechtliche Perspektive der »Vereinigten Staaten von Europa«

Noch nie schien eine dermaßen große Kluft zu klaffen zwischen Europarecht und Europapolitik. Recht und Politik waren in der EU bislang immer zwei untrennbare Seiten einer Medaille. Auch damit scheint es vorerst vorbei zu sein. Europarechtlich leben wir in einer – wie die (AEUV-)Präambel sagt – »ever closer Union«, dem immer engeren Zusammenschuss der europäischen Völker. Seit Inkrafttreten des Reformvertrags von Lissabon am 1. Dezember 2009 leben wir in einem zwar in Details noch unvollendeten, juris-



Abb. 1 »Immer dieser Orbán!«

© Gerhard Mester, 2018

tisch dennoch weitgehend realisierten Bundesstaat EU. Auf einer gedachten Integrationsskala von 0, d. h. dem vollsouveränen Nationalstaat, bis 100, d. h. den Vereinigten Staaten von Europa, brachte die Gründung der Montanunion am 24. Juli 1952 den Integrationszeiger mit der Vergemeinschaftung von Kohle und Stahl, ohne die man keine Panzer bauen, ohne die man keine Kriege führen kann, vielleicht auf 10. Das Inkrafttreten der Römischen Verträge, der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und EURATOM am 1. Januar 1958 hob den Integrationsprozess durch Verklammerung aller europäischen Volkswirtschaften wohl schon gen 30. Das große Delors-Paket der Einheitlichen Europäischen Akte vom 1. Juli 1987 stellte den Integrationszeiger mit dem ausgreifend angelegten Binnenmarktprojekt sowie der Europäischen Politischen Zusammenarbeit im Bereich Außenpolitik dann vielleicht bis 40. Der damalige Kommissionspräsident Jacques Delors behauptete schon 1988 in einer Rede vor dem Europäischen Parlament, inzwischen hätten 80 Prozent aller Wirtschaftsnormen und 50 Prozent aller sonstigen Gesetze ihren Ursprung in Europa, was niemand bestritt.

Die Gründung der Europäischen Union durch den großen Wurf von Maastricht am 1. November 1993 als eine Art Tempel, aufgebaut auf der ersten Säule der Europäischen Gemeinschaften, einer zweiten Säule der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik sowie einer dritten Säule der Europäischen Justiz- und Innenpolitik, hob den Integrationsprozess, flankiert durch die Einführung des Euro, vielleicht auf 60, ganz sicher aber auf eine neue Stufe und drängte die Macht der Nationalstaaten auf der Integrations-skala weiter erheblich zurück. Der am 1. Mai 1999 in Kraft getretene Amsterdamer Vertrag schuf mit der Einführung des grundsätzlichen Vetorechts des Parlaments, einer Sternstunde des EP, eine leidlich funktionierende Demokratie mit institutionellem

Gleichgewicht auf Europäischer Ebene und schob den Integrationszeiger vielleicht gen 65. Der am 1. Februar 2003 in Kraft getretene Vertrag von Nizza, der die Osterweiterung vorbereitete und im Ministerrat hierzu vor allem die qualifizierte Mehrheit durchsetzte, d. h. dem einzelnen Mitgliedstaat erhebliche Blockademacht nahm, baute den EU-Bundesstaat wohl zu 70 Prozent aus. Seit dem am 1. Dezember 2009 gültigen großen Reformvertrag von Lissabon, der wesentliche Teile des 2005 bei den Volksabstimmungen in Frankreich und den Niederlanden gescheiterten Verfassungsvertrags kodifizierte und aus dem Maastrichter Tempel ein Europäisches Haus mit vielen Räumen zimmerte, dürfte der EU-Bundesstaat nun sicher zu 80, vielleicht gar 90 Prozent als vollendet gelten. Was weiterhin staatsrechtlich vor allem fehlt, ist die sogenannte »Kompetenzkompetenz«, d. h. die Befugnis, sich zu Lasten der Mitgliedstaaten selbst neue Kompetenzen zu verleihen, also eine Befugnis, die Gründungsverträge und das Primärrecht kompetenziell eigenmächtig zu ändern.

Die Lücke dieses letzten juristischen Schlusssteines im Gewölbe der Europäischen Staatswerdung fällt in der gelebten Rechtspraxis allerdings kaum ins Gewicht. Denn der Union wurden mit dem Vertrag von Lissabon bundesstaatsähnlich ausgreifende, im Vertrag über die Arbeitsweise der EU detailliert geregelte ausschließliche, geteilte, koordinierende sowie unterstützende Zuständigkeiten verliehen. Der Europäische Gerichtshof weitet diese noch aus, gewissermaßen zu Lasten der mitgliedstaatlichen Gestaltungsmacht, durch seine proeuropäische teleologische Auslegung des »effet utile«, d. h. der praktischen Wirksamkeit alles Unionsrechts in Verbindung mit dem durchgesetzten Anwendungsvorrang vor im Wesentlichen jeglichem Nationalrecht. Der EU-Kompetenzbogen spannt sich so heute von der Gemeinsamen Handelspolitik auf der Weltbühne – TTIP, CETA, JEFTA, Mercosur, all diese Freihandelsabkommen verhandelt die EU für sich und ihre Mitgliedstaaten – über den Binnenmarkt in Europa, d. h. den Regelungskompetenzen etwa zum Mobilfunk-Roaming oder der Feinstaubrichtlinie mit den hierdurch veranlassten Fahrverboten bzw. Abgasskandalen, über die Europäische Verkehrspolitik, die das aktuelle Aus der Ausländermaut (laufendes Verfahren) auf deutschen Autobahnen bedeutete. Der EU-Kompetenzbogen spannt sich von den Transeuropäischen Netzen, von denen etwa das S 21-Projekt mit der Neubaustrecke Stuttgart-Ulm ein Mosaik ist, bis hin zum zubeißend effektiven Umweltschutz etwa der Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie, durch die bei eigentlich jeder größeren Infrastrukturmaßnahme von Projektgegnern die Stoppschild-Joker gezogen werden: Juchtenkäfer, Kleine Hufeisennase, Großer Feuerfalter oder Gemeiner Feldwühler. Die EU hat heute die weidlich genutzte Kompetenz zur Regelung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems, weswegen die Entfernung des deutschen Asylgrundrechts aus dem Grundgesetz diskutiert wird. Ausgebaut wird derzeit das Europäische Strafrecht inklusive Europol und Eurojust, der EU-Haftbefehl, eine Europäische Staatsanwaltschaft sowie die EU-Grenzschutzpolizei Frontex. Die Euro-Regelungskompetenzen der Währungspolitik werden uns allen ohnehin tagtäglich bewusst. Verstärkt positio-

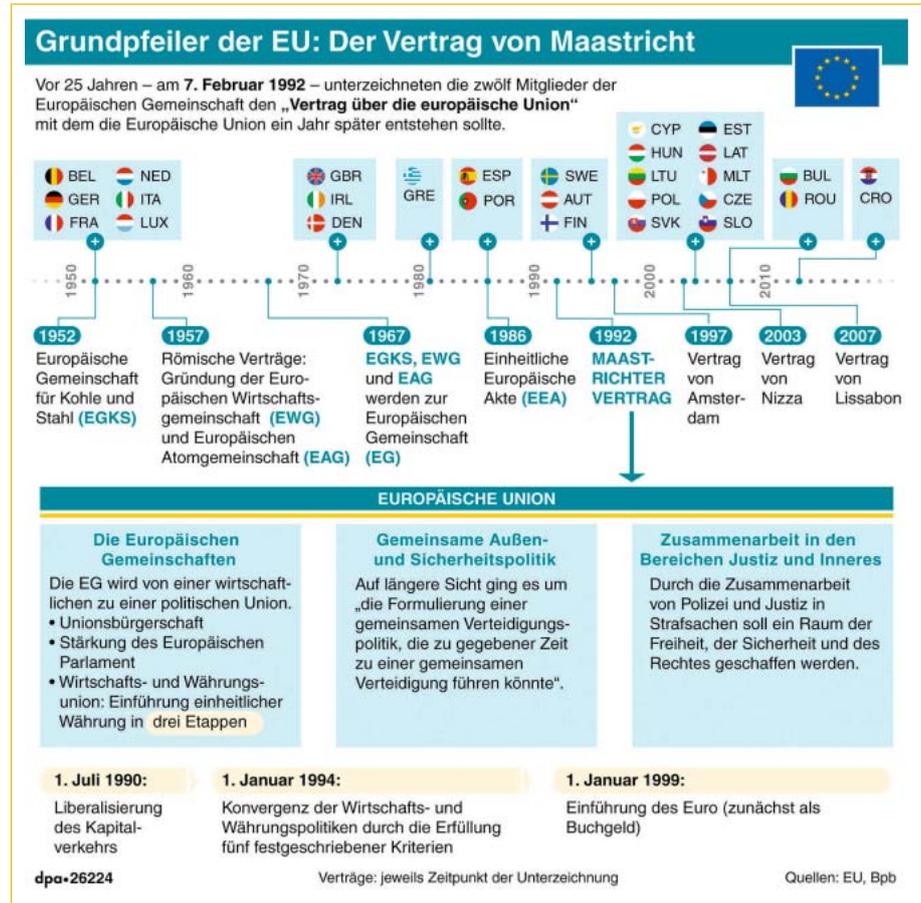


Abb. 2 »Grundpfeiler der Europäischen Union«

© dpa Infografik, 2017

niert sich die Union nunmehr auch auf den Feldern der Kultur, von Bildung, Jugend und Sport, man denke nur an die erfolgreichen Erasmus-Programme oder die weitgehende Abschaffung des guten alten Diploms bzw. Staatsexamens durch flächendeckende Einführung von Bachelor- und Masterstudiengangstrukturen an unseren Hochschulen. In einer Gesamtschau fällt es heute schwer, sich überhaupt noch europarechtsfreie Räume zu denken, d. h. Gebiete, in denen die EU keine Rolle spielen kann. Am 14. November 2018 hat der Europäische Gerichtshof nunmehr selbst zum Friedhofs- und Bestattungsrecht geurteilt und das italienische Aufbewahrungsverbot von Asche-Urnen durch private Unternehmen als europarechtswidrig verworfen.

Seit dem Lissabonvertrag können aus europarechtlicher Perspektive also vollkommen problemlos bundesstaatsanalog EU-Staatsgebiet, EU-Staatsgewalt und EU-Staatsvolk definiert werden. Die Europäische Union hat seither wie jeder Staat auch die volle Rechtspersönlichkeit. Sie hat mit dem Präsidenten des Europäischen Rates eine Art »Staatspräsident«, derzeit Donald Tusk. Sie hat mit dem Kommissionspräsidenten einen »Regierungschef«, derzeit Jean-Claude Juncker, der mit seinen Ressortchefs, den Kommissarinnen und Kommissaren, eine EU-Regierung leitet. Die Union hat mit ihrem Hohen Vertreter für Außen- und Sicherheitspolitik, derzeit Federica Mogherini, eine »Außenministerin« – und damit endlich die 1973 vom damaligen US-Außenminister Kissinger geforderte »Phone number of Europe« – inklusive einem im Aufbau befindlichen diplomatischen Korps, dem Europäischen Auswärtigen Dienst. Aktuell geschmiedet werden Pläne für eine Europa-Armee, d. h. einen schlagkräftigen militärischen Arm der EU, und Artikel 42 des EU-Vertrags verpflichtet im Falle eines bewaffneten Angriffs schon jetzt alle Mitgliedstaaten gegenseitig zum Beistand. Die Union verfügt mit Parlament und Ministerrat über eine gesetzgebende Gewalt, die in großem Umfang Sekundärrecht erlässt, meist weit über 1000 Verordnungen und bis zu



Abb. 3 »Alles in Ordnung!«

© Gerhard Mester, 2017

100 Richtlinien pro Jahr. Auch durch die eindrucksvolle EU-Grundrechtecharta sowie die europäische Bürgerinitiative verfügt die Union über eine juristisch solide bürgerrechtliche und demokratische Basis. Mit dem ausgebauten Gerichtshof hat die EU in Luxemburg eine leistungsstarke rechtsprechende Gewalt. Mit der schönen blauen Europaflagge und den überall nun europablauen Polizeiuniformen und Polizeiautos sowie der Europanotrufnummer 112, mit der »Ode an die Freude« als Europahymne, dem Europatag am 5. Mai und dem schönen Europamotto – »In Vielfalt geeint« – verfügt die Union über alle Symbole, die ein moderner Staat sich heute üblicherweise gibt. Mit der vertragsrechtlich ausgebauten Unionsbürgerschaft sowie der Überschrift »Europäische Union« auf allen EU-Reisepässen wird schließlich unsere Europäische Identität juristisch ausgewiesen. Gekrönt wird der europarechtlich weitgehend vollendete Bundesstaat EU vor allem durch seine ideelle Ausstattung, seine Grundwerte, die Artikel 2 des EU-Vertrages wie folgt formuliert: »Die Werte, auf die sich die Union gründet, sind die Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und die Wahrung der Menschenrechte einschließlich der Rechte der Personen, die Minderheiten angehören. Diese Werte sind allen Mitgliedstaaten in einer Gesellschaft gemeinsam, die sich durch Pluralismus, Nichtdiskriminierung, Toleranz, Gerechtigkeit, Solidarität und die Gleichheit von Frauen und Männern auszeichnet.«

### Die europapolitische Perspektive der »illiberalen Nationaldemokratien«

Diese Grundwerte sind nach der geltenden EU-Verfassung also allen Mitgliedstaaten gemeinsam; wirklich? Aus juristischer Perspektive leben wir also in den Vereinigten Staaten von Europa; wirklich? »Grau, teurer Freund, ist alle Theorie und grün des Lebens goldner Baum.« Werfen wir exemplarisch einen genaueren Blick auf die aktuellen Verhältnisse in Polen und Ungarn, ballt sich jede und jeder Goethesche Faust schmerzhaft und mag ausrufen: »Golden, teurer Freund, ist alle Theorie und gräulich des Lebens schwarzer Baum.« In und für Polen, in und für Ungarn gilt alles zitierte Europarecht gleichermaßen. Mit ihrem gefeierten Beitritt zur Europäischen Union am 1. Mai 2004 haben gerade auch Polen und Ungarn das liberale EU-Verständnis einer offenen Demokratie und Rechtsstaatlichkeit ausdrücklich als für sich erwünscht und verbindlich anerkannt. Insoweit kam gewissermaßen der Westen in den Osten, auch wenn die Neumitgliedstaaten hierdurch selbstredend nicht zur Nachahmung verdammt sind. Das EU-weit geltende Ver-

ständnis von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit aber dürfte weitgehend das Gegenteil sein von Jaroslaw Kaczynskis bzw. Viktor Orbáns proklamierten sogenannten »illiberalen Nationaldemokratien«. Kaczynski und Orbán, und das scheint das Schlimmste, versuchen nachhaltig ihre Staaten auf Linie zu bringen und sämtliche Schaltstellen der Macht dauerhaft mit treuen Parteigängern zu besetzen. Hier werden Strukturen geschaffen, die auch bei eigenem Machtverlust später unumkehrbar sein sollen. Künftige Wahlgewinner sollen daran gehindert werden, einmal ihre eigenen Programme und Pläne durchzusetzen. Das aber ist mit freierlichem EU-Demokratieverständnis unvereinbar.

Die Europäische Union ist eine Rechtsgemeinschaft, die auf Recht sowie aus Recht gebaut ist, die durch Recht regiert und ohne einheitlich akzeptierte und durchsetzbare Regelungen nicht funktionieren kann. Wer den Rechtsstaat angreift, legt damit zugleich

die Axt an die Wurzel der Europäischen Integration. Wie gerade die deutsche Geschichte lehrt, kann es Rechtsstaatlichkeit auch ohne Demokratie geben. Umgekehrt aber ist Demokratie ohne die Rule of law im Rahmen der EU undenkbar. Denn ein zügelloses Mehrheitsprinzip führte zur »Tyrannei der Mehrheit«. Erst durch rechtsstaatliche Einfriedungen, allen voran die Gewaltenteilung mit dem gegenseitigen Respekt der Gewalten voneinander, allen voran den Grundrechten, die die Bürgerinnen und Bürger auch gegen die Herrschenden durchsetzen können, um Freiheitsräume und Minderheitenschutz zu garantieren, allen voran durch die gegenseitige Verzahnung von Demokratie und Rechtsstaat ist ein moderner EU-Mitgliedstaat und der dauerhafte Erfolg der Union für Frieden, Freiheit und Wohlergehen aller denkbar. Wie wiederum das deutsche Beispiel lehrt, entstehen erst in einem demokratischen Rechtsstaat, in dem die staatliche Herrschaftsgewalt gebunden und begrenzt ist, in dem die Würde des Einzelnen und seine Freiheiten gerichtlich abgesichert sind, gesellschaftlicher Frieden, sozialer Ausgleich und Solidarität sowie nicht zuletzt ganz außergewöhnlicher Wohlstand. Der politische Lackmusest ist also anhand des Rechtsstaats durchzuführen.

Was genau geschieht diesbezüglich bei unserem polnischen Nachbarn, einem Land, das wir für seine Bewegung für Freiheit und Demokratie Solidarnosc so bewunderten, ohne deren Mut die deutsche Wiedervereinigung wohl kaum möglich gewesen wäre? Heute blicken wir dort auf gräuliche Realitäten: In Polen wurde schon 2015 zunächst der Verfassungsgerichtshof durch Gesetzesnovellen faktisch entmachteter. Unliebsame Urteile werden von der Regierung einfach nicht im Amtsblatt veröffentlicht, um ihre Rechtskraft zu verhindern. Mehrere Reformpakete wurden auf den Weg gebracht, die sich auf die gesamte Struktur des polnischen Justizsystems auswirken, auf das Oberste Gericht, die ordentlichen Gerichte, den nationalen Justizrat, die Strafverfolgung und die Staatliche Hochschule für Richter und Staatsanwälte. Ein Ziel war es, zahlreiche Richter des Obersten Gerichtshofs in den vorzeitigen Zwangsruhestand zu versetzen und Sonderkammern einzurichten. Das Pensionsalter wurde dafür von 70 auf 65 herabgesetzt, um am Obersten Gericht 37 Prozent aller Richterstellen mit genehmen Richtern nachbesetzen zu können. Der Justizminister wurde zugleich Generalstaatsanwalt und erhielt das in der Gewaltenteilung vollkommen inakzeptable Recht, die Amtszeit von Richtern, die das Pensionsalter erreichen, nach freiem politischen Ermessen zu verlängern. Zugleich erhielt er die unglaubliche Befugnis, nach freiem politischen Ermessen Gerichtspräsidenten zu entlassen und neue zu ernennen. Exekutive und Legislative wurden unter der Ägide von Kaczynski syste-

matisch und nachhaltig ermächtigt, politischen Druck und Einfluss auf die Judikative auszuüben.

Im schönen Ungarn wirft der schwarze Baum heute vergleichbar düstere Schatten. Seit Orbáns zweitem Machtantritt im April 2010 wurde nicht nur ein vier Meter hoher und 175 Kilometer langer Flüchtlingsabwehrzaun an der Grenze zu Serbien und Kroatien errichtet. Von der ungarischen Nationalversammlung wurden in national-konservativem Reformeifer über 320 Gesetzesnovellen, auch, wie ausdrücklich gesagt, zur Bekämpfung der »Zigeunerkriminalität«, erlassen. 2012 wurde dann eine neue stolze Bekenntnis-Verfassung, das »Grundgesetz Ungarns« in Kraft gesetzt, durch das allen zukünftigen Regierungen ohne Zweidrittelmehrheit legislativ weitreichend die Hände gebunden werden. Laut nachgedacht wurde im Wege bewährter »Schaukelpolitik« flankierend über die Wiedereinführung der in der EU verbotenen Todesstrafe. Im Justizbereich wurde das Renteneintrittsalter bei Richtern, Staatsanwälten und Notaren von 70 auf 62 Jahre gesenkt, um zahllose Posten mit genehmen Kollegen nachbesetzen zu können. Mittels weiterer Reformpakete wurde ein sogenanntes »Court Packing« durchgeführt und also die Zahl der Richter des Verfassungsgerichts von elf auf fünfzehn erhöht und, nachdem das Gericht mit regierungstreuen Richtern besetzt war, deren Amtszeit von neun auf zwölf Jahre verlängert. Gleichzeitig wurden die Kontrollkompetenzen des Verfassungsgerichts beschränkt; das Gericht darf sich nicht einmal mehr auf frühere Entscheidungen berufen, die vor Inkrafttreten der neuen Verfassung von 2012 ergangen sind.

Diese fast schon »Gleichschaltung« der Judikative in den Mitgliedstaaten Ungarn und Polen vor unser aller Augen, diese Schaffung einer Politaufsicht über die Justiz mit zielgerichteter Demolierung der richterlichen Unabhängigkeit, wird im Sinne eines Kulturkampfes gegen die Werte der Europäischen Union durch entsprechende Regierungsrhetorik begleitet. Der polnische Botschafter in Deutschland verkündete im April 2017: »Rechtsstaatlichkeit, Unabhängigkeit der Justiz, Wahrung der Menschenrechte und Pressefreiheit ..., alle diese Werte werden in Polen gepflegt. Das Problem ist die Interpretation. Brüssel ist zu sehr ideologisch geprägt. Und zwar durch linksliberale Ideologie«. Solche offiziellen Äußerungen befremden. Kann die Forderung nach funktionierender Gewaltenteilung in irgendeiner Hinsicht als »linksliberal« verunglimpft werden? Noch krasser äußerte sich der ungarische Außenminister im September 2017, nachdem der Europäische Gerichtshof geurteilt hatte, dass der mit großer Mehrheit gegen die eigenen Stimmen verabschiedete Ratsbeschluss selbstverständlich auch Ungarn verpflichtet, anteilig Flüchtlinge aufzunehmen. Der Außenminister verkündete, solche »empörenden und verantwortungslosen Urteile« müssten nicht befolgt werden, denn hier habe »die Politik das europäische Recht vergewaltigt«. Und Regierungschef Orbán sprach bezüglich der Flüchtlinge gar von »Pesthauch«, Polens starker Mann Kaczyński von »Trägern von Viren und Erregern« und Italiens Innenminister Salvini nannte Asylsuchende »Menschenfleisch«. Auch das Europäische Parlament und die Kommission werden aus Polen und Ungarn immer wieder diskreditiert unter Berufung auf die eigene »Nationalidentität« oder »Nationalkultur«, die die EU nicht hinreichend achtet. Als Hüterin der Verträge habe die EU ohnehin ihre Rolle verspielt, weil sie Rechtsverstöße westeuropäischer bzw. großer Mitgliedstaaten nicht gleichermaßen ahnde. Zudem »verrechtliche« die Union die Welt viel zu sehr; aus diesen Fesseln dürfe sich eine »stolze Nationaldemokratie« befreien.



Abb. 4 »Endlich bist du unabhängig!«

© Klaus Stüttmann, 21.2.2017

Solche toxischen Argumentationsmuster leuchten Populisten unmittelbar ein. Hierdurch sehen sie sich legitimiert als »Gegenbewegung aus dem Volk«. Kardinalproblem der EU ist, dass in allen Kritikpunkten Wahrheit steckt, die in einer redlichen Debatte nicht verleugnet werden sollte. Es trifft etwa zu, dass der westeuropäische große Mitgliedstaat Deutschland jahrelang gegen den Stabilitäts- und Wachstumspakt verstoßen hat, ohne dass die EU ernsthaft tätig wurde. Das kleine Griechenland hingegen hat bekanntlich deutlich anderes erlebt. Polen und Ungarn dürfen daran erinnern, dass die Regierung Schröder 2005 eine für Deutschland sanktionslose Überschreitung der Verschuldungs- und Defizitgrenze erreichte und den Pakt damit maßgeblich aufweichte. Umso aufmerksamer wird jetzt beobachtet werden, wie die EU auf Provokationen Italiens reagiert. Es trifft etwa zu, dass der große westeuropäische Mitgliedstaat Frankreich im Sommer 2010 unter Präsident Sarkozy zigtausende Roma in wohl offenkundig europarechtswidrigen Schnellverfahren nach Rumänien und Bulgarien abschieben ließ, ohne dass die EU einschritt. Es trifft etwa zu, dass die deutsche Bundeskanzlerin Merkel die zweifellos für ganz Europa hochrelevante politische Entscheidung im Herbst 2015, die Grenzen für Flüchtlinge der Balkanroute geöffnet zu lassen, was zum weltweit wahrgenommenen Pull-Faktor wurde, trotz vertraglich vorgesehenem »Gemeinsamen« Europäischen Asylsystem nicht in enger Abstimmung mit allen anderen Staats- und Regierungschefs sowie den EU-Institutionen getroffen hat. Diese europapolitische Zentralentscheidung geschah vielmehr im Sinne eines nationalen Alleinganges, sodass Ungarn und Polen nun Argumente haben, sich dem europarechtlich verpflichtenden »burden sharing« zu verweigern. Auch trifft es zu, dass wir heute trotz EU-weit geltenden juristisch vereinheitlichten Asylregelungen in der Praxis katastrophal ungerecht scheinende Gesamtschutzquoten haben, die von 12 Prozent in Tschechien bis 89 Prozent in Irland reichen. Ein aus dem Irak Geflüchteter etwa hat heute in Bulgarien eine Anerkennungswahrscheinlichkeit von 11 Prozent und in Italien von 92 Prozent, wohlgerne bei gleichem Schicksal und gleichen EU-Gesetzen; ein Missstand, der nur als »Asylotterie« kritisiert werden kann. Die weltweite Migration ist dennoch ganz sicher nicht die »Mutter aller Probleme«; ihre Väter jedenfalls sind Krieg, Verfolgung, Klimawandel, Korruption, Hunger und Armut. Und die Flüchtlinge sind auch nicht »an allem schuld«. Wer solch archaischem Sündenbockmechanismus aufsitzt, hat aus unserer Geschichte nichts gelernt. Wird das geltende Europarecht aber in gesellschaftlich



Abb. 5 »Brüsseler Jüngstes Gericht«

© Heiko Sakurai, 21.12.2017

so zentralen Politikfeldern wie Migration oder Währungspolitik nicht um- und durchgesetzt, haben nationalistische Populisten leichtes Spiel, seinen Geltungsgrund prinzipiell in Abrede zu stellen und von einer »Herrschaft des Unrechts« zu reden bzw. Gerichtsurteile und Recht ganz generell zu verachten. Dass dies zu Selbstjustiz, Anarchie und Chaos führen kann, ist offenkundig.

### Kann die EU den demokratischen Rechtsstaat in seinen Mitgliedstaaten retten?

Welche Gegenmaßnahmen kann und soll die EU ergreifen? Kann die Union den europäischen Rechtsstaat retten? Wie tief kann und darf sie in ihre Mitgliedstaaten hineinregieren? Das sind zweifelsohne sowohl juristisch als auch politisch nicht einfach zu beantwortende Fragen.

Da vergleichbare Situationen von den Vätern und Müttern der Verträge nicht erahnt wurden und alle Verträge, außer der Montanunion, auf Ewigkeit angelegt und geschlossen sind, ist das der EU zur Verfügung stehende Reaktions-Instrumentarium überschaubar. Eine europäische Guardia Civil, die im Innern der EU gegen politische Fehlentwicklungen eingesetzt wird, gibt es nicht und darf es in einer auf gegenseitigem Vertrauen basierenden Friedensunion auch nicht geben. Harsche Interventionen könnten zudem gerade zur Stärkung der falschen Kräfte führen, könnten Austritte nach britischem Vorbild provozieren und zum Zerbrechen der Union beitragen. Aus diesem Grund bezeichnet Kommissionspräsident Barroso das in Artikel 7 EUV vorgesehene Notstandsverfahren auch als eine »nukleare Option« und warnte vor dem Einsatz dieser »Artikel 7-Bombe«. Das ist das Kopenhagen-Paradoxon. Vor dem Beitritt wird jahrelang und strengstens geprüft, ob ein Bewerber die Kopenhagener Beitrittskriterien erfüllt, d. h. nicht nur den gesamten »Acquis communautaire«, d. h. alles Recht und alle Politiken der EU in seine nationale Rechtsordnung übernehmen hat sowie über eine funktionsstarke Marktwirtschaft verfügt. Streng geprüft wird auch, ob der Beitrittskandidat eine institutionelle Stabilität als Garantie für die demokratische und rechtsstaatliche Ordnung, die Wahrung der Menschenrechte sowie die Achtung und den Schutz von Minderheiten realisiert. Nach dem Beitritt hingegen unterliegt der Mitgliedstaat keinerlei Monitoring mehr und es kann europarechtlich erst dann eingegriffen werden, wenn tatsächlich eine schwerwiegende Verletzung der EU-Werte eingetreten, d. h. das

Kind gewissermaßen im Brunnen ist. Die EU setzt insoweit auf sanften Wandel durch politische Überzeugungsarbeit, Konvergenz und Anpassung, nicht hingegen auf politischen Druck oder gar Ausgrenzung und Ausschluss.

Konstruiert wurde das Artikel 7-Verfahren vor der Osterweiterung 1999 durch den Amsterdamer Vertrag als Maßnahme gegen einen politischen Rückfall in Sowjetzeiten, d. h. als Rettungsschirm gegen die Machtergreifung von Kommunisten in einem Ostmitgliedstaat. Nach den ernüchternden Erfahrungen mit der Haider-Österreich-Aktion im Jahr 2000 wurde das Notstandsverfahren 2003 durch den Vertrag von Nizza um eine politische Vorwarnstufe ergänzt. Seither ist es dreistufig aufgebaut: Bestehen in einem Mitgliedstaat eindeutige Anzeichen der »systemischen Gefahr« einer schwerwiegenden Verletzung von EU-Werten, was nicht schon bei einzelnen Rechtsverletzungen, aber auch nicht erst beim »failing state« anzunehmen ist, tritt die Kommission – erstens – durch Warnung in Form einer vertraulichen Stellungnahme mit dem Problemstaat in einen

Rechtsstaatsdialog. Löst dieser das Problem nicht zufriedenstellend, richtet die Kommission – zweitens – an ihn eine öffentliche »Rule of law-recommendation«, d. h. eine förmliche Rechtsstaatsempfehlung mit festen Umsetzungsfristen. Versagt auch dieser Pranger, kann – drittens – das Artikel 7-Notstandsverfahren eingeleitet werden. Strukturproblem ist, dass konkrete Strafsanktionen im Sinne einer Aussetzung der Stimm- und Mitwirkungsrechte bei gleichzeitiger Fortdauer der Mitwirkungspflichten erst einsetzen können, wenn der Europäische Rat unter Ausschluss des betroffenen Staates einstimmig eine schwerwiegende und anhaltende Verletzung der Fundamentalprinzipien der Union festgestellt hat. Wird kein Doppelverfahren versucht, kann sich Ungarn spätestens an diesem Punkt ganz sicher auf Polen verlassen und Polen auf Ungarn, sodass die Union im Zweifel nackt dasteht. Dennoch hat die Kommission im Dezember 2017 gegen Polen ein Artikel 7-Notstandsverfahren eingeleitet wegen inakzeptabler Eingriffe in die Justiz des Landes. Gegen Ungarn hat das Parlament im September 2018 mit Zwei-Drittel-Mehrheit ein Artikel 7-Notstandsverfahren eingeleitet wegen einer inakzeptablen Schwächung des Verfassungs- und Justizsystems, des Vorgehens gegen Nichtregierungsorganisationen, Minderheiten und Flüchtlinge sowie unakzeptabler Einschränkungen der Meinungs-, Forschungs- und Versammlungsfreiheit. Was aus diesen Notstandsverfahren einmal werden wird, ist heute nicht abschätzbar. Nüchtern betrachtet haben sie bislang recht wenig bewirkt.

Die Kommission hat deshalb im Juli 2018 ihren zweiten Pfeil gegen Polen losgeschossen, gezielt (nur) wegen der Zwangspensionierung der Richter ein Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet und das Land hernach vor dem EuGH verklagt. Das Verfahren kann mit der Feststellung einer Vertragsverletzung in Verbindung mit der Verhängung eines im Wege des Anlastungsverfahrens leicht vollstreckbaren Zwangsgeldes von 100.000 Euro pro Tag enden, bis das Justizgesetz wieder rechtsstaatskonform geändert wurde. Dieser Pfeil scheint größere Wirkungen zu entfalten. Nachdem der Gerichtshof am 19. Oktober 2018 einstweilig anordnete, die umstrittene Zwangspensionierungen sofort zu stoppen bzw. rückgängig zu machen, lenkte Polens Regierung am 21. November 2018 ein und legte einen entsprechenden Gesetzentwurf vor. Hieraus ließe sich lernen, dass nur die Drohung mit finanziellen Sanktionen effektiv ist.

Klar ist, dass eine gezielte Unterstützung der politischen Opposition Polens oder Ungarns durch die EU eine hochproblematische Einmischung in innere Angelegenheiten wäre. Und ein Aufruf zum

Staatsstreich steht der EU erst recht nicht zu. Auch sollte die Union die tiefgreifende Spaltung der postindustrialisierten Gesellschaften zwischen einerseits liberal-weltoffenen sowie andererseits national-orientierten Kräften, die bisweilen unter Überfremdungsängsten leiden und Abschottungsfantasien nachhängen, keinesfalls verschlimmern. Von dieser Spaltung, die sich nicht allein zwischen Stadt und Land vertieft, sondern Familien, sogar Ehebetten durchschneidet, sind im Übrigen nicht nur Polen und Ungarn betroffen, sondern auch viele andere Mitgliedstaaten. Als Unionsbürger sollten wir aber Patrioten und Weltbürger zugleich sein und den Ausgleich, die Mitte suchen. Eine nur moralische Verurteilung seitens der EU erscheint allerdings dennoch sinnlos, verpuffte diese jedenfalls in Polen und Ungarn nunmehr seit vielen Monaten. Weniger Wirkung dürften auch die aus einem Staat heraus initiierten Vorabentscheidungsverfahren von Richtern haben, die den EuGH ja eigenständig anrufen können, wie dies etwa Polens Oberstes Gericht am 2. August 2018 wegen Verletzung seiner Unabhängigkeit getan hat. Sicher nicht wirkungslos wäre aber seitens der EU eine gezielte Stärkung der zivilgesellschaftlichen Kräfte bzw. die Auflegung finanzieller Sonderprogramme für zivilisatorische Projekte. Als kleines Beispiel fällt dem Juraprofessor die Unterstützung etwa von »Refugee Law Clinics« ein, die derzeit insbesondere an deutschen Universitäten geradezu wie Pilze aus dem Lehrboden schießen, und in denen engagierte Jurastudenten Flüchtlingen aktiv bei ihren Asylprozessen helfen.

Weitergedacht wären aber auch Großmaßnahmen im Sinne von Fördern und Fordern, Zuckerbrot und Peitsche denkbar. Einerseits könnte die EU finanzielle Zuwendungen drastisch kürzen, weil Geldstrafen offenbar wirklich wehtun und wirken und wenig plausibel ist, warum die Union zeitgleich mit einem Notstandsverfahren etwa Polen weiterhin wie in der seit 2014 bis 2020 laufenden Haushaltsperiode mit 140 Milliarden Euro für Straßen, Eisenbahnwege, Klärwerke und Sozialprojekte kofinanzieren soll, solange das Land gleichzeitig die rechtsstaatlichen Grundwerte der zahlenden Länder mit Füßen tritt. Das Gegenargument, hierdurch würden Völker, nicht aber Regierungen bestraft, scheint schwach, solange die Mehrheit eines Volkes eine bestimmte Regierung stützt und damit auch den eigenen Platz in der EU bestimmt. Das weitere Gegenargument, hierdurch würde ein Austritt aus der EU provoziert, scheint ebenso schwach. Da nichts so schlecht ist, dass nicht auch etwas Gutes dabei herauskommt, werden das Brexit-Drama in Verbindung mit Putins Kriegswirken und US-Präsident Trumps offenkundiger Abkehr von der transatlantischen Solidarität wohl dafür sorgen, dass kein Staat mehr die EU verlassen möchte.

Parallel zu Finanzsanktionen denkbar wäre andererseits, die sozialen Segnungen der Union deutlich zu verstärken, um den juristisch weitgehend vollendeten Bundesstaat EU nun auch politisch noch bürgernäher auszubauen. Jede und jeder sollte spüren, dass die EU ihre Unionsbürgerinnen und Unionsbürger nicht im Regen stehen lässt und der alte Marktbürger und Konsument zum neuen Mitbürger und Mensch geworden ist und als solcher im Zentrum steht. Das wäre gerade für die Ostmitgliedstaaten wesentlich, die unter der europarechtlichen Freizügigkeit leiden. Zwischen 1989 und 2017 verlor etwa Bulgarien insgesamt 21 Prozent, Litauen 23 Prozent und Lettland sogar 27 Prozent seiner Bevölkerung (gewissermaßen von »ganz oben« – z. B. die Ärzte – und »unten« – die ganz Armen –) durch Abwanderung, was angesichts einer alternenden Bevölkerung und niedriger Geburtenraten die Propheten der Angst befeuert. Exemplarisch fällt einem hier die Einführung ein-



Abb. 6 »Wir spekulieren mal!«

© Heiko Sakurai, 13.9.2018

ner europaweiten Grundsicherung bzw. eines Mindestlohnsystems, von EU-Kindergeld oder einer EU-Arbeitslosenversicherung, zumindest für Jugendliche, ein. Denn am wirkungsvollsten können europafeindliche Populisten wohl mit ihren eigenen Waffen geschlagen werden. Zudem würde sich die EU hierdurch im Bewusstsein ihrer Völker wesentlich tiefer und zudem positiver verankern. Dass eine Sozialunion für die wohlhabenderen Mitgliedstaaten nicht zum Nulltarif zu haben ist und hierdurch eine Art EU-Finanzausgleich entstehen würde, ist klar. Aber auch insoweit gilt: »There is no free lunch«. Glücklicherweise konnten und können zur Abwendung der Finanzkrise enorme Geldsummen mobilisiert werden. Der Europäische Rechtsstaat sowie funktionierende Demokratien in allen Mitgliedstaaten sind es gleichermaßen wert. Denn gelingt es uns nicht, Rechtsstaat und Demokratie, die Bürgerrechte und die unantastbare Würde des einzelnen überall in der Union zu garantieren, gefährden wir nicht nur den eigenen Ast, auf dem unser gutes Leben aufbaut, wir diskreditieren zugleich die Glaubwürdigkeit der EU in der ganzen Welt. Und lassen wir die justiziell durchsetzbaren Menschenrechte und ihre Humanität in einem Mitgliedstaat vor die Hunde gehen, schauen wir hier anteilslos beiseite, verletzen wir die Seele Europas. Denn die Union steht für eine gerechtere und eine bessere Welt für alle in ihr Lebenden. Das würden wir uns selbst niemals verzeihen.

#### Literaturhinweise

- Bergmann, Jan (Hrsg.) (2016): *Handlexikon der Europäischen Union*. 6. Auflage. Baden-Baden, Nomos Verlag
- Brauneck, Jens (2018): *Rettet die EU den Rechtsstaat in Polen?*, NVwZ 2018, 1423
- Franzius, Claudio (2018): *Der Kampf um Demokratie in Polen und Ungarn*, DÖV 2018, 381
- Hummer, Waldemar (2015): *Ungarn am Prüfstand der Rechtsstaatlichkeit und Demokratie*, EuR 2015, 625
- Krastev, Ivan (2018): *Europa, von Osten aus gesehen*, Die Zeit Nr. 28 v. 5.7.2018, 9. [www.erstestiftung.org/de/europa-von-osten-aus-gesehen/](http://www.erstestiftung.org/de/europa-von-osten-aus-gesehen/)
- Möllers, Christoph / Schneider, Linda (2018): *Demokratisierung in der Europäischen Union*. Tübingen
- Voßkuhle, Andreas (2018): *Rechtsstaat und Demokratie*, NJW 2018, 3154

## MATERIALIEN

**M 1 Markus Becker: » EU-Strafverfahren gegen Polen. Nuklearer Knallfrosch«, Spiegel online, 20.12.2017**

Fast zwei Jahre nach der Eröffnung des Rechtsstaatsverfahrens gegen Polen, nach mehr als zwei Dutzend Mahnbriefen und zahlreichen ergebnislosen Treffen mit der polnischen Regierung hat die Brüsseler Behörde zum letzten Mittel gegriffen: Sie hat ein Artikel-7-Verfahren eröffnet – zum ersten Mal in der Geschichte der EU. »Schweren Herzens« habe man sich zu diesem Schritt entschlossen, sagte Frans Timmermans, Vizepräsident der EU-Kommission. »Aber die Fakten haben uns keine Wahl gelassen.« 13 Gesetze habe die polnische Regierung über einen Zeitraum von drei Jahren erlassen, und sie alle folgten einem Muster: der regierenden Mehrheit einen »systematischen politischen Eingriff« in das Justizsystem zu erlauben. Die Unabhängigkeit der Justiz, so Timmermans, sei in Polen praktisch abgeschafft.

Im ersten Schritt des Verfahrens nach Artikel 7 des EU-Vertrags können die zuständigen EU-Minister zunächst die »eindeutige Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung« der EU-Grundwerte in Polen feststellen. Dafür ist die Zustimmung des EU-Parlaments und von 22 der 27 anderen Mitgliedstaaten nötig. Die Kommission ist sich sicher, diese Mehrheit hinter sich zu haben.

Um aber Sanktionen gegen Polen zu verhängen, die bis zum Entzug der Stimmrechte im Rat der Mitgliedstaaten reichen können, ist ein einstimmiger Beschluss nötig – und Ungarns Ministerpräsident Viktor Orbán hat wiederholt angekündigt, sein Veto einzulegen. Artikel 7 wird zwar auch als »nukleare Option« bezeichnet, in seiner Wirkung aber hat er wenig gemein mit einer Atombombe.



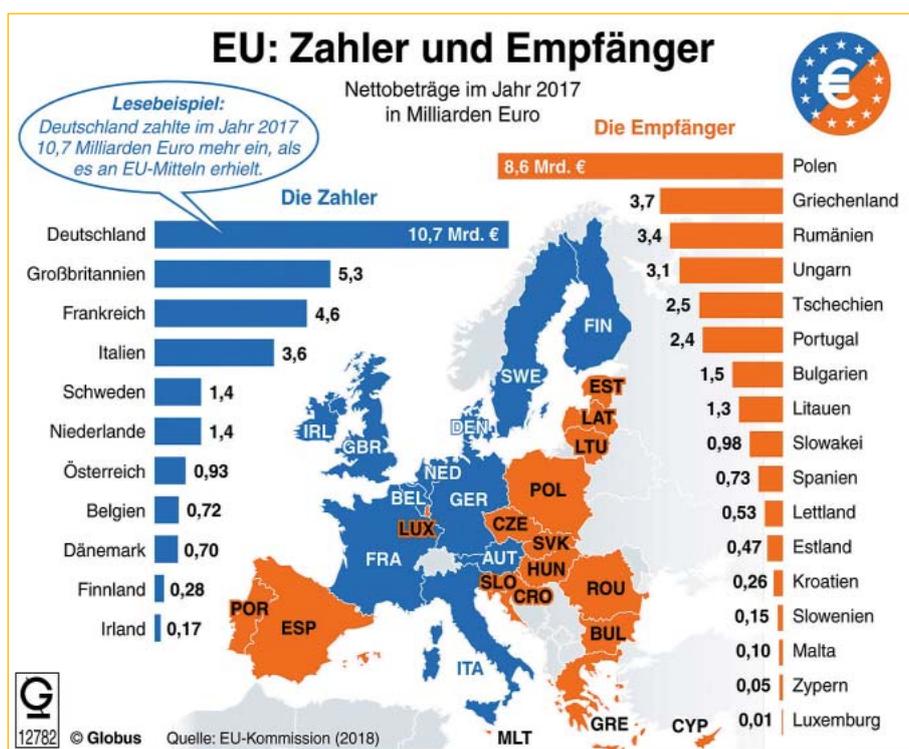
M 3 »Polen und die EU«

© Kostas Koufogiorgos, picture alliance / dieKLEINERT.de

Dennoch sah sich die Kommission nun gezwungen, das Verfahren auszulösen. Andernfalls hätte man sich vollkommen unglaublich gemacht, so ein Mitarbeiter der Behörde. Zu Beginn des Verfahrens habe es noch so etwas wie einen Dialog mit der polnischen Regierung gegeben. Doch die habe, anstatt die Justizreform zu entschärfen, ihr Vorgehen noch verschärft und sich zugleich immer weiter aus dem Dialog mit Brüssel zurückgezogen. »In diesem Jahr hat dieser Dialog nicht mehr stattgefunden«, sagte Timmermans.

Zuletzt habe der Vizepräsident nicht einmal mehr Termine bei polnischen Ministern bekommen, klagt man in Brüssel. Auch auf Briefe sei in Warschau nicht mehr reagiert worden. Das habe zu der Einsicht geführt, dass weitere Mahnschreiben sinnlos sind.

Für die Kommission ist die Eröffnung des Artikel-7-Verfahrens jedoch mit erheblichen Risiken verbunden: Es droht eine Blamage, falls Ungarn Sanktionen verhindert und damit beweist, dass die vermeintliche Atombombe nicht viel mehr als ein Knallfrosch ist. Neben Ungarn könnten sich noch andere Staaten mit Polen solidarisieren, etwa das neuerdings ebenfalls von einem Rechtspopulisten regierte Tschechien oder Rumänien, das sich gerade anschickt, Polens fragwürdigem Vorbild zu folgen. Das Verfahren könnte Polens Defacto-Regenten Jaroslaw Kaczynski und seine religiös-nationalkonservative PiS-Partei weiter stärken. Vorhersehbar ist schon jetzt, dass Kaczynski das EU-Verfahren als weiteren Angriff auf Polens Souveränität darstellen wird – und sich selbst als ihren heroischen Verteidiger. Allerdings gibt es bei der Kommission die Hoffnung, dass das Verfahren Wirkung zeigt. Ihr Kalkül: Wenn das EU-Parlament und eine überwältigende Mehrheit der EU-Staaten Polen verurteilen, dürfte es Kaczynski schwerfallen, alles als eine Verschwörung Brüsseler Büro-



M 2 »EU: Zahler und Empfänger«

© Globus Infografik, dpa, picture alliance

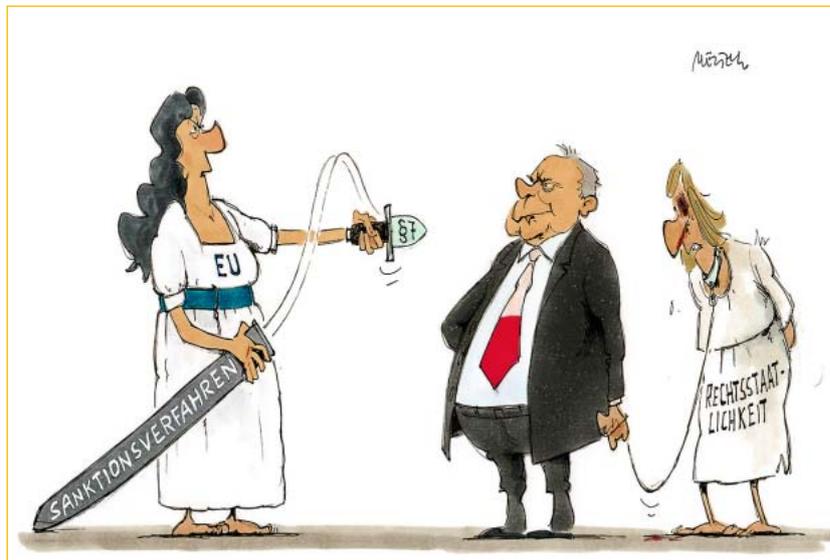
kraten darzustellen. Polnische Medien verbreiten laut Timmermans »den Mythos, dass es gar kein Problem gibt, sondern nur einen Verrückten in der Kommission, der nicht aufhören kann«. Sollten der Rat und das EU-Parlament nun einschreiten, könne man diesen Eindruck »sofort zerstreuen«. Deutschland und Frankreich hat die Kommission bereits auf ihrer Seite. Allen EU-Ländern müsse klar sein, »dass wir klare rechtsstaatliche Prinzipien haben«, sagte Kanzlerin Angela Merkel vergangene Woche bei einer gemeinsamen Pressekonferenz mit Frankreichs Präsident Emmanuel Macron. Sollte die Kommission das Artikel-7-Verfahren beschließen, würde Deutschland dies »natürlich« unterstützen. Auch Macron erklärte, er unterstütze »jede Initiative, mit der die Europäische Kommission unsere Regeln und den Respekt vor dem Rechtsstaat verteidigt«. Orbán macht nicht alle Warschauer Manöver mit. Der Ungar gilt als kühl kalkulierender Machtpolitiker, und sein Land ist extrem abhängig von EU-Geldern. Sie machen mehr als vier Prozent des ungarischen Bruttoinlandsprodukts aus. Die Verhandlungen über den nächsten Sieben-Jahres-Etat der EU beginnen gerade, und schon gibt es Forderungen, die Zahlung von Fördermitteln künftig von der Einhaltung rechtsstaatlicher Standards abhängig zu machen. Auch das könnte Orbán möglicherweise dazu bewegen, zweimal über eine Unterstützung Polens im Artikel-7-Verfahren nachzudenken. Dass er ohnehin nicht alles mitmacht, was der polnischen Regierung einfällt, hat Orbán im März bewiesen – als er Kaczyński bei dem Versuch im Stich ließ, eine weitere Amtszeit seines Intimfeindes Donald Tusk als EU-Ratspräsident zu verhindern. Sicher erscheint derzeit nur eines: Einen Gewinner des Artikel-7-Verfahrens wird es wohl nicht geben. Die Frage ist eher, wer am Ende der größte Verlierer sein wird.

© [www.spiegel.de/politik/ausland/eu-kommission-gegen-polen-nuklearer-kanallfrosch-a-1184309.html](http://www.spiegel.de/politik/ausland/eu-kommission-gegen-polen-nuklearer-kanallfrosch-a-1184309.html)

**M 4 Christopher Ziedler: »Ohne Polen geht es nicht«, Stuttgarter Zeitung, 20.3.2018**

»Jeszcze Polska nie zginęła«. In der Übersetzung verkündet die erste Zeile der Nationalhymne, dass Polen noch nicht verloren ist. Geschrieben wurde sie unter dem Eindruck der Fremdherrschaft, die die Geschichte unseres Nachbarlandes bestimmt hat. Umso ausgeprägter ist heute der Wunsch nach Unabhängigkeit – gerade auch von Berlin und Brüssel. Aus diesem Grundgefühl speist sich der Erfolg der Rechtsregierung, die seit dem Herbst 2015 im Amt ist und einen nationalen Kurs ohne europäische Rücksichten fährt. In Anlehnung an die Hymne muss für die Partner dennoch gelten, dass Polen für Europa noch nicht verloren ist und auch nicht verloren sein darf. Warschau kann aus vielerlei Gründen politisch nicht umfahren werden: Die historische Verantwortung Deutschlands, das während der Nazizeit im Osten auf das Grauenhafteste wütete, spielt dabei nicht einmal mehr die zentrale Rolle. Das gilt auch für die Tatsache, dass die Bundesrepublik Polen den Weg in die EU ebnete. Die Herausforderungen der Gegenwart sind Argument genug, um die seit zweieinhalb Jahren auf Eis liegenden Beziehungen zwischen Berlin und Warschau aufzutauen.

Das fängt an bei der wirtschaftlichen Zusammenarbeit mit Deutschlands achtgrößtem Handelspartner – die nicht zuletzt für den ökonomischen Erfolg der neuen Länder, dem wichtigsten Bollwerk gegen Rechtspopulismus à la AfD oder Pegida, von Bedeutung ist. Das geht weiter bei der Verteidigungskooperation in



**M 5 »EU-Schwert schlägt zu«**

© Gerhard Mester, 2018

der Nato, deren »Ostflanke« mit Russlands Gebaren in der Ukraine wieder ins Zentrum der Aufmerksamkeit gerückt ist. Und es hört nicht auf damit, dass alle Grundsatzentscheidungen im Europäischen Rat, wo nach dem Willen der Bundesregierung bald »ein neuer Aufbruch für Europa« beschlossen werden soll, der Einstimmigkeit bedürfen. Angela Merkel scheint mit ihrer neuen Regierung erkannt zu haben, dass es ohne Polen nicht gehen wird. Nach ihrem Paris-Trip am Freitag hat die zweite Auslandsreise der wiedergewählten Kanzlerin sie am Montag nach Warschau geführt. Gut auch, dass sie einen Koalitionsvertrag im Gepäck hatte, der ausdrücklich mehr Zusammenarbeit mit Polen verspricht. So wichtig es für die EU-Politik ist, dass der deutsch-französische Motor wieder anspringt – es reicht nicht aus. Die Osterweiterung hat die Statik Europas verändert und muss bei der Entscheidungsfindung berücksichtigt werden.

Das Weimarer Dreieck – ein deutsch-französisch-polnisches Gesprächsformat – ist schließlich nicht aus Jux und Dollerei aus der Taufe gehoben worden. Nun sollte es wieder mit Leben gefüllt werden. Das darf nicht heißen, die Warschauer Regierung um des lieben Friedens willen nicht mehr zu kritisieren. Deren Justizreformen drohen weiter, die Gewaltenteilung auszuhöheln. Ihre Position in der Flüchtlingspolitik, die allein auf Außengrenzschutz und Entwicklungshilfe setzt, den Umgang mit den weiter in Europa Ankommenden aber völlig außer Acht lässt, bleibt unglaubwürdig. Die Nonchalance, mit der der größte Profiteur europäischer Regionalhilfen Solidarität als Einbahnstraße begreift, ist immer noch ein Ärgernis. Es gilt aber nun, ernsthaft mit Polen über Missstände und Meinungsverschiedenheiten ins Gespräch zu kommen und miteinander nach Lösungen zu suchen. Dafür ist es nötig, eigene Fehler einzugestehen. So hat Merkel ihre Flüchtlingspolitik inhaltlich zwar inzwischen stärker an osteuropäischen Vorstellungen ausgerichtet, aber sie hat nicht eingeräumt, dass sie in der Not vom Herbst 2015 eine auch für Osteuropa zentrale Entscheidung im Alleingang traf. Sollte die Kanzlerin gegenüber Mateusz Morawiecki diesbezüglich Problembewusstsein erkennen lassen haben, könnte mit dem neuen Premier ein Neuanfang im deutsch-polnischen Verhältnis glücken. Noch ist Polen nicht verloren.

© [www.stuttgarter-zeitung.de/inhalt.angela-merkels-antrittsbesuch-in-warschau-ohne-polen-geht-es-nicht.42572965-9142-4863-800e-8e4270f860cf.html?reduced=true](http://www.stuttgarter-zeitung.de/inhalt.angela-merkels-antrittsbesuch-in-warschau-ohne-polen-geht-es-nicht.42572965-9142-4863-800e-8e4270f860cf.html?reduced=true)

**M 6 Stefan Lorenzmeier, Steffen Dobbert: » Ungarn und die EU. Ein ernstes Problem «, ZEIT online, 14.7.2017**

Was folgt, wenn Orbán EU-Recht missachtet: Rauschmiss aus der EU? Zwangsvollstreckungen? Einfach weiter so? Wie die EU auf Ungarns Affront reagieren kann.

In der vergangenen Woche hat der Europäische Gerichtshof, das oberste Recht sprechende Organ der EU, eindeutig geurteilt, aber einem der Betroffenen ist es egal. Ungarn weigert sich, die Entscheidung der Großen Kammer des EuGH zur Verteilung von Flüchtlingen zu akzeptieren. Das Urteil sei empörend, verantwortungslos und politisch motiviert. Da das Gericht aus ungarischer Sicht nicht richtig geurteilt habe, werde das Land gar nichts ändern, ließ die ungarische Regierung die Öffentlichkeit wissen. So einen Affront gegen die wichtigste aller EU-Institutionen hat es zuvor noch nicht gegeben. Daraus ergeben sich neue Probleme für die EU, gewaltige. Die Weigerung Ungarns, ein Urteil des EuGH zu befolgen, stellt einen tiefen Eingriff in das Grundgerüst der Union dar.

Rechtsstaatlichkeit ist ein besonderer Wert, auf dem die ganze EU gründet. In Artikel 2 des EU-Vertrages ist das gesichert. Aber was passiert, wenn eines ihrer Mitglieder die Recht sprechende Gewalt nicht mehr achtet? Und, vielleicht noch wichtiger: Wie kann die EU mit einem Mitglied umgehen, das sich nicht mehr an EU-Recht halten will?

Zunächst: Juristisch gesehen muss Ungarn das EuGH-Urteil befolgen. Eine Berufung Ungarns auf den ungarischen Volkswillen greift rechtlich nicht. Falls dieser Volkswille den europäischen Grundwerten entgegenstehen sollte, verbleibt dem Land nur die Möglichkeit des Austritts aus der Union. Im Übrigen umfasst die in den EU-Verträgen geschützte »nationale Identität« der Mitgliedstaaten nicht deren ethnische Homogenität. Und eine EU à la carte, in der das Befolgen von Vertragsbestimmungen dem staatlichen Ermessen überlassen bleibt, widerspricht dem EU-Recht – ansonsten wäre das gesamte Gebilde hinfällig.

Doch Ungarn will die EU gar nicht verlassen. Und an dieser Stelle beginnen die Probleme kompliziert zu werden. Der Brexit war politisch ein schwerer Rückschlag, für den es allerdings einen rechtlichen Ablaufplan gibt. Wer die Union verlassen will, kann das tun. Doch im Fall Ungarns, das von Polen unterstützt wird, ist das System der EU von innen in seinen Grundfesten bedroht. Die Optionen, die der EU bleiben, sind begrenzt, umstritten und schwer umzusetzen.

Bisher sind keine wirklichen Sanktionierungsmöglichkeiten erprobt, wenn sich ein Mitglied der EU gegen deren Werte und Rechtsgrundlagen stellt. Als die EU erschaffen wurde, war so ein Fall schlicht nicht vorgesehen. Die Gründerväter gingen davon aus, dass ein aufgenommenes Land sich an die grundlegenden Standards halten wird. Nun kann die EU neue Sanktionsmöglichkeiten nicht nachträglich in die bestehenden Verträge einbauen: Ungarn oder andere betroffene Länder würden diesen nicht zustimmen. Was also tun?

Rechtlich sind vor allem zwei voneinander unabhängige Möglichkeiten anwendbar: Erstens ein Vertragsverletzungsverfahren und zweitens ein Suspendierungsverfahren nach Artikel 7 des EU-Vertrages. Ein Vertragsverletzungsverfahren (wie in den Artikeln 258 bis 260 AEUV beschrieben) könnte von der EU-Kommission sofort begonnen werden. Die Voraussetzungen sind im Falle der Nichtbefolgung eines EuGH-Urteils gegeben. Theoretisches Ende dieses Verfahrens: eine Zahlungspflicht Ungarns an die EU.

Es gab in der Geschichte der EU bereits viele Vertragsverletzungsverfahren, die wegen juristischer Verstöße eingeleitet wurden



M 7 »Eigenes Süppchen«

© Gerhard Mester, 2017

(zum Beispiel gegen Griechenland). Es gibt aber keinen Präzedenzfall für ein Szenario, in dem ein Mitgliedstaat sich mit der EU nicht einigen will oder sich weigert zu zahlen. Beides ist bei Ungarn zu befürchten. Wer das Recht ignoriert, wird auch ein Verfahren der EU-Kommission missachten. Was dann? Die EU wäre gezwungen, noch härter auf Budapest zu reagieren.

Die EU könnte zwangsvollstrecken, wenn Ungarn nicht zahlt. Interpretiert man Artikel 280 und 299 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union entsprechend, lässt das EU-Recht es zu, dass die EU ihre Forderungen eintreibt. Sie könnte zum Beispiel ungarisches Auslandsvermögen beschlagnahmen. Auch Grundstücke oder Gebäude, die dem ungarischen Staat gehören, sich aber auf EU-Territorium befinden, könnten enteignet und veräußert werden.

Auch so einen Fall gab es bislang in der EU-Geschichte noch nicht. Juristisch wäre diese Strafe zulässig, anders als beispielsweise das Kürzen von Subventionsgeldern. (Diese vertraglich vereinbarten Zahlungen haben mit der Missachtung des EuGH-Urteils nichts zu tun und sind in ihrer Höhe bis zum Ende der Finanzperiode 2020 festgelegt.) Eine Zwangsvollstreckung wäre anhand europarechtlicher Maßstäbe vorzunehmen. Wenn Ungarn dagegen klagt, dass die EU als supranationaler Staatenverbund vollstreckt, entstünde vor dem EuGH ein Verfahren, das komplettes Neuland bedeuten würde.

Parallel zur Vollstreckung kann die zweite juristische Option, das Suspendierungsverfahren nach Artikel 7 des EU-Vertrages, eingeleitet werden. Es kann von einem Drittel der Mitgliedstaaten beschlossen werden, wenn eine »ernsthafte Gefahr« einer schwerwiegenden Verletzung der in Artikel 2 EUV genannten Werte besteht. (...) Artikel 7 EUV ist das stärkste formale Mittel, mit dem die EU auf Ungarn reagieren kann. Allein seine Ankündigung wäre ein überaus deutliches politisches Signal. Im Erfolgsfalle könnte das Verfahren zur Suspendierung von Mitgliedschaftsrechten führen. Das Problem: Die endgültige Feststellung der Verletzung kann nur einstimmig von den Staats- und Regierungschefs im Europäischen Rat vorgenommen werden, hier ist zumindest mit einer Blockade durch Polen zu rechnen. (...) Soweit zu den rechtlichen Möglichkeiten, die in ihrer Umsetzung bisher nicht erprobt sind. Selbst wenn sie angegangen werden, erscheinen sie allerdings ungeeignet, den Konflikt zwischen Ungarn und der EU politisch zu lösen. (...)

© www.zeit.de/politik/ausland/2017-09/ungarn-eu-recht-viktor-orban-affront

**M 8 Martin Greive, Till Hoppe: » EU-Vertragsverletzungen. Deutschland bricht EU-Recht am häufigsten «, Handelsblatt, 5.2.2018**

Deutschland gibt in Europas Hauptstadt gern den Regel-Hüter. Dabei ist das größte Land des Kontinents Spitzenreiter beim Brechen von EU-Recht. Barbara Hendricks (...) musste als Ministerin dem EU-Umweltkommissar in Brüssel erklären, warum die Luft in deutschen Städten so schmutzig ist. Warum die Autoindustrie Abgasversuche an Affen durchführt. Und was die Bundesregierung dagegen zu tun gedenkt. Die ganze EU konnte dabei zuschauen, wie Deutschland am Pranger steht. Der Streit über zu hohe Stickoxid-Werte in deutschen Innenstädten ist ein besonders krasser Fall, aber längst nicht Deutschlands einziger Bruch von EU-Recht. Gern laufen (deutsche) Bundesminister mit erhobenem Zeigefinger durch Europa und mahnen ihre Kollegen, sich an EU-Recht zu halten. Dabei bricht Deutschland selbst die Regeln so häufig wie fast kein anderes Land und ist wahrlich kein Musterknabe, wenn es um die Einhaltung von EU-Recht geht. Das zeigen neue Zahlen aus dem Bundeswirtschaftsministerium. »Aktuell sind 74 EU-Vertragsverletzungsverfahren gegen die Bundesrepublik Deutschland anhängig«, heißt es in einer Antwort des Ministeriums auf eine Anfrage der Grünen, die dem Handelsblatt vorliegt. Im Vergleich zum Regierungswechsel 2013 gibt es damit aktuell knapp ein Fünftel mehr Vertragsverletzungsverfahren. »Als einstige Musterschülerin der EU muss die Bundesrepublik immer häufiger nachsitzen«, sagt der Grünen-Politiker Markus Tressel. »Gerade in den Bereichen Verkehr und Umwelt macht die Bundesregierung bei der Umsetzung europäischer Vorgaben eine ganz schlechte Arbeit.« So ist erst vor wenigen Tagen ein Verfahren wegen nicht fristgerechter Umsetzung von Vorgaben zu mittelgroßen Feuerungsanlagen dazugekommen. Mit Luftverschmutzung hat Deutschland mangels Umsetzung europäischer Vorgaben schon länger ein Problem, ebenso wie mit Verkehrslärm. Daneben laufen laut der Aufschlüsselung auch Verfahren wegen Nitrats im Trinkwasser, Feinstaubs, Stickoxid oder des Verstoßes gegen die Wasserrahmenrichtlinie. »Die Bundesregierung bewirkt durch ihre Untätigkeit, dass seit Jahren entgegen europarechtlichen Vorgaben übermäßig viel krebserregendes Nitrat sowie Luft- und Wasserschadstoffe unser Trinkwasser und unsere Atemluft belasten«, moniert Tressel. »Die kommende Bundesregierung muss europäische Vorgaben ernst nehmen und diese als Vorbild für andere europäische Mitgliedstaaten schnell und rechtskonform zum Schutz von Umwelt und Gesundheit umsetzen.« Aufgeschlüsselt nach Ressorts, belegt das Umweltministerium mit 16 laufenden Verfahren den zweiten Platz unter den Bundesministerien, vor dem Bundesfinanzministerium mit elf. Am häufigsten verstößt aus Sicht Brüssels das Bundesverkehrsministerium gegen geltendes EU-Recht. Derzeit laufen 20 EU-Vertragsverfahren, die in das Ressort des früheren Verkehrsministers Alexander Dobrindt (CSU) fallen. Dobrindt hatte sich in der abgelaufenen Wahlperiode wegen der umstrittenen Pkw-Maut für Ausländer einen heftigen Streit mit der EU geliefert, häufig war er deshalb für Verhandlungen nach Brüssel gereist. Genauso wie Vertreter aus dem Bundeswirtschaftsministerium, die den deutschen Sonderweg in der Energiepolitik gegen EU-Recht durchzukämpfen versuchten. Neben den Alleingängen in der Energie- und Verkehrspolitik trägt auch der deutsche Föderalismus zu der hohen Zahl an Verfahren bei. Wenn ein Bundesland EU-Recht nicht sauber umsetzt, geht das direkt zulasten der Bundesrepublik, da EU-Verfahren immer gegen Deutschland als Ganzes und nicht gegen ein Bundesland geführt werden. Doch nicht



**M 9 »Europäische (Mess-) Werte«**

© Heiko Sakurai

nur deshalb will das Bundeswirtschaftsministerium die Zahlen nicht zu hoch hängen. So seien Ende 2016 noch 91 Verfahren anhängig gewesen, teilt das Haus mit. Auch bedeute die Einleitung eines Verfahrens nicht notwendigerweise, dass Deutschland auch tatsächlich gegen Unionsrecht verstößt. Nur der Europäische Gerichtshof (EuGH) kann einen Verstoß feststellen. Nur ein kleiner Teil – aktuell 12 von 74 – erreiche überhaupt den EuGH. Und selbst wenn das geschehe, folge das Gericht keineswegs immer der EU, so das Wirtschaftsministerium. Dennoch ist das Abschneiden Deutschlands wenig schmeichelhaft. Laut EU-Daten lag Deutschland gemeinsam mit Spanien bei den anhängigen Verfahren wegen nicht ordnungsgemäßer Umsetzung oder Durchführung von EU-Recht 2016 sogar europaweit an der Spitze. Und auch wenn die Zahl der Verfahren zuletzt auf 74 gesunken ist, liegt sie damit noch immer höher als in den Jahren von 2012 bis 2014. Reden und Handeln der Bundesregierung stehen damit in einem Widerspruch. So verlangte Hendricks in Brüssel von ihrem belgischen Kollegen mehr Transparenz bei der Sicherheit von Atomkraftwerken. Und Wolfgang Schäuble stieg als Finanzminister mit seinen Ermahnungen, sich an die Schuldenregeln zu halten, zum Feindbild in Südeuropa auf. Dabei hatte Deutschland selbst 2003 als erstes EU-Land den Stabilitätspakt gebrochen und verstößt seit 2007 ununterbrochen gegen EU-Schwellenwerte beim Leistungsbilanzüberschuss. In Brüssel ist die Auffassung klar: »Wir erwarten, dass die Mitgliedstaaten ihrer Pflicht nachkommen, EU-Recht umzusetzen«, sagt ein Kommissionsprecher. Das gelte für das größte EU-Mitgliedsland genauso wie für die kleinen.

© www.handelsblatt.com/politik/international/eu-vertrag...-deutschland-bricht-eu-recht-am-haeufigsten/20927590.html

### 3. Entscheidungsstrukturen im Mehrebenensystem der EU am Beispiel der Datenschutzrichtlinie der EU

GABRIELE ABELS

**A**m 25.5.2018 wurde die sogenannte Datenschutz-Grundverordnung der Europäischen Union wirksam. Ihre vorrangigen Ziele, Schutz und Wettbewerbsfähigkeit, trägt die EU-DSGVO in ihrem vollen Namen: »Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27.4.2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG«. Die Verordnung erregte große Aufmerksamkeit. Vielfach wurde sie als Ausdruck überbordender EU-Bürokratie kritisiert, von anderen als notwendige Antwort auf die wachsende Macht der »Daten-Kraken« im digitalen Zeitalter gelobt. Von dieser Verordnung sind auch die Bürgerinnen und Bürger direkt betroffen. Wer von uns hat nicht von Firmen, sozialen Medien, Vereinen etc. dutzende von Emails, Formularen und Hinweisblättern erhalten, die – mit Verweis auf die EU-DSGVO – eine Einverständniserklärung für die Speicherung und Nutzung der persönlichen Daten erbitten? So unmittelbar kommen die Unionsbürgerinnen und –bürger nicht immer in bewussten Kontakt mit EU-Entscheidungen. Anhand der Verordnung sollen in diesem Beitrag die EU-Entscheidungsstrukturen beispielhaft verdeutlicht werden.

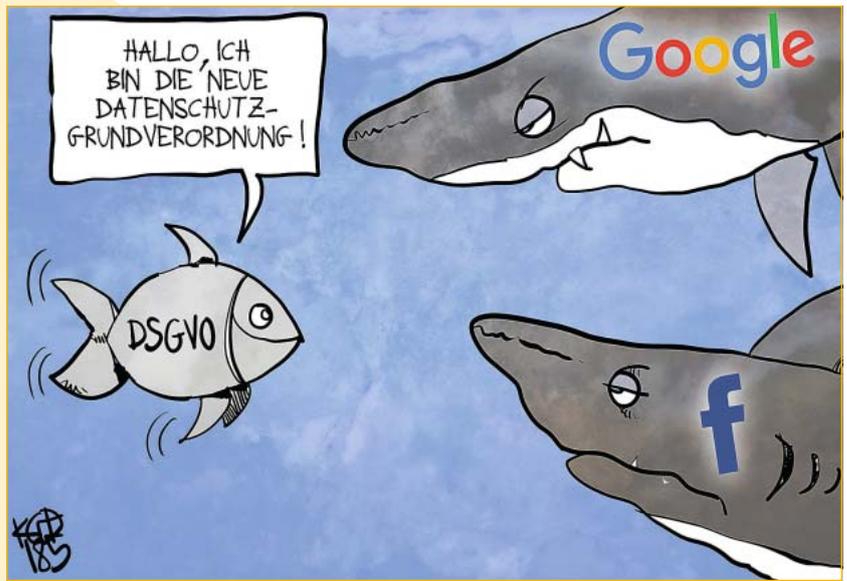


Abb. 1 »Hallo, ich bin die neue DSGVO«

© Kostas Koufogiorgos, picture alliance / dieKLEINERT.de

#### Hohe Komplexität der Entscheidungsprozesse im europäischen Mehrebenensystem

Entscheidungsprozesse im EU-Mehrebenensystemen sind immer sehr komplex und damit tendenziell schwer verständlich. Dies gilt für den deutschen Föderalismus, aber mehr noch für die EU, denn sie ist ein einzigartiges politisches Gebilde. In mehr als 70 Jahren Integration wurde Schritt für Schritt ein sehr hoher Grad an »Vergemeinschaftung« erreicht. Damit ist der Transfer nationaler Kompetenzen auf die EU sowie die Schaffung von EU-Institutionen gemeint. »Im Ergebnis sind Institutionen und Entscheidungsstrukturen entstanden, die mit den einzelstaatlichen Gegebenheiten kaum zu vergleichen sind.« (Schmuck 2018, 43)

#### Insbesondere sind vier Aspekte zu beachten:

(1) Die EU funktioniert nach den Prinzipien (a) der »begrenzten Einzelmächtigung« und (b) der Subsidiarität. Das heißt zum einen, dass die EU nur auf der Basis der Kompetenzen handeln kann, die in den Verträgen festgelegt und ihr von den Mitgliedstaaten übertragen worden sind. Zum anderen soll sie nur diejenigen Auf-

gaben übernehmen, die auf EU-Ebene am besten angesiedelt sind und nicht von den Mitgliedstaaten effektiv geregelt werden können. Das Subsidiaritätsprinzip wurde mit dem Vertrag von Lissabon 2009 gestärkt und ein Kontrollmechanismus durch die nationalen Parlamente eingeführt.

(2) Die EU besteht aus Mitgliedstaaten, die selbst in sich komplex sind und vielfach unterschiedliche Ziele und Interessen verfolgen. Hieraus resultiert, dass Entscheidungen immer Kompromisse sind.

(3) Die EU als Mehrebenensystem besteht aus den Mitgliedstaaten sowie der EU-Ebene. Zu diesen zwei Ebenen hinzu kommt ggf. eine dritte Ebene, nämlich die der Regionen in den Mitgliedstaaten; gerade in den föderalen (Belgien, Deutschland, Österreich) bzw. stark regionalisierten (Italien, Spanien, Großbritannien) Mitgliedstaaten kommt ihnen eine wichtige Rolle in EU-Angelegenheiten zu. So sind z. B. in Deutschland die Landesparlamente in die Subsidiaritätskontrolle eingebunden.

(4) Die demokratische Gewaltenteilung, d. h. die Einteilung in eine Legislative, Exekutive und Judikative, ist in der EU weniger deutlich ersichtlich (vgl. Hartlapp und Wiesner 2016). Deshalb ist es schwierig, Vergleiche der nationalen Regierungssysteme (z. B. das deutsche Regierungssystem) mit dem System der EU zu ziehen. Klar zu identifizieren ist die Judikative, die vom Gerichtshof der EU gebildet wird und der über die Auslegung des Europarechts entscheidet (Normenkontrolle), ähnlich dem Bundesverfassungsgericht für das Grundgesetz. Die Exekutive ist schon schwerer zu bestimmen. Vielfach wird die Europäische Kommis-

sion als »Regierung« bezeichnet. Zwar verfügt die Kommission über exekutive Kompetenzen, diese sind allerdings sehr begrenzt und die Umsetzung für EU-Recht obliegt v. a. den Mitgliedstaaten, die über ihre nationalen Regierungen im Rat der EU bzw. (in Gestalt der Staats- und Regierungschefs) im Europäischen Rat vertreten sind. Das Europäische Parlament ist zweifelsohne ein Legislativ-Organ. Allerdings kann es die Gesetzgebung nicht alleine ausüben, sondern nur gemeinsam mit dem Rat der EU und auf der Basis eines Vorschlags der Kommission. Deshalb wird von einem »legislativen Dreieck« gesprochen. Hinzu kommen noch beratende Organe wie der Wirtschafts- und Sozialausschuss und der Ausschuss der Regionen (vgl. **Abb. 3**).

Im Folgenden sollen diese vier Aspekte näher dargestellt werden in Bezug auf den Entscheidungsprozess zur EU-DSGVO, die Teil eines umfassenderen Pakets zum Datenschutz war. Dabei werden die Kompetenzen der jeweiligen EU-Organen porträtiert (Info-boxen), die Probleme im Entscheidungsprozess diskutiert und abschließend die demokratische Qualität der EU evaluiert.

### Der Gesetzgebungsprozess zur Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO)

Will man den Entscheidungsprozess rekonstruieren, so bietet es sich an, einen Blick in den EU-Rechtsakt zu werfen. Denn hierin ist jeweils angegeben, (a) auf welcher Rechtsgrundlage die EU überhaupt tätig werden kann, (b) welche Organe am Entscheidungsprozess beteiligt waren und (c) warum die EU tätig wurde. So heißt es in der EU-DSGVO:

»Das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union – gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 16, auf Vorschlag der Europäischen Kommission, nach Zuleitung des Entwurfs des Gesetzgebungsakts an die nationalen Parlamente, nach Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und So-

## Neue Datenschutz-Regeln

Die Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO) der EU gilt seit dem 25. Mai 2018 in allen Mitgliedsstaaten.

<p><b>Die wichtigsten Änderungen</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li> Vereinheitlichung der Datenschutzrechte innerhalb der EU</li> <li> strengere Regulierungen für Unternehmen</li> <li> höhere Strafen bei Verstößen</li> <li> Unternehmen müssen dem Nutzer die Verarbeitung der Daten und Dauer der Speicherung mitteilen</li> </ul>	<p><b>Verbesserungen für Verbraucher</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li> leichter Zugang zu eigenen Daten</li> <li> Verbraucher müssen einwilligen, wenn Unternehmen personenbezogene Daten erheben</li> <li> Verbraucher dürfen Einwilligung zur Datenverarbeitung jederzeit widerrufen</li> <li> Unternehmen müssen Verbraucher bei Datenschutzverletzungen informieren</li> <li> Löschung von veröffentlichten Informationen wird erleichtert</li> </ul>
--	---

Quelle: Datenschutz.org © Globus 12520

Abb. 3 »Bestimmungen der Datenschutzgrundverordnung der EU«

© Globus Infografik, dpa, picture alliance

Die **Europäische Kommission** besteht aus den 28 Kommissarinnen und Kommissaren (d. h. eine Person pro Land), die im sog. Kollegium der Kommissare über die Gesetzgebungsvorschläge beraten und als Kollektiv hierfür die Verantwortung tragen. Die Kommission wird von einem Kommissionspräsidenten und sechs Vizepräsidentinnen bzw. –präsidenten geleitet. Jede Kommissarin bzw. jeder Kommissar hat ein eigenes Ressort (für Deutschland aktuell Günther Oettinger/Haushalt). Eine Vizepräsidentin ist zugleich Hohe Vertreterin für Außen- und Sicherheitspolitik (aktuell Federica Mogherini). Des Weiteren gibt es die Arbeitsebene der 31 Generaldirektionen (GD), welche (ähnlich nationalen Ministerien) die Tätigkeitsfelder der EU abdecken. Die Vorbereitung der Gesetzgebung findet in den GDs statt. Die Kommission wird alle fünf Jahre nach den Wahlen zum Europäischen Parlament neu gebildet. Die Kommissarinnen und Kommissare werden vom Europäischen Rat nominiert und bedürfen der Bestätigung durch das Europäische Parlament. nach: <https://ec.europa.eu>

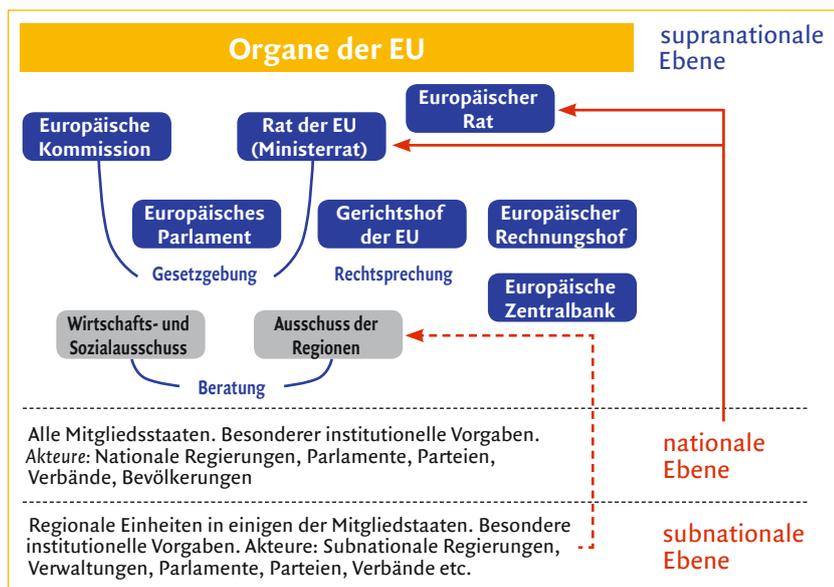


Abb. 2 »Organe der Europäischen Union« © vgl. [www.dados-d.org/europa/images/eu-institutionen\\_ib.png](http://www.dados-d.org/europa/images/eu-institutionen_ib.png).

zialausschusses, nach Stellungnahme des Ausschusses der Regionen, gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren, in Erwägung nachstehender Gründe ...«

Aus diesen ersten Sätzen gehen zentrale Informationen zum Entscheidungssystem hervor: Gesetzgebungsprozesse beginnen formal mit einem Vorschlag der Europäischen Kommission. In den meisten Politikbereichen hat sie das Initiativmonopol (**Abb. 4**), d. h. nur sie kann einen Gesetzesvorschlag einbringen; allerdings kann sie von anderen Organen aufgefordert werden, gesetzgeberisch tätig zu werden. Die Kommission legte ihren Vorschlag zur EU-DSGVO (KOM (2012) 11 final) am 25.1.2012 vor. Dem waren aber bereits zahlreiche Aktivitäten vorausgegangen. Im November 2017 stellte die Kommission ihr Gesamtkonzept für die Ausgestaltung des Datenschutzes in der EU vor. Die Federführung für den DSGVO-Vorschlag lag innerhalb der Kommission bei der EU-Justizkommissa-

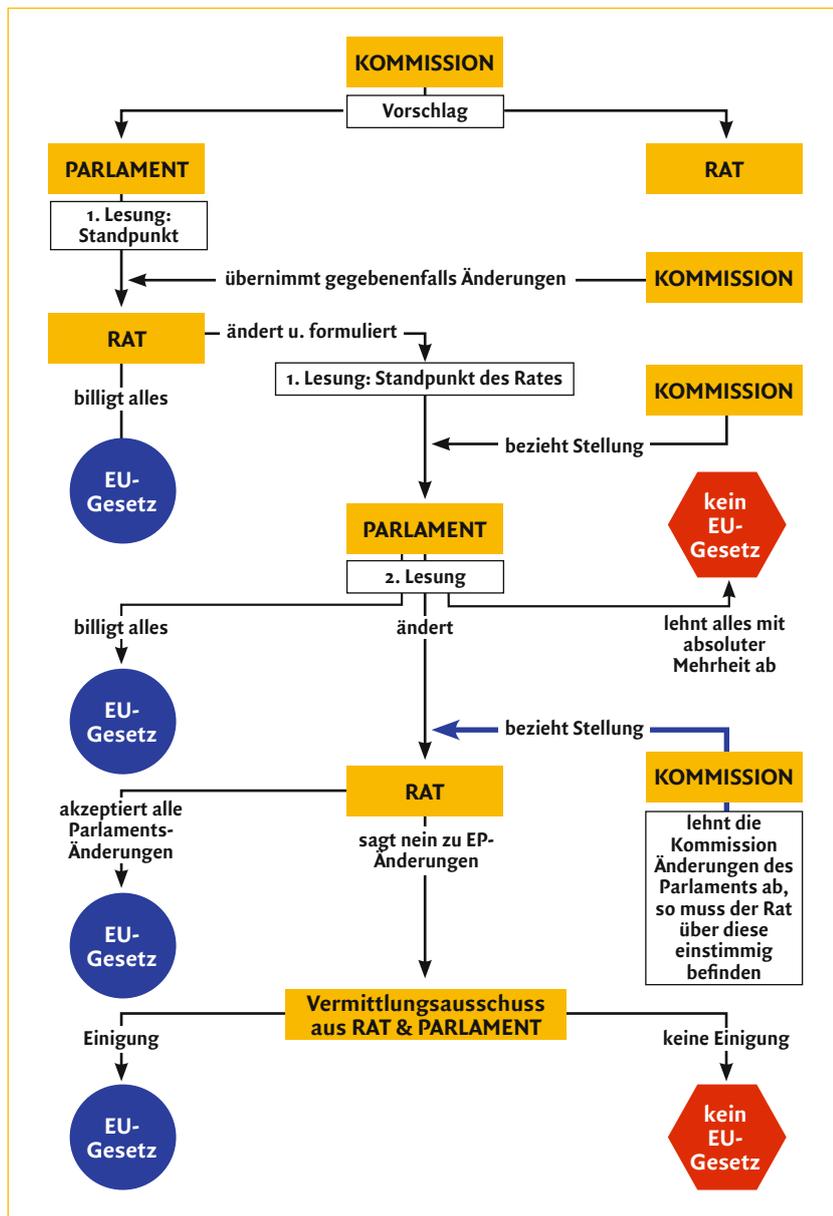


Abb. 4 »Europäische Gesetzgebung«

© <http://www.europarl.europa.eu/germany/de/europa-und-europawahlen/ordentliches-gesetzgebungsverfahren>

rin Viviane Reding. Es bestand die Erwartung, dass die Verhandlungen bis zur Europawahl 2014 abgeschlossen sein könnten; dies war aber nicht möglich, weil die Verhandlungen gerade im Rat der EU (s. u.) sehr zäh waren.

Die Kommission muss jeden Gesetzesvorschlag begründen; in diesem Fall konnte sie sich direkt auf den EU-Vertrag stützen. Konkret heißt es in Artikel 16 (Abs. 1) Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (kurz: AEUV): »Jede Person hat das Recht auf Schutz der sie betreffenden personenbezogenen Daten.« Dieses Recht auf informationelle Selbstbestimmung ist ein Grundrecht und auch in der EU-Charta der Grundrechte verankert. Es geht nun darum, die 20 Jahre alten Datenschutzregeln (Richtlinie 95/46/EG) und den Rahmenbeschluss von 2008 an das Internet-Zeitalter anzupassen und für den gesamten Binnenmarkt eine einheitliche Regelung zu finden.

Der Gesetzesvorschlag wurde von der Kommission an die anderen EU-Organen weitergeleitet, aber auch an die nationalen Parlamente in allen Mitgliedstaaten. Diese hatten dann acht Wochen lang Zeit, den Vorschlag auf Subsidiaritätsbedenken hin zu

prüfen. Tatsächlich wurden von insgesamt fünf nationalen Parlamenten bzw. Kammern Bedenken erhoben, so auch vom deutschen Bundesrat. Dieser sah es nicht als erwiesen an, dass eine EU-Verordnung, durch die ggf. strengere nationale Bestimmungen verdrängt würden, erforderlich sei (Bundesrats-Drucksache 52/12 vom 30.3.2012).

Die EU-DSGVO wurde nach dem »ordentlichen Gesetzgebungsverfahren« der EU entschieden – ein Verfahren, das 2009 mit dem Lissabonner Vertrag eingeführt wurde. Kernstück des inzwischen wichtigsten Verfahrens ist, dass das Europäische Parlament und der Rat der EU gleichberechtigte (!) Gesetzgebungsakteure sind und ähnlich einem sog. Zweikammersystem agieren, wie wir es in Deutschland etwa mit Bundestag und Bundesrat vorfinden. Beide Organe müssen im Gesetzgebungsverfahren eng miteinander kooperieren und einen identischen Gesetzgebungsakt verabschieden, damit dieser in Kraft treten kann. Das Verfahren sieht bis zu drei Lesungen und die Möglichkeit eines Vermittlungsausschusses vor.

De facto werden inzwischen die meisten Gesetze bereits in der ersten Lesung verabschiedet und auf der Basis eines Kompromisses, der zwischen Vertretern des Europäischen Parlaments und des Rates sowie unter Beteiligung der Kommission in informellen Gremien (sog. Trilogie) gefunden wird. Hierdurch soll der Gesetzgebungsprozess beschleunigt werden. Den Trilog-Verhandlungen voraus geht eine Klärung der Interessen innerhalb des Parlaments, d. h. zwischen den Fraktionen muss eine Kompromisslinie gefunden werden, welche die Grundlage für die anschließenden Verhandlungen mit dem Rat der EU bildet. Dieser Prozess kann schwierig und langwierig sein, weil die Positionen der Fraktionen weit auseinanderliegen können. Es ist die Aufgabe des sog. Berichterstatters im zuständigen Parlamentsausschuss, Kompromisse auszuloten und die Festlegung ei-

Das **Europäische Parlament** wird seit 1979 in Direktwahlen durch alle Bürgerinnen und Bürger der EU-Staaten für fünf Jahre gewählt; die nächsten Wahlen finden im Mai 2019 statt. Das Parlament besteht aus 751 Abgeordneten, von den 96 aus Deutschland kommen. In den Wahlen werden politische Parteien gewählt. Die nationalen Parteien schließen sich im Europäischen Parlament zu sog. Fraktionen zusammen. Derzeit gibt es 8 Fraktionen, die das politische Spektrum abdecken von weit links (Vereinigte Europäische Linke/Nordische Grüne Linke; deutsches Mitglied: Die Linke) über die Parteien der Mitte (Europäische Volkspartei: CDU/CSU; Progressive Allianz der Sozialdemokraten: SPD) bis weit rechts (Europa der Nationalen und der Freiheit: Die blaue Partei, ehemals AfD). Im Gesetzgebungsprozess spielen die thematisch gegliederten Ausschüsse eine zentrale Rolle. Das Parlament verfügt prinzipiell über dieselben Funktionen wie auch nationale Parlamente (Gesetzgebung, Kontrolle, Haushaltsrecht, Repräsentation und Interessenartikulation). Zudem wählt das Parlament den Kommissionspräsidenten und das Kollegium der Kommissare. Anders als in nationalen Parlamenten fehlt aber weitgehend die Konfliktlinie Regierungs- versus Oppositionsparteien; vielmehr müssen im Parlament breite, fraktionsübergreifende Kompromisse gefunden werden.

© <http://europarl.europa.eu>

nes Mandats für die Verhandlungen mit dem Rat zu ermöglichen.

Im Fall der EU-DSGVO wurde der junge Abgeordnete und Datenschutz-Experte Jan Philipp Albrecht, Mitglied der Grünen/EFA-Fraktion, als Berichterstatter für den Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres (LIBE) gewählt. Er gilt als »Vater der DSGVO« (Berschens 2018). Die Aktivitäten des Parlaments intensivierten sich 2013/14: Im Januar 2013 stellte Albrecht seinen Berichtsentwurf im Ausschuss vor. In den folgenden Monaten ging es darum, die mehr als 3.000 (!) Änderungsvorschläge der verschiedenen Fraktionen in den Ausschussberatungen ab- und einzuarbeiten. Die intensiven Verhandlungen mündeten im Oktober 2013 in einen Berichtsentwurf und im März 2014 in eine entsprechende legislative Entschließung des Parlaments.

Da Daten das »Gold des digitalen Zeitalters« sind und wichtiger Bestandteil des Geschäftsmodells der Digitalwirtschaft, gab es handfeste Interessen gegen eine zu scharfe Regulierung. Diesen wirtschaftlichen Lobbyisten standen soziale Bewegungen und Verbände gegenüber, die sich – nicht zuletzt seit 2013 unter dem Eindruck der NSA-Affäre (den sog. Snowden-Enthüllungen) – für den Schutz von Bürgerrechten stark machen. Die europäischen Dachverbände der verschiedenen Lobbygruppen und großen Internet-Konzerne fanden unterschiedliche Ansprechpartner im Europäischen Parlament, wodurch das Parlament eine Bandbreite von Interessengruppen aktiv einbinden konnte. Die Änderungsvorschläge des Parlaments zielten insgesamt auf eine Konkretisierung sowie Verschärfung des Datenschutzes, um das Schutzniveau für Privatpersonen auszubauen (z. B. das »Recht auf Vergessenwerden«, Prinzip der »Datensparsamkeit« und »Zweckbindung«) und durch schärfere Sanktionsmaßnahmen zu untermauern, mögliche Diskriminierungen zu vermeiden und diejenigen, die personenbezogene Daten nutzen (v. a. die großen Internet-Konzerne) stärker in die Pflicht zu nehmen. Im Ergebnis kann durchaus festgehalten werden, dass die Bürgerrechtsgruppen, die allgemein als »schwache Lobby« gelten, durchaus einflussreich waren, was die Positionsbildung im Parlament betrifft.

**Der Rat** ist das intergouvernementale Herzstück im EU-System. Er besteht aus dem **Rat der EU** und dem Europäischen Rat. Im Rat der EU kommen die nationalen Ministerinnen und Minister zusammen; der Rat tagt regelmäßig in 10 verschiedenen thematischen Formationen (z. B. Rat Justiz & Inneres). Entscheidungen des Rates werden in Arbeitsgruppen und durch die Botschafter (sog. AstV) vorbereitet. Im Rat kann in den meisten Fällen mit einer sog. Qualifizierten Mehrheit entschieden werden, die eine doppelte Mehrheit sein muss, d. h. es müssen 55 % der Mitgliedstaaten (derzeit mindestens 16 Länder) mit Ja stimmen, wobei diese mindestens 65 % der EU-Bevölkerung vertreten müssen. Die Präsidentschaft des Rates rotiert nach einem festgelegten Rhythmus halbjährlich zwischen den Mitgliedstaaten (2019: Rumänien, Finnland). Der Europäische Rat setzt sich aus den Staats- und Regierungschefs zusammen, die sich vierteljährlich treffen, bei Bedarf in Krisensituationen auch häufiger. Der Europäische Rat trifft Grundsatzentscheidungen und legt die allgemeine Ausrichtung der EU-Politik fest. Er ist kein Legislativorgan, sondern verfasst »Schlussfolgerungen« und »Entscheidungen«. Das Gremium ist bei vielen Ernennungsverfahren für hochrangige EU-Positionen zentral (z. B. Vorschlag für Kommission, Europäische Zentralbank, Hohe Vertreterin für Außen- und Sicherheitspolitik). Dem Europäischen Rat sitzt der Präsident des Rates vor, der auf 2,5 Jahre gewählt ist (aktuell Donald Tusk). Internet: <https://www.consilium.europa.eu/>



Abb. 5 »Hier wacht der Datenschutz!«

© Gerhard Mester, 2016

Parallel zu den Aktivitäten im Europäischen Parlament fanden hinter verschlossenen Türen erste Verhandlungen zwischen den nationalen Regierungen im Rat der EU statt. Im Rat muss eine gemeinsame Position verabschiedet werden, welche die Grundlage für die Verhandlungen im Rahmen des Trilogs bildet. Der Rat kann mit einer qualifizierten Mehrheit eine Position verabschieden.

Das Datenschutz-Paket stand zwischen Dezember 2012 und November 2016 mehrfach auf der Tagesordnung im Rat, v. a. im Rat »Justiz & Inneres«, bzw. der vorbereitenden Ratsgremien. Die Verhandlungen waren sehr »zäh«, da einige Staaten fürchteten, »in relevanten Bereichen Souveränität abgeben zu müssen« (Büttner u. a. 2018, 80). So war auch das Instrument einer Verordnung (statt einer novellierten Richtlinie) umstritten. Ein wichtiges Ziel war die Harmonisierung der Vorschriften, um die bestehende Fragmentierung der Regelungen zu beenden, die eine Rechtsunsicherheit für Unternehmen bedeuteten und den Bürgerinnen und Bürgern unterschiedliche Schutzniveaus gewährten. Da die bestehenden Regelungen in den Mitgliedstaaten unterschiedliche Schutzniveaus festlegten, die Datenschutz-Kultur variiert und auch die IT-Branche in den Mitgliedstaaten unterschiedlich stark ist, war eine wichtige Frage, welches konkrete Schutzniveau und welche Sanktionen festgelegt werden sollen und wie man gleichzeitig die Wettbewerbsfähigkeit der Digitalwirtschaft sichern könne. Auch von Seiten der Bundesregierung wurde kritische Einwände geltend gemacht und die »Zukunftsfähigkeit« von Datenschutz angezweifelt (vgl. Büttner u. a. 2018, 80). Die Verhandlungen gerieten immer wieder ins Stocken, wodurch der Entscheidungsprozess nicht vor den Europawahlen 2014 abgeschlossen werden konnte. Erst am 15.6.2015 gelang es dem Rat schließlich eine »allgemeine Ausrichtung« festzulegen und damit das Verhandlungsmandat für den Trilog zu fixieren.

Die Trilog-Verhandlungen mit dem Parlament, unter Beteiligung der Kommission, dauerten bis Dezember 2015. Auf den Kompromisstext einigte sich der Rat am 12.2.2016 und legte seinen Standpunkt in erster Lesung am 8.4.2016 fest – fast einstimmig mit nur einer Nein-Stimme (Österreich) bzw. mit 342 von 352 Stimmen. Dieser Kompromiss wurde von der Kommission ausdrücklich als großer Fortschritt im Einklang mit dem Kommissionsvorschlag begrüßt. In einer Entschließung vom 14.4.2016 wurde der Standpunkt des Rates vom Europäischen Parlament ohne Abstimmung



Abb. 6 »EUGH: Keine Sammelklagen gegen Facebook!«

© Harm Bengen, 2017

Ein wichtiges Organ im EU-System ist noch nicht erwähnt worden, da es bislang nicht mit der DSGVO befasst war: der Gerichtshof der EU. Sofern aber möglicherweise Mitgliedstaaten in Zukunft gegen die DSGVO verstoßen, sie etwa nicht angemessen umsetzen, so dass z. B. Grundrechte verletzt werden, so wird diese Klage dem Gerichtshof zur Entscheidung vorgelegt werden. Mit der EU-DSGVO rückt jedenfalls die Aufgabe, über Datenschutz als Grundrecht zu wachen, stärker in den Kompetenzbereich des Gerichtshofs. Diese Entwicklung wird vom deutschen Bundesverfassungsgericht durchaus kritisch gesehen, da dies zu einer Abschwächung des Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung führen könnte (vgl. Büttner u. a. 2018, 65–67).

## Problemanalyse des Entscheidungsprozesses

gebilligt; damit war der Weg für einen Erlass der EU-DSGVO frei. Der Rat nahm diese Entschließung am 11. Mai 2016 zur Kenntnis; damit war der Gesetzgebungsprozess abgeschlossen.

Erwähnt werden soll noch, wie auch im Vorspann zur Verordnung deutlich wird, dass neben den Akteuren des »legislativen Dreiecks« auch weitere EU-Organe beteiligt waren, so der Wirtschafts- und Sozialausschuss sowie der »Ausschuss der Regionen«. Ferner haben auch der »Europäische Datenschutzbeauftragte« und die »EU-Agentur für Grundrechte« 2012 Stellungnahmen zum Kommissionsvorschlag abgegeben. Allerdings ist der legislative Einfluss dieser Organe bzw. des Beauftragten als gering einzuschätzen bzw. finden sich darin auch Argumente wieder, die auch von den Gesetzgebungsorganen berücksichtigt wurden.

Was die Implementation seit Mai 2018 betrifft, so sind hierfür vorrangig die Mitgliedstaaten zuständig. Zwar ist eine EU-Verordnung unmittelbar geltendes Recht, allerdings enthält die DSGVO

*Der **Gerichtshof der EU** hat zur Sicherung der Einheitlichkeit des Europarechts die Autorität, über die Interpretation des Rechts zu wachen (Normenkontrolle). Hierfür gibt es verschiedene Klagearten, wie z. B. Vertragsverletzungsklagen (gegen einen Mitgliedstaat, z. B. bei Verstoß gegen Beihilferecht, Nichtumsetzung einer Richtlinie) oder sog. Vorabentscheidungsersuchen. Hierbei legt ein Gericht eines Mitgliedstaats dem Gerichtshof einen konkreten Fall vor, in dem Europarecht betroffen ist, und bittet um eine Auslegung der entsprechenden Rechtsnorm. Dies ist die häufigste Klageart. Am Gerichtshof sind 28 Richterinnen und Richter sowie 11 Generalanwälte tätig. Internet: <https://curia.europa.eu/>*

sog. »Öffnungsklauseln«, welche durch die Mitgliedstaaten, angepasst an das nationale Recht, ausgestaltet werden können. In Deutschland wurde diese Anpassung vom Deutschen Bundestag am 27.4.2017 mit dem sog. »DSAnpUG-EU« (Datenschutzanpassungs- und Umsetzungsgesetz) beschlossen. Das Bundesdatenschutzgesetz von 1977 ist damit durch eine EU-weite Regelung ersetzt worden, die de facto viele Bestimmungen des deutschen Datenschutzes übernommen hat. Inwiefern es in Deutschland weitere Nachbesserungen geben wird, ist offen. Jedenfalls gibt es derzeit Bemühungen der Bayerischen Landesregierung, über den Bundesrat Nachbesserungen zu erreichen, um z. B. »missbräuchliche Abmahnungen« einzuschränken oder zivilrechtlich begründete Ansprüche zu verbessern.

Der Kommissionsvorschlag wurde im Januar 2012 vorgelegt, nach mehr als vier Jahren am 27.4.2016 verabschiedet, trat nach der Veröffentlichung im Amtsblatt der EU am 24.5.2016 in Kraft und wurde im Mai 2018 wirksam. Hieraus wird bereits ersichtlich, dass der Prozess der Gesetzgebung und Umsetzung in der EU oft sehr lange dauern kann. Dies liegt an der Komplexität der Regelungsmaterie aber auch an Interessenkonflikten der Beteiligten. Die DSGVO ist hierfür ein gutes Beispiel: Es wird deutlich, wie komplex der EU-Entscheidungsprozess war, wie viele Akteure unterschiedlicher Art (quasi-staatliche, staatliche und private; parlamentarische und exekutive) sowie Ebenen (EU und Mitgliedstaaten; zudem auch Bundesländer über den Bundesrat) daran beteiligt waren. Da bei der DSGVO viel auf dem Spiel stand, war die Kompromissbildung in den einzelnen EU-Organen (v. a. im Rat), aber auch zwischen ihnen schwierig. Es ging einerseits um Wettbewerbsfähigkeit, andererseits um die EU als Werteunion, die dem Datenschutz als Teil des Selbstbestimmungsrechtes hohe Priorität einräumt. Hinzu kam eine enorm hohe Zahl unterschiedlicher Lobbyisten, die versuchten, auf die Kommission, das Parlament, aber auch auf die nationalen Regierungen Einfluss zu nehmen. Über Jahre hätten sich, wie manche Beobachter konstatieren, Politiker und Lobbyisten aller Art eine erbitterte Schlacht geliefert. Da der Teufel bekanntlich im Detail liegt, sei es häufig um kleine Formulierungen mit großen Folgen gegangen. Insbesondere die Digitalwirtschaft arbeitete mit dem Drohszenario, dass ein starker Datenschutz ein Wettbewerbsnachteil gegenüber der US-dominierten IT-Branche sei.

Bei allen Problemen im Entscheidungsprozess wird in Bezug auf das legislative Dreieck zugleich ersichtlich, wie routiniert das Zusammenspiel der EU-Organe ist. Es zeigt sich, dass die parteipolitische Zusammensetzung des Parlaments als Resultat der Europawahlen sehr wohl Einfluss auf die inhaltlichen Positionen des Parlaments und damit auf die Resultate des Gesetzgebungsprozesses hat. Die starke Verankerung des Schutzgedankens ist zweifelsohne dem Parlament zu verdanken.

Wenngleich bei der DSGVO die Lobby-Aktivitäten extrem ausgeprägt waren, so gehören sie zum Brüsseler Politikbetrieb dazu. Dass auch das Parlament inzwischen für Lobbyisten ein wichtiger Ansprechpartner ist, zeigt seine hohe Bedeutung als Unionsgesetzgeber.

## Wie demokratisch ist das EU-Mehrebenensystem?

Angesichts des skizzierten Entscheidungsprozesses und der diskutierten Probleme scheint es nicht verwunderlich, dass das EU-System gemeinhin als zu intransparent und komplex gilt, um Anforderungen an demokratisches Regieren zu genügen. Die Debatte um das Demokratiedefizit der EU ist sehr vielschichtig und zeigt, dass es – systembedingt – keine einfachen Lösungen geben kann (vgl. Abels 2018). Legitimation kann dabei grundsätzlich über Output (problemlösende Politik), Input (Beteiligung vieler am Entscheidungsprozess) sowie Throughput (Offenheit und Transparenz des Entscheidungsprozesses) erreicht werden.

## Output, Input, Throughput

In Demokratien sind alle drei Quellen wichtig: Die DSGVO ist, bei aller Kritik im Detail, ein Meilenstein für die Entwicklung eines Datenschutzes in Europa, der auf weltweite Schutzstandards abzielt. Insofern kann von einer hohen Output-Legitimation gesprochen werden.

Schwieriger ist es beim Input und Throughput. Was den Input betrifft, muss in der EU als Mehrebenensystem die demokratische Legitimation über eine Vielzahl an Akteuren sowie über verschiedene Kanäle gesichert werden, d. h. nicht nur über die EU-Organe selber (allen voran über das demokratisch gewählte Europäische Parlament), sondern auch über die nationale Schiene, besonders durch Mitwirkung nationaler Parlamente. In dieser Hinsicht stellt das System der Subsidiaritätskontrolle einen Fortschritt dar. Eine echte interparlamentarische Vernetzung ist aber weiter auszubauen (Eppler 2013). Die Regierungen der Mitgliedstaaten, die über nationale Wahlen demokratisch legitimiert sind, wirken an jeder EU-Entscheidung über den Rat der EU mit; auch dies sichert Legitimation.

Demokratisches Regieren braucht zudem Offenheit und Transparenz. Im Fall der DSGVO zeigt sich, dass die EU sehr wohl offen ist für die Partizipation einer Vielzahl zivilgesellschaftlicher und wirtschaftlicher Interessen. Lobbyismus ist prinzipiell ein wichtiger Bestandteil demokratischer Interessensvermittlung – allerdings stellt sich immer wieder die Frage nach dem Gleichgewicht der Kräfte zwischen Interessengruppen unterschiedlicher Art. Transparenz im Prozess ist die wohl schwierigste Herausforderung. Zwar gibt es freien Zugang zu EU-Dokumenten und auch die Sitzungen des Europäischen Parlaments sind allesamt öffentlich, aber mit den Verhandlungen im Rat und nicht zuletzt den Trilogern findet ein wichtiger Teil von Entscheidungsprozessen im Verborgenen und mit bestenfalls geringer medialer Kontrolle statt. Diese liegt zwar einerseits in der Logik von Verhandlungen, bringt andererseits aber demokratische Probleme mit sich. Somit gerät die Demokratie in der EU an systemimmanente Grenzen – eine Kritik, die aber durchaus auch die Mitgliedstaaten trifft.

### Literaturhinweise

- Abels, G. (2018): »Legitimität, Legitimation und das Demokratiedefizit in der EU«, Handbuch Europäische Union. Hrsg. P. Becker und B. Lippert. 1–18. Wiesbaden. [https://link.springer.com/referenceworkentry/10.1007%2F978-3-658-17436-1\\_39-1](https://link.springer.com/referenceworkentry/10.1007%2F978-3-658-17436-1_39-1)
- Berschens, R. (27.5.2018): Das ist der Vater der DSGVO, Handelsblatt, [www.handelsblatt.com/politik/international/jan-philipp-albrecht-das-ist-](http://www.handelsblatt.com/politik/international/jan-philipp-albrecht-das-ist-)



Abb. 7 »Es wird Zeit, dass wir uns auf verbindliche gemeinsame Spielregeln einigen«

© Gerhard Mester, 2016

[der-vater-der-dsgvo/22605018.html?ticket=ST-345-3imvrlLeolobHhNzgiW-ap4](https://www.vater-der-dsgvo/22605018.html?ticket=ST-345-3imvrlLeolobHhNzgiW-ap4)

Böttger, K. und M. Jopp (Hrsg.) (2017): Handbuch zur deutschen Europapolitik. Bonn

Büttner, B., C. L. Geminn, C. Husemann und N. Miedzianowski (2018): Die Arena der Datenschutz-Grundverordnung. Kassel, [www.uni-kassel.de/upress/online/OpenAccess/978-3-7376-0564-9.OpenAccess.pdf](http://www.uni-kassel.de/upress/online/OpenAccess/978-3-7376-0564-9.OpenAccess.pdf)

Eppler, A. (2013): »Legitimation durch interparlamentarische Zusammenarbeit?«. Aus Politik und Zeitgeschichte, Heft 6–7, 30–36

Hartlapp, M. und C. Wiesner (Hrsg.) (2016): »Gewaltenteilung und Demokratie im Mehrebenensystem der EU: Neu, anders – oder weniger legitim«. Sonderheft der Zeitschrift für Politikwissenschaft 26. Jg. H. 1

Schmuck, O. (2018): Struktur, Arbeitsweise und Grundlagen der Zusammenarbeit der EU. Die Europäische Union: Aufgaben, Strukturen und Chancen. Schmuck, O. und G. Unser. 44–67. Bonn, [www.bpb.de/shop/buecher/zeitbilder/218432/die-europaeische-union?pk\\_campaign=nl2019-01-03&pk\\_kwd=218432](http://www.bpb.de/shop/buecher/zeitbilder/218432/die-europaeische-union?pk_campaign=nl2019-01-03&pk_kwd=218432)

Schönberg, K. (26.3.2018): Was steht in der Europäischen Datenschutz-Grundverordnung?, [www.bpb.de/gesellschaft/digitales/democracy/255875/was-steht-in-der-dsgvo](http://www.bpb.de/gesellschaft/digitales/democracy/255875/was-steht-in-der-dsgvo)

### Internetquellen

Einen Überblick über die ganzen EU-Rechtstexte zur DSGVO sowie eine Zeitreise zum Prozess findet sich auf: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/HIS/?uri=celex:32016R0679>. Für eine detaillierte Rekonstruktion des Entscheidungsprozesses und der Konflikte s. Büttner u. a. 2018, S. 63–82

Der Dokumentarfilm »Democracy – Im Rausch der Daten« ([www.democracy-film.de](http://www.democracy-film.de)) verdeutlicht die Kompromissbildung zwischen Parlament und verschiedenen Lobbygruppen

## MATERIALIEN

M 1 Hendrik Wieduwilt: »Genugtuung für den Facebook-Jäger«, FAZ 15.4.2018

Der grüne Politiker Jan Philipp Albrecht überfordert Europas Unternehmen mit seinem Datenschutzrecht. Der Überzeugungstäter sieht das als Dienst am Menschen. Er ist ein Grüner, und das sieht man. Jan Philipp Albrecht trägt gern Streifenpullover unterm Sakko oder gleich Hoodie (Kapuzenpullover), ist natürlich Mitglied beim FC St. Pauli und nicht im HSV, er spricht, lächelt und bewegt sich so unpräzise, als stünde er in einem ständigen Authentizitätswettbewerb mit Parteifreund Robert Habeck – was im Grunde gut passt, denn ihn, Habeck, wird Albrecht im September als Minister im Norden beerben. Der heute 35 Jahre alte Mann aus Niedersachsen konnte vor etwa 9 Jahren als jüngster deutscher Abgeordneter im Europaparlament politische Allianzen für Paragraphen schmieden, die heute praktisch sämtliche Rechtsabteilungen Europas ins Keuchen bringen: die Datenschutzgrundverordnung (DSGVO) – »trotz der wohl größten Lobbykämpfe in der Geschichte Europas«, wie der Grüne einmal auf einem Parteitag protzte.

Diese politische Leistung spricht ihm kaum jemand ab. Welch eine Mühe und Plackerei Politik sein kann, lässt sich im sehenswerten Film »Democracy – Im Rausch der Daten« nachvollziehen. Albrecht ist einer der Protagonisten, debattiert, bezirzt, verzweifelt, setzt sich durch. Doch dass es sich bei dem Regelwerk um einen Gewinn für den Wirtschaftsstandort handelt, wird schon eher bezweifelt. Albrecht, der in Berlin Jura studiert und sich später auf IT-Recht spezialisiert hat, weiß um die Schwächen – immerhin musste ein einheitliches Regelwerk für 28 verschiedene Rechtsordnungen geschaffen werden.

Die Sorgen der Unternehmen scheinen ihn dennoch eher kaltzulassen, sogar im Vergleich zu unternehmensfreundlicheren Parteifreunden: Vom 25. Mai an greifen Albrechts neue Regeln, doch schon jetzt haben viele Firmenlenker verkündet, dass sie es nicht schaffen werden. Auf der sicheren Seite fühlen sich gerade einmal 13 Prozent, berichtete der Branchenverband Bitkom am Donnerstag. Doch es werde »kein Pardon« geben, sagte Albrecht kürzlich. Bis zu 4 Prozent des Konzernumsatzes können als Bußgeld verhängt werden, das schmerzt sogar Giganten. Auf die hat sich Albrecht eingeschossen. »1,5 Cent kosten eure sensibelsten Daten«, mahnte er bei einer Rede vor Parteifreunden. Die Unternehmen würden Milliarden mit Daten verdienen – Google, Schufa und die Pharmaindustrie, das sind Albrechts Ziele und vor allem Facebooks Chef Marc Zuckerberg. Ihn will Albrecht wegen der Datenaffäre nun im Europaparlament vorladen.

Lange verkämpfte er sich damit auf einem Dunkelgebiet der Wirtschaftspolitik. Das Recht der Daten gehört zum Kompliziertesten: Es sind viele Regelungen, die ineinandergreifen, auf Ebene von Bund, Land und EU, mit unendlichen Graubereichen, technisch kaum durchdringbaren Zusammenhängen, neuartigen Geschäftsmodellen und Datenschutzbehörden mit teils höchst unterschiedlichen Rechtsauffassungen und Temperamenten. Dass besonders manche ältere Politiker von all den technisch-wirtschaftlichen Grundlagen wenig Ahnung haben, zeigte sich kürzlich bei der Befragung des Facebook-Gründers im Kongress. Albrecht, der seine Masterarbeit zum Datenschutz geschrieben hatte, konnte im Politbetrieb daher von Anfang an punkten. Als er im zarten Alter von 26 Jahren im Europaparlament saß, sorgte er dafür, dass das Gremium eine von der Kommission angedachte Regelung zur Übertragung von Bankdaten (Swift) ablehnte – das Parlament behauptete sich und damit auch Albrecht: Da kann ei-



M 2 »Datensicherheit im Zeitalter der sozialen Medien«

© Gerhard Mester, 2017

ner dieses Datenschutzzeug, na Gott sei Dank. Albrecht wurde Berichterstatter für die DSGVO, musste Allianzen schmieden, aber auch Kompromisse eingehen, denn er hätte sich noch viel schärfere Regeln gegen Facebook gewünscht.

Inzwischen ist Datenschutz aber kein Stiefkind der Wirtschaftspolitik mehr, sondern vielmehr Chefsache: Schon die Snowden-Enthüllungen werteten das Thema im Jahr 2013 stark auf. In den vergangenen Monaten kommentierten Kanzlerin und Kanzlerkandidat die Entwicklungen, mahnten vor zu strengen Regeln oder der Macht der Daten-Konzerne. Der Wettbewerb mit Amerika und China bringt Industriepolitiker ins Grübeln. Google und Facebook sind nicht mehr einzuholen, aber bei der nächsten technischen Revolution möchte man wieder vorn dabei sein und nicht über Datenschutz-Bürokratismus stolpern. Nun sorgen allerdings die Enthüllungen um den Missbrauch von Facebook-Profilbildern durch das Unternehmen Cambridge Analytica dafür, dass die Öffentlichkeit sich strenge Datenschutzregeln wünscht, auch wenn weite Teile ebenjener Öffentlichkeit bereitwillig private Daten teilen und ausgerechnet soziale Netzwerke als geeignete Umgebung für »Psychotests« empfinden.

Albrecht handelt aus Überzeugung, hämisch freuen dürfte er sich über die Datenaffäre bei Facebook daher nicht. Politisch ist sie dennoch geradezu eine goldene Anstecknadel zum Abschied: »Ich hab's euch doch gesagt«, könnte Albrecht sagen, den ganzen Tag lang. Der erfahrene Parlamentarier wechselt nun aber nach 9 Jahren in der Legislative in die Exekutive. Der Politiker wird auf Habeck in Schleswig-Holstein folgen und dort Minister für Energie, Landwirtschaft, Umwelt, Natur und Digitalisierung werden. Datenschutz ist dann nicht mehr seine Kernaufgabe, aber wer mit ihm redet, sucht in seinem Tonfall vergeblich nach Wehmut.

Sein Werk ist vollbracht, die Behörden bekommen neue Befugnisse, Unternehmen strenge Pflichten, so weit wäre dann alles erledigt – Albrecht hat jetzt Zeit für neue Projekte. Das Ministerium in Kiel soll das einzige sein mit einer eigenen Abteilung für Digitalisierung, dort werden auch die Projekte der Landesregierungen koordiniert. Das heißt unterstützen statt schützen, gestalten statt verhindern. Und sollte er das komplizierte Datenschutzrecht doch einmal vermissen, warten im Netz zahllose IT-Anwälte darauf, sich mit ihm zu streiten. Das kann er mit Inbrunst und über Tage, ob in Straßburg, Kiel – oder eben auf Twitter.

© [www.faz.net/aktuell/wirtschaft/diginomics/gruener-datenschuetzer-jan-philipp-albrecht-15540695.html](http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/diginomics/gruener-datenschuetzer-jan-philipp-albrecht-15540695.html)

**M 3 Deutschlandfunk-Interview: »Albrecht warnt vor Panikmache bei DSGVO«.** Deutschlandfunk, 23.5.2018

**Ann-Kathrin Büüsker (Deutschlandfunk):** Daten sind die Rohstoffe des 21. Jahrhunderts. Das hat Bundeskanzlerin Angela Merkel 2016 auf der Computermesse CEBIT gesagt. Unsere Daten zu schützen und uns die Möglichkeit dazu zu geben, selbst über sie zu verfügen, das ist derzeit eine der Aufgaben, die die Politik massiv beschäftigt – auch weil Unternehmen wie Facebook unsere Daten nicht zu schützen scheinen oder nur unzureichend. Dafür hat sich Facebook-Chef Mark Zuckerberg gestern auch bei den Spitzen der Fraktion des EU-Parlaments entschuldigt und Besserung gelobt. Mit dabei war Jan-Philipp Albrecht, innen- und justizpolitischer Sprecher der Grünen-Fraktion im Europäischen Parlament und Parlamentsberichterstatter für die Datenschutz-Grundverordnung, die ab Ende der Woche europaweit umgesetzt sein muss. Guten Morgen, Herr Albrecht!

**Jan-Philipp Albrecht:** Guten Morgen, Frau Büüsker.

**Büüsker:** Herr Albrecht, wir wollen über Facebook und den Datenschutz in Europa sprechen. War dieses Treffen gestern, dieses Format, dem wichtigen Thema Datenschutz nicht ein bisschen unwürdig?

**Albrecht:** Nein. Ich glaube, es war wichtig, dass Mark Zuckerberg einmal Rede und Antwort steht, und zwar nicht nur den Bürgerinnen und Bürgern in den USA und ihren Vertretern, sondern auch hier in Europa. Dass er dabei im Grunde genommen keine Frage beantwortet hat, die wir ihm gestellt haben, ist eine große Enttäuschung einerseits, andererseits aber auch ein wichtiger Beleg für uns, dass wir stärker zur Regulierung greifen müssen und die Regeln besser durchsetzen müssen bei Facebook.

**Büüsker:** Also ein wichtiges Treffen, damit die EU auch mal zeigen kann, dass sie Macht hat?

**Albrecht:** Na ja, das müssen wir nicht zeigen. Das ist schlicht und einfach so. Wenn am Freitag die Datenschutz-Grundverordnung inkraft tritt, dann ist das ein Schritt, um unser Recht besser durchzusetzen gegenüber internationalen Konzernen wie Facebook, denn da sind scharfe Sanktionen verankert, und die werden gerade gegenüber Facebook und anderen Internet-Konzernen, die den Datenschutz verletzen, hart durchgesetzt. Anders als jetzt gegenüber kleineren Unternehmen oder Vereinen, für die diese Strafen nicht gedacht sind und wo sie verhältnismäßig ausfallen sollen, sollen sie hier abschreckend ausfallen. (...)

**Büüsker:** (...) Dank der Datenschutz-Grundverordnung soll ich als Nutzerin in Zukunft besser über meine Daten bestimmen können. Aber ich meine, wenn ich weiterhin Mitglied bei Facebook bleibe, dann unterwerfe ich mich ja trotzdem deren Regeln. Was bringt das, wenn ich zwar über meine Daten bestimmen kann, aber, wenn ich Mitglied bleiben möchte, doch zustimmen muss?

**Albrecht:** Eine wichtige Frage, die ich Mark Zuckerberg gestern auch gestellt habe, ist verbunden mit der neuen Grundverordnung, nämlich dass ich eigentlich nicht gezwungen werden kann, wenn ich Facebook nutzen möchte, Daten freizugeben von mir, die mit der Nutzung gar nicht verbunden sind, die nicht nötig sind, um das System zu nutzen. Trotzdem fragt Facebook diese Daten immer noch ab, und zwar auf eine Friss-oder-stirb-Variante. Sie geben mir keine Möglichkeit, Nein zu sagen, und das ist schlichtweg mit diesen neuen Regeln nicht vereinbar, und ich hoffe und erwarte, dass ab Freitag, wenn diese Regeln gelten, die Aufsichtsbehörden europaweit zusammenarbeiten und das scharf gegenüber Facebook durchsetzen. (...)

**Büüsker:** Dann lösen wir uns vielleicht mal von den großen Akteuren und gucken mit Blick auf die Datenschutz-Grundverordnung auch auf die



**M 4** Der deutsche Abgeordnete Jan Philipp Albrecht (Grüne) war seit 2009 Mitglied des Parlaments der Europäischen Union und gleichzeitig jüngster deutscher Abgeordnete im Parlament der EU. Hier nimmt er 2012 Teil an einer Fraktionssitzung aller grünen Parteien im Europäischen Parlament. Er wurde vom Handelsblatt gar als »Vater der Datenschutzgrundverordnung« bezeichnet, für die er sich jahrelang vehement im Europaparlament eingesetzt hatte. Seit 2018 ist er Minister für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt, Natur und Digitalisierung des Landes Schleswig-Holstein. © picture alliance/dpa-Zentralbild

Kleinen, weil hier in Deutschland sorgt diese Verordnung ja im Moment für viel Verunsicherung. Es gibt viele Blogger, Webseiten-Betreiber, die schalten ihre Seiten im Moment erst mal ab, weil sie das Gefühl haben, dass sie mit dem Ganzen überhaupt nicht zurechtkommen, dass sie ihre Webseiten nicht regelkonform gestalten können. Haben Sie die Folgen für die Kleinen unterschätzt?

**Albrecht:** Ich glaube, unterschätzt haben wir vor allen Dingen, dass viele, die von der Verordnung betroffen sind, erst sehr spät davon mitbekommen haben, denn die Verordnung ist ja schon seit zwei Jahren in Kraft. Die hat einen Übergangszeitraum bis zu ihrer Anwendung, der jetzt am Freitag endet, und da gilt es nun, diese Aufklärung nachzuholen. Aber keiner, der sich als Blogger oder Webseiten-Betreiber oder auch als Handwerksunternehmen darum bemüht, die Datenschutzregeln einzuhalten, dafür auch mehr Zeit braucht, wird Probleme mit den Aufsichtsbehörden bekommen. Und es muss auch niemand vor mehr Abmahnungsgefahr sich fürchten, als das schon jetzt der Fall ist, denn die Regeln dazu ändern sich nicht. Im Grunde genommen gilt der Grundsatz: Wer sich schon heute an die Datenschutzregeln hält, der muss sich auch unter der Datenschutz-Grundverordnung keine Sorgen machen, denn da ändert sich grundsätzlich für die Allermeisten nichts. (...) Vieles von dem, was da jetzt derzeit kolportiert wird, ist wirklich Panikmache. Da werden viele Unwahrheiten verbreitet und auch Missinformationen und Missinterpretationen dessen, was da passieren kann. Niemand muss damit rechnen, dass der Datenschutz ganz anders aussieht. Im Gegenteil! Es wird im Grunde genommen genauso aussehen wie vorher. Das Problem ist häufig, dass viele Menschen und viele Unternehmen sich auch heute schon nicht an den Datenschutz gehalten haben, und da müssen wir dann gemeinsam darüber reden und müssen vielleicht auch schauen, wie können wir das gemeinsam schaffen, dass wir alle diese Regeln ernst nehmen, die wir alle wollen und die ein Grundrecht schützen, nämlich das Grundrecht auf Datenschutz.

© [www.deutschlandfunk.de/datenschutzgrundverordnung-albrecht-warnt-vor-panik-mache.694.de.html?dram:article\\_id=418484](http://www.deutschlandfunk.de/datenschutzgrundverordnung-albrecht-warnt-vor-panik-mache.694.de.html?dram:article_id=418484)

vgl auch: <https://digitalcourage.de/blog/2018/ein-interview-mit-jan-philipp-albrecht>

**M 5 Eva Wolfangel: »Wie Facebook versucht, die neuen Datenschutzregeln auszuhebeln«, Süddeutsche Zeitung vom 22.5.2018**

Internet-Nutzer können sich in diesen Tagen beinahe gebauchpinselt fühlen: Noch nie fanden sich im Posteingang so viele Mails von verschiedensten Anbietern, die betonen, wie wichtig ihnen die Privatsphäre des Nutzers ist. Jede App, jeder Newsletter-Verfasser, jedes soziale Netzwerk schickt Nachrichten auf die Handys der Nutzer. »Wir sorgen für mehr Transparenz bei den Daten, die Twitter über dich erfasst, wie sie genutzt werden und welche Möglichkeiten der Kontrolle du über deine personenbezogenen Daten hast«, schreibt etwa Twitter. Whatsapp hat kurzerhand das Mindestalter für Nutzer auf 16 Jahre hoch gesetzt, um Jugendliche zu schützen, freilich ohne das zu kontrollieren. Dass sich Facebook-Chef Mark Zuckerberg am Dienstagabend den Fragen von EU-Parlamentariern stellte, liegt auch an der Datenschutz-Grundverordnung der Europäischen Union, die am 25. Mai in Kraft tritt. Jedes Unternehmen beschäftigt sich derzeit mit der Frage, welche Folgen die Regelungen haben und wie interne Prozesse geändert werden müssen. Bei genauerem Hinsehen zeigt sich, dass die Daten der Nutzer zwar als wertvoll angesehen werden – dass aber gerade jene Unternehmen, deren Geschäftsmodell auf Nutzerdaten beruhen, die Hoheit darüber behalten wollen.

»Überprüfe deine Dateneinstellungen und triff bis zum 25. Mai eine Auswahl, um Facebook weiter nutzen zu können«, bekommen alle in Europa angemeldeten Facebook-Nutzer dieser Tage angezeigt, wenn sie das soziale Netzwerk öffnen. Wer den entsprechenden Button anklickt in der Sorge, sonst vom sozialen Netzwerk ausgesperrt zu werden, tritt in einen unübersichtlichen Dialog mit Facebook.

Ob man die Gesichtserkennung einschalten wolle? Wer »nein« anklickt, bekommt nicht die nächste Frage, sondern den Hinweis, dass Facebook dann aber auch nicht helfen könne, falls andere Nutzer das eigene Foto als ihres ausgeben – und ob man unter diesen Umständen wirklich auf die Gesichtserkennung verzichten wolle?

»Dieser Dialog strotzt vor irreführenden Formulierungen und manipulativer Dialogführung«, kritisiert der Wiener Privacy-Forscher und Netzaktivist Wolfie Christl. Damit sollten, so sein Vorwurf, möglichst viele Nutzer ausgetrickst werden, »um einem der global größten Digitalkonzerne mit einzigartiger Kontrolle über soziale Beziehungen, Information und Kommunikation formal die Zustimmung zu Gesichtserkennung, Datenverknüpfung mit Drittparteien und neuen AGBs« zu geben.

Ähnlich abschreckend hat Facebook den Knopf gestaltet, mit dem Nutzer verhindern können, dass der Konzern Daten über ihre religiösen oder politischen Ansichten nutzt. Natürlich müsse Facebook viele Daten verarbeiten, um die Dienstleistung eines sozialen Netzwerks erfüllen zu können, sagt Christl. Dennoch stelle sich die Frage, ob das Vorgehen des Konzerns nicht den Regeln der neuen Verordnung widerspreche. Schließlich sei dort die Rede von einer »informierten, freiwilligen und eindeutigen« Einwilligung der Nutzer. Schließt das nicht ein solches »Überreden« aus? Hinzu kommt das so genannte Kopplungsverbot: Demnach müssen Nutzer zustimmen, dass auch Daten erhoben werden, die nicht direkt zur Erfüllung der Dienstleistung (hier das Angebot eines sozialen Netzwerks) nötig sind. Nutzer dürfen also nach Ansicht von Datenschutzexperten nicht unter Druck gesetzt werden mit einem »Du kannst Facebook dann nicht mehr nutzen«.



**M 6** »Wohl bekomm's!« DSGVO und Internetkonzerne

© Burkhard Mohr, 30.8.2018

Laut Christl bezweifeln zahlreiche Rechtsexperten, dass Facebook seine Nutzer zu so einer weitgehenden Einwilligung zwingen kann. »Für Facebook ist diese Vorgehensweise aber fast überlebensnotwendig, weil sie ansonsten mit ihrem Geschäftsmodell in der EU so ziemlich einpacken könnten«, meint er.

Facebook geht auf diese Kritik nicht direkt ein. Dort heißt es nur, dass man sichergestellt habe, die neuen EU-Datenschutzregeln einzuhalten. Eine Sprecherin sagt, dafür habe man im Unternehmen über 18 Monate »Hunderte von Angestellten aus den Teams für Produkte, Programmieren, Recht, Policy, Design und Forschung zusammengebracht«. Nun seien die Regeln des Netzwerkes klarer und die Privatsphäre-Einstellungen einfacher zu finden.

Die Branchenanalytikerin Fatimeh Khatibloo von Forrester Research vermutet, dass Facebook bewusst auf eine gerichtliche Auseinandersetzung hinsteuern wolle. Der Konzern versuche mit seinem teilweise verwirrenden Fragenkatalog genau die »heiligsten« Aspekte der neuen Verordnung zu untergraben: Transparenz und die informierte Einwilligung. (...)

Was also tun? Kurzfristig gibt es zumindest für Nutzer die Möglichkeit, den Zugriff von Facebook auf ihre Daten mittels individueller Einstellungen ein wenig einzuschränken. Privacy-Forscher Wolfie Christl empfiehlt, den Dialog von Facebook zur Datenschutz-Verordnung durchzuklicken, ohne sich um die Antworten zu kümmern, und stattdessen in den Facebook-Einstellungen aufzuräumen. Unter dem Menüpunkt <https://www.facebook.com/ads/preferences> sollten unter »Einstellungen für Werbeanzeigen« die ersten beiden Punkte auf »nicht zugelassen« und der letzte auf »niemand« gestellt sein. Hier geht es darum, ob Daten über die eigenen Internetaktivitäten außerhalb von Facebook verwendet werden dürfen. Wer das nicht möchte, sollte das Häkchen hier auf »nicht zugelassen« stellen.

© [www.sueddeutsche.de/digital/dsgvo-wie-facebook-versucht-die-neuen-datenschutzregeln-auszuhebeln-1.3988334](http://www.sueddeutsche.de/digital/dsgvo-wie-facebook-versucht-die-neuen-datenschutzregeln-auszuhebeln-1.3988334)

**M 7 Leon Scherfig: » Warum die neue DSGVO die Falschen am härtesten trifft.«** Berliner Morgenpost, 23.5.2018

Mehr Transparenz, Kontrolle über die Daten, informationelle Selbstbestimmung: Von Ebay, über Carsharing-Anbieter bis zum kleinen Special-Interest-Newsletter bombardieren Unternehmen derzeit ihre Kunden mit E-Mail-Nachrichten: Grund ist die neue Datenschutz-Grundverordnung, die ab dem 25. Mai greift. Was für die Bürger grundsätzlich viele Vorteile verspricht (Löschen personenbezogener Daten, Infos über Speicherdauer und -zweck, schnellere Meldung von Datenpannen etc.), droht für mittelständische Unternehmen und Vereine in einem bürokratischen Fiasco zu enden. Sie müssen Datenbanken mit Kunden- und Mitgliedsdaten entstauben, dem Nutzer die Datenverarbeitung offenlegen und, wenn zehn Mitarbeiter ständig mit personenbezogenen Daten beschäftigt sind, einen eigenen Datenschutzbeauftragten bestellen.

Damit treffen die neuen Vorschriften absurderweise am Härtesten genau die Falschen:

Kleine Betriebe wie Bäckereien oder Friseursalons, die – anders als Internetkonzerne wie Facebook oder Google – nicht in dem Ruf stehen, unredlich oder leichtsinnig mit den Daten ihrer Kunden umzugehen. Denn die Kleinbetriebe können sich in der Regel keine teuren Experten leisten, die etwa ihre Kunden- und Lieferdateien juristisch und technisch wasserdicht machen; und auch keinen Datenschutzbeauftragten, der sich ausführlich in die Materie einarbeitet. Darin zeigt sich ein Konstruktionsfehler der DSGVO: Die umfassenden Dokumentationspflichten gelten für den kleinen Handwerksbetrieb ebenso wie für das milliardenschwere Großunternehmen. Auch Kleinbetriebe müssen künftig jederzeit beweisen können, dass sie sich an das neue Gesetz halten und Abläufe dokumentieren. Eine berechtigte Forderung von Fachleuten lautet deshalb, in der Verordnung zwischen Groß- und Kleinunternehmen zu differenzieren. Die großen globalen Datensammler schlagen sogar Kapital aus der neuen Verordnung – und instrumentalisieren sie geschickt für Eigen-PR. Kein Wunder, sind die großen Player wie Facebook und Google doch dank ihrer mit Milliarden gefüllten Kassen bestens auf die DSGVO vorbereitet. Facebook setzte schon vor Jahren ein hochspezialisiertes Team aus Juristen und Entwicklern an die Vorbereitung, Google investierte nach eigenen Angaben »500 Menschenjahre Arbeit« in die Umsetzung des Regelwerks. Davon können kleine und mittlere Handwerksfirmen nicht einmal träumen.

Fast schon zynisch erscheint der Umgang von Facebook mit der neuen Verordnung: In ganzseitigen Zeitungsanzeigen begrüßt das soziale Netzwerk, das gerade erst riesige Datenlecks im Konzernsystem eingestehen musste, die DSGVO: »Neue EU-Gesetzgebung bedeutet mehr Datenschutz für dich«, heißt es in großen Lettern. »Wie gesetzlich vorgesehen, wollen wir dich bitten, zu überprüfen, wie wir deine Daten nutzen dürfen.« Was Facebook unerwähnt lässt: In die Einwilligung für Nutzer, um den Dienst weiterhin nutzen zu dürfen, schmuggelte das Unternehmen auch gleich das Einverständnis für die umstrittene neue Gesichtserkennung ein. Mit diesem Verfahren können Porträtfotos künftig besser dem jeweiligen Nutzer zugeschrieben werden: Dadurch weiß ich, welche Fotos von mir im Netzwerk unterwegs sind – aber Facebook weiß es eben auch.

© [www.morgenpost.de/web-wissen/web-technik/article214367177/Warum-die-neue-DSGVO-die-Falschen-am-haertesten-trifft.html](http://www.morgenpost.de/web-wissen/web-technik/article214367177/Warum-die-neue-DSGVO-die-Falschen-am-haertesten-trifft.html)



**M 8** » DSGVO-Hinweis an einem Messestand am 5.2.1019 in München. Der Hinweis bezieht sich auf die Datenschutz-Grundverordnung und das Recht am eigenen Bild « © picture alliance / Sven Simon

**M 9 Corinna Budras, Jan Hauser: »So wiegelt Youtube die Kinder auf«,** FAZ, 14.11.2018

Die Videoplattform Youtube macht Stimmung gegen ein neues EU-Gesetz. Der Protest nimmt ungeahnte Ausmaße an. Fragt man Elfjährige nach ihren Zukunftsängsten, nennen diese nicht etwa die Gefahren eines Atomkrieges oder den Klimawandel. Das war einmal. In diesen Tagen rangiert das nahende Ende von Youtube ganz oben auf der Liste der Horrorszenarien. Man muss danach nicht einmal fragen. Von den Schulhöfen der Republik schallt immer wieder der gleiche Warnruf: 2019 wird Youtube gelöscht, endgültig und unwiederbringlich. Die Befürchtung klingt bizarr, aber die Bestürzung der Kinder und Jugendlichen ist echt. Ältere Schüler sehen die Lage differenzierter: Nicht Youtube als Ganzes wird dem Boden gleichgemacht, sondern die vielen Kanäle der engagierten Youtuber, »Creators« genannt. Sie machen die Plattform erst zu dem, was sie ist: ein Sammelsurium an Schminktippis, Lebenshilfe, Kompaktkursen oder Realsatire, mal kreativ, mal völlig talentfrei, alles in allem aber offensichtlich unverzichtbar in den schweren Jahren vor, während und nach der Pubertät. Was ohne sie von Youtube bleibt, sind die Kanäle großer Anbieter, die ohnehin keiner haben möchte und schon jetzt als »das Internet der Konzerne« beschimpft werden.

Mag das Ausmaß der befürchteten Zerstörung noch umstritten sein, der Schuldige ist schnell gefunden, da ist man sich auf Youtube einig: Es ist die EU, genauer eine Richtlinie des Europäischen Parlaments über das »Urheberrecht im digitalen Binnenmarkt«. Inzwischen kennen schon Schüler der fünften Klasse den Artikel 13 ebenjener Richtlinie, die übrigens noch gar nicht beschlossen ist. Positiv gewendet, könnte daraus eines der erfolgreichsten Projekte zur Politisierung der Jugend werden, die es nach 1968 je gegeben hat – wenn umgekehrt nicht zu befürchten wäre, dass die Kampagne geradewegs in eine EU-Verdrossenheit führen könnte, die nicht einmal eine fundamentale Staatsschuldenkrise bewirken konnte. Kurz gesagt: So viel Stimmung gegen die EU war selten. (...)

© [www.faz.net/aktuell/wirtschaft/diginomics/youtube-macht-stimmung-gegen-ein-neues-eu-gesetz-15884543.html](http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/diginomics/youtube-macht-stimmung-gegen-ein-neues-eu-gesetz-15884543.html)

# 4. Europawahlen im Zeichen populistischer Herausforderungen. Die Entwicklung der Parteiensysteme in der Europäischen Union

FRANK DECKER

Im Vorfeld der letzten Europawahlen (2014) war allenthalben von einem Erdbeben die Rede, das der EU durch den erwarteten Stimmenzuwachs euroskeptischer Parteien am linken und insbesondere rechten Rand des politischen Spektrums drohe. Dieser Stimmenzuwachs trat tatsächlich ein, allerdings in geringerem Umfang als vorausgesagt. Die Gewinne der Rechtsaußenparteien gingen im Wesentlichen auf das Konto von vier Ländern: Frankreich (mit dem 2018 in »Rassemblement National« umbenannten »Front National«), Großbritannien (mit der »United Kingdom Independence Party«), Dänemark (mit der »Dänischen Volkspartei«) und Deutschland (mit der »Alternative für Deutschland«). Mit gut 110 Abgeordneten (entsprechend einem Anteil von etwa 16 Prozent) konnten die Rechtspopulisten ihre Präsenz im Europäischen Parlament zwar einerseits deutlich ausbauen. Andererseits entsprach dem jedoch kein vergleichbares politisches Gewicht, da sich die Abgeordneten auf drei nebeneinander agierende Fraktionen verteilten: die EKR – Europäische Konservative und Reformer –, der sich die Vertreter der Dänischen Volkspartei, der (Wahren) Finnen und der AfD anschlossen, die EFDD – Europa der Freiheit und der direkten Demokratie –, die die Vertreter von UKIP, der italienischen Fünf-Sterne-Bewegung und der Schwedendemokraten in ihren Reihen aufnahm (die Letzteren wechselten später zur EKR), und die ENF – Europa der Nationen und der Freiheit –, in der sich der »harte Kern« des (west)europäischen Rechtspopulismus versammelte (Vlaams Belang, Front National, Lega Nord, PVV und FPÖ). Mit Ausnahme von Geert Wilders' Freiheitspartei in den Niederlanden waren die zuletzt genannten Parteien bereits in den 1980er Jahren entstanden beziehungsweise neu formiert worden und hatten sich seither in ihren Ländern als dauerhafte Bestandteile der nationalen Parteiensysteme festgesetzt.

Jenseits der beträchtlichen Unterschiede, die zwischen den erwähnten Vertretern bestehen, bilden euroskeptische und -kritische Positionen einen gemeinsamen Nenner der rechtspopulistischen Parteienfamilie, der diese zugleich mit den Angehörigen anderer Parteienfamilien verbindet. Versteht man unter Euroskeptizismus eine Haltung, die die weitere Vertiefung der Europäischen Integration ablehnt und den erreichten Integrationsstand durch eine Rückgabe von Zuständigkeiten an die nationalen Mitgliedstaaten zurückdrehen möchte, so wird diese Position von Teilen der populistischen und/oder radikalen Linken und von Tei-

Das EU-Parlament Abgeordnete nach Fraktionen

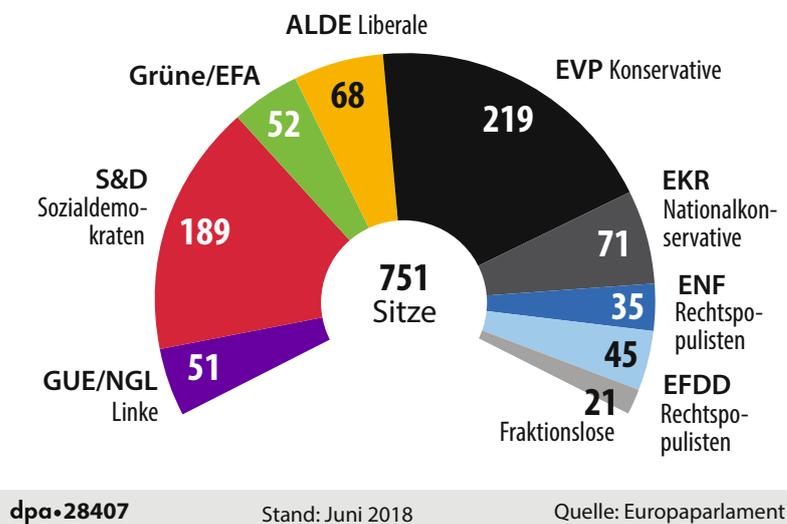


Abb. 1 »Fraktionen des Europäischen Parlaments nach der EP-Wahl 2015, Stand Juni 2018

© dpa / picture alliance

len des konservativen Lagers geteilt. Zu den letztgenannten gehörten von jeher die britischen Tories, die im Europäischen Parlament deshalb außerhalb der christdemokratischen EVP mit der späteren EKR eine eigene Fraktion bildeten. Daneben wird das Lager der nationalkonservativen Euroskeptiker vor allem von Parteien aus den mittelosteuropäischen Ländern angeführt. Seine wichtigsten Exponenten sind die polnische PIS (»Recht und Gerechtigkeit«), deren Abgeordnete 2009 zur EKR dazu stießen, und die ungarische Fidesz, die zum Unwillen vieler ihrer Schwesterparteien bis heute der pro-europäischen EVP-Fraktion angehört. Rechnet man all diese Gruppen zusammen, so belief sich der Anteil der Euroskeptiker unter den EU-Abgeordneten in der zu Ende gehenden Wahlperiode auf etwa 30 Prozent.

Im nächsten EP könnte sich deren Gewicht weiter erhöhen, weshalb die pro-europäisch aufgestellten Parteien die Wahl bereits jetzt zu einer grundlegenden Richtungsentscheidung für oder gegen das gemeinsame Europa ausrufen. Insbesondere den Rechtspopulisten wird ein nochmaliger Stimmenzuwachs vorausgesagt, der an die Erfolgsserie anknüpfen würde, die die meisten ihrer Vertreter bei den seit 2014 auf nationaler Ebene stattgefundenen Wahlen hingelegt haben. 2014 hatte es durchaus die Hoffnung gegeben, dass die im Zuge der Finanz- und Eurokrise aufge-

brochenen Konflikte innerhalb der EU eingedämmt und die Kritiker damit zurückgedrängt werden könnten. Dies sollte sich jedoch nicht bewahrheiten, im Gegenteil: Durch mehrere – konkret: vier – miteinander verbundene Entwicklungen spitzte sich die Krise so dramatisch zu, dass zum ersten Mal in ihrer Geschichte die Möglichkeit eines Auseinanderfallens der EU zumindest im Raum stand und offen diskutiert wurde.

## ■ Die europäische »Polykrise«

(1) 2015 stand die Mitgliedschaft Griechenlands in der Währungsunion auf Messers Schneide. Nachdem die im Januar 2015 aus den Parlamentswahlen siegreich hervorgegangene linkspopulistische »Syriza« die Verhandlungen mit der EU über ein zweites Hilfspaket abgebrochen und die Bevölkerung dies in einem vom neuen Regierungschef Alexis Tsipras angesetzten Referendum mit deutlicher Mehrheit unterstützt hatte, konnte ein Ausscheiden des Landes aus dem Euro nur vermieden werden, weil Tsipras anschließend eine 180-Grad-Wende vollzog und der Vereinbarung über ein weiteres Hilfsprogramm zustimmte. Dieses bestand in einer Fortführung und -entwicklung der bereits zuvor beschlossenen Sparmaßnahmen, die Lohnempfänger und Bezieher staatlicher Leistungen hart trafen und von den Menschen als demütigendes Oktroi empfunden wurden. In den vermeintlichen Geberländern mehrten sich unterdessen die öffentlichen Forderungen nach einem »Grexit« – unbeschadet der Tatsache, dass die neuen Kredite auch in deren eigenem Interesse lagen, indem sie die einheimischen Banken vor Zahlungsausfällen bewahrten.

(2) Kaum war die Einigung mit Griechenland erzielt, wurde die Solidarität unter den EU-Staaten durch einen rapiden Anstieg der infolge der Bürgerkriege im Nahen Osten und der schwierigen Lebenssituation in Teilen Afrikas nach Europa strömenden Flüchtlinge auf eine bis dahin nicht gekannte Weise herausgefordert. Nachdem sich die Flüchtlingszahlen 2015 und 2016 gegenüber 2014 auf jeweils 1,3 Millionen verdoppelt hatten, brach das Dublin-System der EU, das den Ankunftsländern im Süden die Verantwortung für die Registrierung der Asylbewerber zuweist, faktisch zusammen. Die Entscheidung der Bundesregierung unter Kanzlerin Angela Merkel, durch ein Offenhalten der Grenze zu Österreich die Einreise von fast einer Million Menschen nach Deutschland innerhalb weniger Monate zu ermöglichen, verschärfte die Konflikte innerhalb und zwischen den Mitgliedsstaaten massiv. Sie wurde insbesondere von den Anrainern der Balkan-Route und den mittelosteuropäischen Ländern als angebliche »Einladung« an die Flüchtlinge kritisiert. Dem von EU-Kommission und Ministerrat beschlossenen Schlüssel für die Verteilung der Flüchtlinge auf die Mitgliedsstaaten verweigern sich die MOE-Staaten bis heute beharrlich. Gleichzeitig forcierten die Kritiker die Schließung der Balkan-Route im Oktober 2015 gegen den Willen der deutschen Kanzlerin, die ihre Hoffnungen stattdessen auf ein Rücknahmeabkommen mit der Türkei setzte. Durch die Kombination beider Maßnahmen sind die Flüchtlingszahlen seit 2017 deutlich zurückgegangen. Die grundsätzlichen Fragen – wieviele Flüchtlinge aufgenommen und wie diese auf die einzelnen Länder verteilt werden sollen – bleiben aber zwischen den Partnern in der EU weiter ungelöst.

(3) Im Juni 2016 stimmten knapp 52 Prozent der Briten in einer Volksabstimmung für den Austritt ihres Landes aus der EU. Mit der Anberaumung des Referendums löste der konservative Premi-

Abb. 2 Rechtspopulisten im Europäischen Parlament (Stand: September 2018)

Land	EKR	EFDD	ENF
Belgien			Vlaams Belang (1)
Bulgarien	IMRO (1) Bulgarien neu laden (1)		
Dänemark	Dänische Volkspartei (3)		
Deutschland	LKR (5)	AfD (1)	Die blaue Partei (1)
Finnland			
Frankreich		Rassemblement National (2) RBM (1)	
Großbritannien		UKIP (19)	
Italien		Fünf-Sterne-Bewegung (14)	Lega (6)
Kroatien	HKS (1)		
Lettland	LNNK (1)		
Litauen			
Niederlande			
Österreich			
Polen	PIS (14)		Kongress der neuen Rechten (2)
Schweden	Schwedendemokraten (2)		

Nicht berücksichtigt sind Parteien, die als populistisch gelten können, im EP aber anderen Fraktionen angehören, sowie die fraktionslosen Abgeordneten.

erminister David Cameron ein Wahlversprechen ein – seine Hoffnung war, dass mit dem von ihm erbetenen Ja der Konflikt in der konservativen Partei über die Zugehörigkeit des Landes zur EU befriedet oder wenigstens zurückgedrängt werden könnte. Um seine Siegchancen zu verbessern, hatte der Premier im Vorfeld gegenüber Brüssel auf bessere Konditionen für die EU-Mitgliedschaft Großbritanniens gedrungen, in den Verhandlungen aber nur wenig erreicht. Wenn es zum »Brexite« kommt, wird es das erste Mal sein, dass ein Mitgliedstaat die Union verlässt – eine Möglichkeit, die Artikel 50 des EU-Vertrages ausdrücklich vorsieht. Der im selben Artikel geregelte, sich über zwei Jahre erstreckende Austrittsprozess wurde von Camerons Nachfolgerin Theresa May im März 2017 in Gang gesetzt. Er mündete nach schwierigen Verhandlungen Ende 2018 in ein Abkommen, das im britischen Parlament freilich durchfiel, weil ihm auch große Teile von Mays eigener konservativer Partei die Zustimmung versagten. Auch andere Alternativen wie ein Verbleib in der Zollunion, eine Verschiebung des Austritts oder ein zweites Referendum waren beziehungsweise sind in Großbritannien nicht mehrheitsfähig. Damit droht die Gefahr eines unregelmäßig Austritts, der Wirtschaft und Politik auf beiden Seiten des Kanals zumindest kurzfristig vor unkalkulierbare Probleme stellen würde.

(4) Wenn vom Demokratiedefizit der EU die Rede ist, denkt man für gewöhnlich zuerst an die Beschaffenheit und Funktionsweise ihrer in Brüssel, Straßburg und Luxemburg ansässigen Institutionen. Spätestens seit der Machtübernahme rechtsnationaler Parteien in Ungarn und Polen ist jedoch ins Bewusstsein gelangt, dass die EU noch ein anderes, womöglich gravierenderes Demokratieproblem hat, nämlich das der Einhaltung demokratischer und rechtsstaatlicher Standards in den Mitgliedstaaten. Was in Ungarn nach dem Wahlsieg der ehemals liberal und nachfolgend zunehmend nationalkonservativ ausgerichteten Fidesz-Partei schon seit 2010 im Gange ist – der Umbau des Landes zu einem quasi-demokratischen autoritären System –, findet unter der Verantwortung der PIS seit 2015 auch in Polen statt. Das Muster ist stets dasselbe. Um Regierungsinstitutionen und den Wahlprozess unter Kontrolle zu bringen, werden zunächst die Gerichte und hier vor allem das Verfassungsgericht in ihrer Macht beschränkt beziehungsweise mit eigenen Gefolgsleuten der Regierung besetzt. Anschließend kann man dann ungehindert den gesellschaftlichen Pluralismus zurückdrängen und die öffentliche Meinungsbildung »gleichschalten«. Die EU hat solchen Bestre-

bungen bislang kaum etwas entgegenzusetzen können oder wollen. Im ungarischen Falle war und ist sie durch die Mitgliedschaft von Fidesz in der EVP befangen, im polnischen Falle haben ihre Versuche, die Regierung über die Aktivierung des Rechtsstaatsmechanismus zum Nachgeben zu bewegen, nur wenig bewirkt.

Die vier Krisen sind nicht unabhängig voneinander zu betrachten, sondern bilden ein zusammenhängendes Konglomerat – eine »Polykrise«, wie sie Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker treffend genannt hat. So wie die ihnen auferlegte Austeritätspolitik die von der Finanz- und Eurokrise gebeutelten Südländer nicht geneigt machte, sich in der Flüchtlingsfrage gegenüber den Nordländern – und hier vor allem Deutschland – solidarisch zu verhalten, so war die Migrationspolitik zugleich ein wichtiger Katalysator für die Anti-EU-Stimmung in Großbritannien und autoritären Bestrebungen in Ungarn oder Polen. Die Entsolidarisierung hat den Auftrieb der euroskeptischen Populisten in den Parteiensystemen befördert. Dennoch konnten die mitgliedstaatlichen Regierungen ihren Zusammenhalt in zentralen Fragen bewahren. So wurden etwa bei den Brexit-Verhandlungen jedwede Versuche der »Rosinenpickerei« von britischer Seite geschlossen abgewehrt, um etwaige Nachahmereffekte zu verhindern. Auch die Sanktionen gegenüber Russland, verhängt wegen der völkerrechtswidrigen Annexion der Krim-Halbinsel im Gefolge der Ukraine-Krise, wurden 2014 gemeinsam beschlossen und anschließend von allen eingehalten. Und in der Eurozone war man bereit, mit der Schaffung einer Bankenunion weitere Souveränitätsrechte auf die europäischen Institutionen zu übertragen.

### West- und Nordeuropa, Südeuropa, Mittelosteuropa

Ein Vergleich der Parteiensystementwicklung in den europäischen Demokratien offenbart neben interessanten Parallelen und Gemeinsamkeiten charakteristische Unterschiede. Diese rühren einerseits aus den spezifischen historischen Entstehungsbedingungen der Parteiensysteme sowie aus den ungleichen Startpunkten der Demokratisierung. So lassen sich zum Beispiel Abweichungen der Parteiensystemstrukturen in den jungen Demokratien Mittelosteuropas von den älteren Demokratien erklären oder bis heute nachwirkende Unterschiede zwischen den nord- und westeuropäischen Systemen und den demokratischen Nachzögern an der südeuropäischen Peripherie (Spanien, Portugal, Griechenland).

Andererseits sind die Unterschiede den in den jeweiligen Gesellschaften anzutreffenden ökonomischen und kulturellen Konflikten zurückzuschreiben, die die Entwicklung der Parteien und Parteiensysteme seit ihrer Entstehung begleiten. Betrachtet man die Wahlergebnisse der populistischen Herausforderer, so fällt auf, dass in den west- und nordeuropäischen Ländern hauptsächlich die rechten Vertreter reüssieren, während in Südeuropa der Linkspopulismus dominiert. Bei der erstgenannten Gruppe handelt es sich um wettbewerbsstarke, offene Volkswirtschaften, die – als Folge ihrer Wettbewerbsfähigkeit – ein hohes Wohlfahrtsstaatsniveau und zugleich einen hohen Migrantenanteil in der Bevölkerung aufweisen. Wertbezogene Konflikte über die kulturelle Zugehörigkeit der Zuwanderer verquicken sich hier mit verteilungsbezogenen Auseinandersetzungen, die an der Konkurrenz um Löhne und Sozialleistungen festzumachen sind. Sie betreffen

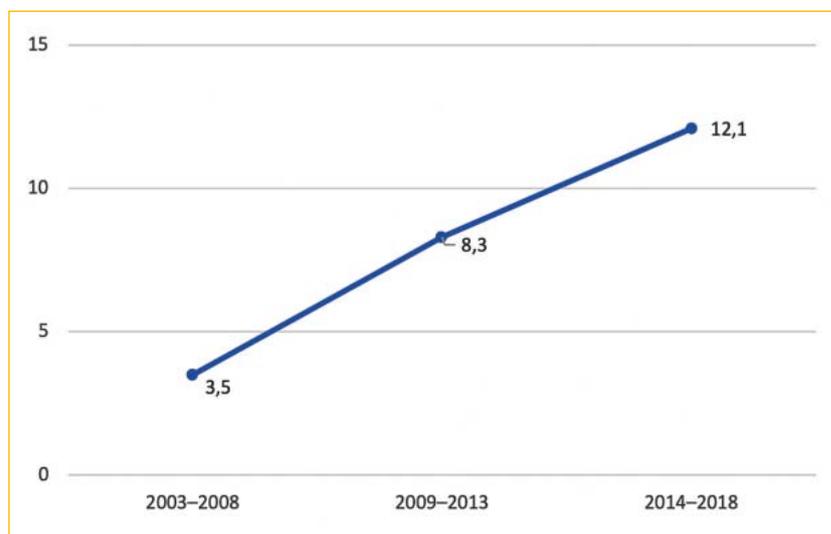


Abb. 3 Stimmenanteil rechtspopulistischer Parteien in West- und Nordeuropa (Belgien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Großbritannien, Irland, Luxemburg, Niederlande, Österreich und Schweden): Durchschnittlicher, nach der Bevölkerungsgröße der Länder gewichteter Anteil für alle Wahlen im jeweiligen Zeitraum. Fanden in einem Zeitraum zwei Wahlen im selben Land statt, wurde ein Mittelwert gebildet. © Frank Decker

vor allem das untere Drittel oder Viertel der Bevölkerung, aber auch die um ihren Abstieg fürchtenden Mittelschichten, und werden verschärft, indem der Wohlfahrtsstaat durch den globalen Wettbewerb – dessen Verlierer er eigentlich schützen soll – selbst unter Druck gerät.

Anders liegt der Fall in den wettbewerbschwächeren südeuropäischen Ländern, die sich durch einen weniger ausgebauten Wohlfahrtsstaat und niedrigeren Migrantenanteil auszeichnen. Deren Misere lässt sich primär auf die Abhängigkeit vom globalen Finanzmarkt zurückführen, was politisch eher dem linken Populismus mit seinen kapitalismuskritischen Positionen in die Hände spielt. Hatten es die niedrigen Kapitalmarktzinsen Ländern wie Griechenland oder Italien lange Zeit ermöglicht, ihre Konsumausgaben über wachsende Staatsschulden zu finanzieren, so setzte die Eurokrise dem ab 2010 ein abruptes Ende. Die drei erfolgreichsten Vertreter des südeuropäischen Linkspopulismus – Syriza, Podemos und die Fünf-Sterne-Bewegung – sind im Umfeld dieser Krise entstanden beziehungsweise groß geworden. In ihren Ländern sind sie heute direkt oder indirekt an der Regierung beteiligt. Auch die sozialdemokratische Regierung in Portugal wird seit 2015 von einem Bündnis linksradikaler Parteien gestützt. Ita-

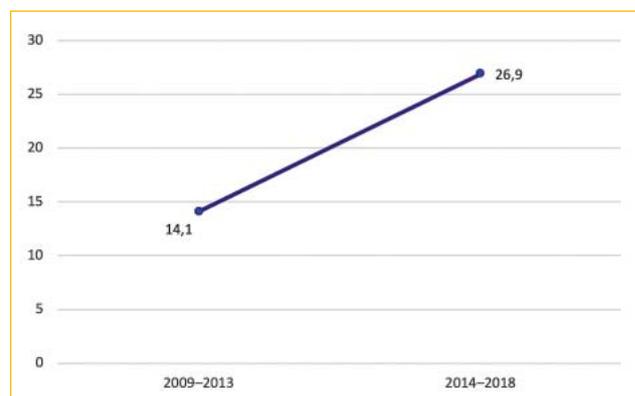


Abb. 4 Stimmenanteil linkspopulistischer Parteien in Südeuropa (Griechenland, Italien, Portugal und Spanien): Durchschnittlicher, nach der Bevölkerungsgröße der Länder gewichteter Anteil für alle Wahlen im jeweiligen Zeitraum. Fanden in einem Zeitraum zwei Wahlen im selben Land statt, wurde ein Mittelwert gebildet. © Frank Decker

lien stellt insofern einen Sonderfall dar, als sich hier der wirtschaftliche Nord-Süd-Konflikt in Europa durch das eigene Land zieht. Der rechtspopulistische Teil wird dabei von der – sich seit 2018 offiziell nur noch »Lega« nennenden – Lega Nord repräsentiert, die mit ihren fremdenfeindlichen und chauvinistischen Positionen vor allem im wohlhabenden Norden auf Zustimmung trifft, während die Hochburgen der stärker sozialpopulistisch auftretenden Fünf-Sterne-Bewegung im wirtschaftsschwachen Süden liegen.

Eine besondere dritte Gruppe bilden die in den 1990er Jahren neu entstandenen mittelosteuropäischen Demokratien, in denen die populistischen und nationalistischen Kräfte die Parteienlandschaften mittlerweile dominieren. Sie treten dort freilich selten in Reinform auf, sondern überformen die bestehenden Parteien. Diese werden auf der europäischen Ebene der christdemokratischen, konservativen, sozialdemokratischen oder liberalen Familie zugeschlagen, obwohl sie mit ihren Pendanten in West-, Nord- und Südeuropa häufig nur den Namen gemein haben und auch untereinander beträchtliche Unterschiede aufweisen. Nahm der Fragmentierungsgrad der Parteiensysteme in den neun MOE-Staaten bis Ende der 2000er Jahre kontinuierlich ab, hat er seither wieder zugenommen. Legt man die Mitgliedschaft in den EU-Parteienverbänden und -fraktionen zugrunde, werden von den Regierungen heute jeweils zwei von Christdemokraten, Sozialdemokraten und Liberalen, und jeweils eine von Konservativen, Grünen (Bauern) und einer erst 2014 gegründeten Quereinsteiger-Partei angeführt (in Slowenien).

Die starke Polarisierung der Parteiensysteme in Mitteleuropa tritt im Verhältnis zum übrigen Europa zugunsten einer gemeinsam geteilten Abwehrhaltung gegenüber den anderen Ländern zurück, wenn Fragen der nationalen Selbstbehauptung berührt sind. So wurde zum Beispiel der Austeritätskurs der Nordländer gegenüber den Krisenstaaten im Süden von den MOE-Staaten einhellig unterstützt und die von den Ländern im Süden wie im Norden angemahnte Solidarität in der Migrationsfrage ebenso einhellig verweigert. Die von den Regierungen bewusst geschürte Feindseligkeit gegen jegliche »kulturfremde« Flüchtlinge wirkt vor dem Hintergrund einer kaum vorhandenen Zuwanderung scheinbar widersprüchlich. Sie wurzelt in der Geschichte, in der Demographie und in den Verwerfungen der postkommunistischen Übergangsphase. Gleichzeitig stellt sie eine spezifisch mittelosteuropäische Revolte gegen die Globalisierung und den Zwang zur Imitation des westlichen Modernisierungsmodells dar. Auch in Italien und Griechenland haben rechte und linke Populisten heute keine Probleme, in der Regierung zusammenzuarbeiten. Insbesondere bei den rechten Vertretern ist der gemeinsame Nenner nationaler Interessen oftmals größer als die Übereinstimmung mit den ihnen programmatisch eigentlich näher stehenden Parteien im übrigen Europa. Dass die Rechtspopulisten sich dort an die Spitze der Kritiker der Währungsunion und der zur Stützung der Südländer beschlossenen Hilfspakete setzten, ist kein Zufall, konnten sie doch mit dieser Position zusätzliche Wähler mobilisieren und ihre bereits vorher bestehende ablehnende Haltung gegenüber der EU untermauern. Der prominenteste Spätankömmling der rechtspopulistischen Parteienfamilie in Europa – die Alternative für Deutschland – ist sogar erst im Umfeld der Eurokrise entstanden.

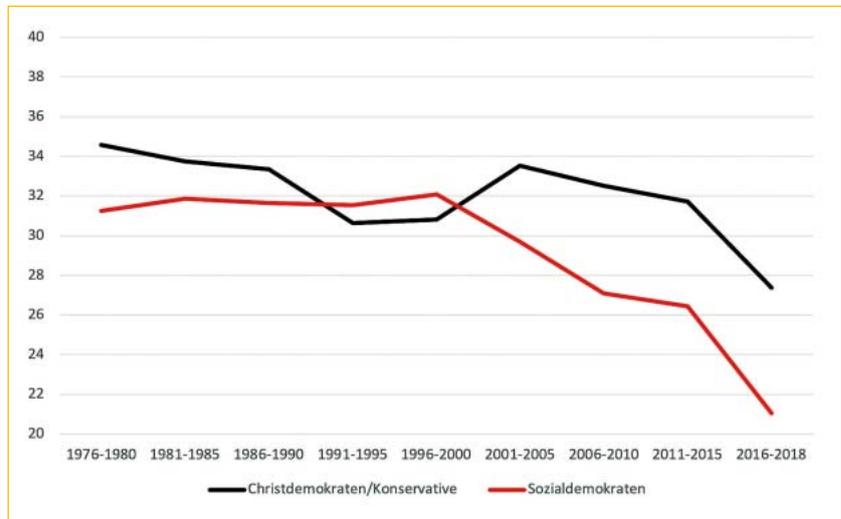


Abb. 5 Stimmenanteile der christlich-konservativen und sozialdemokratischen Parteien in der EU 15. Durchschnittlicher, nach der Bevölkerungsgröße der Länder gewichteter Anteil für alle Wahlen im jeweiligen Zeitraum. Die Zuordnung der Parteien erfolgt gemäß der Fraktionszugehörigkeit im Europäischen Parlament. Ausgenommen sind die Dänische Volkspartei und die Wahren Finnen, die zur rechtspopulistischen Familie gezählt werden. Fanden in einem Zeitraum zwei Wahlen im selben Land statt, wurde ein Mittelwert gebildet. Für den Zeitraum ab 2016 wurden die Wahlen in Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Irland, Italien, Luxemburg, den Niederlanden, Österreich, Schweden und Spanien einbezogen.

© Frank Decker

## Rechtsverschiebung der Parteiensysteme und Bröckeln der Volksparteien

Hauptleidtragende des Aufstiegs der Rechts- und Linkspopulisten sind die in den Ländern der alten EU früher systembestimmenden christlich-konservativen und sozialdemokratischen Parteien. Bewegte sich deren gemeinsamer Stimmenanteil in der EU mit 15 Mitgliedstaaten von Mitte der 1970er bis Mitte der 2000er Jahre in einem stabilen Korridor von 63 bis 67 Prozent, so sank er zwischen 2011 und 2015 erstmals unter die 60-Prozent- und seit 2016 sogar unter die 50 Prozent-Marke. Die Sozialdemokraten waren dabei von den Verlusten stärker betroffen (21 Prozent gegenüber 27 Prozent für die christlich-konservativen Parteien). Sie hatten seit den 2000er Jahren einen kontinuierlichen Abwärtstrend zu verzeichnen, während Christdemokraten und Konservative ihre Ergebnisse bis 2015 noch relativ gut halten konnten. Ihr Einbruch erfolgte erst danach, was vor allem den herben Verlusten in bevölkerungsreichen Ländern wie Deutschland, Frankreich, Italien und Spanien geschuldet war.

Die größten Einzelverluste hatten die Sozialistische Partei in Frankreich, die niederländische Arbeitspartei und die griechische Pasok zu verzeichnen, die bei den Wahlen auf einstellige Werte zurückfielen und damit schlechter abschnitten als ihre jeweiligen linkssozialistischen und -populistischen Konkurrenten. In Griechenland war es Syriza schon 2012 gelungen, die Sozialdemokraten als stärkste Kraft des linken Lagers abzulösen, in Spanien verfehlte Podemos dieses Ziel 2015 und 2016 nur knapp.

In den west- und nordeuropäischen Ländern sind die vergleichsweise höheren Verluste der Sozialdemokraten vor allem damit zu erklären, dass sie die Stimmen sowohl innerhalb des linken Lagers als auch an Christdemokraten / Konservative und Rechtspopulisten verloren, während die christlich-konservativen Parteien vornehmlich im rechten Lager – an Liberale und Rechtspopulisten – abgeben mussten. Die Achse der Parteiensysteme hat sich dadurch nach rechts verschoben und die Möglichkeit einer linken Mehrheit in den meisten Ländern in weite Ferne gerückt – lediglich Großbritannien fällt hier mit dem überraschend guten Abschneiden der Labour Party bei der Unterhauswahl 2018 aus dem Rahmen.

EFDD/ENF	EKR	EVP	ALDE	S&D	Grüne	Linke	Sonstige
Italien	Polen	Österreich	Belgien	Malta	Litauen	Griechenland	Slowenien
	UK / GB	Bulgarien	Tschechien	Portugal			
		Kroatien	Dänemark	Rumänien			
		Zypern	Estland	Schweden			
		Deutschland	Finnland	Slowakei			
		Ungarn	(Frankreich)	Spanien			
		Irland	Lettland				
			Luxemburg				
			Niederlande				

Abb. 6 Führende Regierungsparteien in den EU-Mitgliedstaaten (Stand: Ende 2018)

© Frank Decker

Die veränderten Kräfteverhältnisse spiegeln sich in der Regierungszusammensetzung wider. Von elf Ländern in West- und Nordeuropa wurde zu Beginn des Jahres 2019 nur noch eines – Schweden – von den Sozialdemokraten regiert; deren Koalition mit den Grünen bleibt dabei auf die Unterstützung von Parteien des anderen Lagers (Zentrumspartei und Liberale) angewiesen. Die christlich-konservativen Parteien stellen in vier Ländern (Deutschland, Großbritannien, Irland, Österreich) den Regierungschef. In den übrigen sechs Ländern – Frankreich eingeschlossen – werden die Regierungen von Vertretern liberaler Parteien angeführt, obwohl diese nur in der Hälfte der Fälle die stärkste Kraft im Parlament sind. In zwei Ländern sind rechtspopulistische Parteien direkt oder indirekt an der Regierung beteiligt: in Österreich (als Koalitionspartner der ÖVP seit 2017) und in Dänemark (als Stützpartner einer bürgerlichen Dreierkoalition seit 2016). In Finnland wurde die 2015 gebildete Koalition der Zentrumspartei und Nationalen Sammlungspartei mit den Wahren Finnen von den beiden erstgenannten 2017 beendet, weil die Rechtspopulisten ihren bis dahin gemäßigten Kurs zu verlassen drohten.

In Südeuropa stellen sich die Verhältnisse anders dar: Von den vier Ländern werden hier zwei – Spanien und Portugal – von linken Koalitionen unter sozialdemokratischer Führung und zwei – Italien und Griechenland – von einem Bündnis rechts- und linkspopulistischer Parteien regiert. In Italien verständigten sich die Koalitionspartner 2018 auf den parteilosen Giuseppe Conte als Regierungschef, der von der Fünf-Sterne-Bewegung zuvor als Mitglied ihres Schattenkabinetts nominiert worden war. In Griechenland hat die rechtspopulistische Anel die Regierung Anfang 2019 verlassen; um seine Parlamentsmehrheit zu erhalten, ist Ministerpräsident Tsipras seither auf die Unterstützung einzelner Abgeordneter angewiesen.

In Mitteleuropa, wo die Grenzen sowohl zwischen den rechten und linken Populisten als auch innerhalb des Mitte-Rechts-Lagers zwischen populistischen, nationalkonservativen und extremistischen Kräften fließender sind, führten populistische (oder als populistisch geltende) Parteien Anfang 2019 die Regierungen – bei enger Auslegung des Begriffs – in zwei (Polen und Ungarn), bei großzügigerer Auslegung in weiteren drei Ländern an (Slowakei, Slowenien und Tschechien); in Bulgarien waren sie an der Regierung beteiligt.

## ■ Konsequenzen für das Regieren in der EU

Den populistischen EU-Gegnern wird häufig vorgehalten, dass sie die Mitgliedschaft im Europäischen Parlament als Plattform benutzen, um eben dieses Parlament zu delegitimieren und langfristig ganz abzuschaffen. Wenn sie eine solche Strategie verfolgen, hätte das jedoch zugleich eine positive Kehrseite, würde es doch die Europawahlen tatsächlich zu Wahlen machen, die um

europäische Themen und Personen geführt werden. In der Vergangenheit konnten rechte und linke Außenseiter sich die vermeintlich nachrangige Bedeutung der Europawahlen dadurch zunutze machen, dass die Wähler mit ihren Stimmen „leichtfertiger“ umgingen als bei den nationalen Wahlen. Inzwischen dürfte immer mehr Wählern bewusst sein, dass bei den Wahlen zum EP Wichtiges auf dem Spiel steht. Dies hat auch damit zu tun, dass die Wahl mit der Bestellung des Kommissionspräsidenten – also der Exekutivspitze der EU – verkoppelt ist. Ausgerechnet hier könnte es jedoch durch die absehbare Veränderung der parteipolitischen Kräfteverhältnisse zu einem demokratischen Rückschlag kommen.

Der Grund dafür liegt nicht primär in dem befürchteten weiteren Erstarken der populistischen und euroskeptischen Kräfte. Weil mit dem EU-Austritt Großbritanniens sowohl die UKIP-Abgeordneten als auch die traditionell euroskeptischen Tories verschwinden, dürfte die pro-europäische Mehrheit im EP relativ stabil bleiben. Deutliche Verschiebungen stehen dagegen innerhalb des pro-europäischen Lagers bevor. Während die Christdemokraten vom Abgang der britischen Konservativen nicht betroffen sind, würde mit den 20 britischen Abgeordneten der Labour Party eine der europaweit stärksten sozialdemokratischen Parteien aus den Reihen der S&D-Fraktion ausscheiden. Da die Sozialdemokraten auch in anderen wichtigen Ländern mit Verlusten rechnen müssen, kann die EVP deshalb schon heute nahezu sicher sein, dass sie ihre Position als stärkste Kraft im Parlament behält.

Ob der von ihr gekürte Spitzenkandidat Manfred Weber damit automatisch Kommissionspräsident wird, ist freilich nicht ausgemacht. 2014 konnten sich Christdemokraten und Sozialdemokraten das Versprechen, wonach das Amt der jeweils stärkeren Partei zusteht, gegenseitig abnehmen, weil beide zusammen im EP über eine eigene Mehrheit verfügten. Geht ihnen diese Mehrheit 2019 verloren, braucht Weber auch die Zustimmung von Abgeordneten aus anderen Fraktionen. Hier kommt insbesondere der liberalen ALDE eine Schlüsselrolle zu, zumal diese auch von der LREM unterstützt wird, der Partei Emmanuel Macrons. Der französische Präsident macht keinen Hehl daraus, dass er den 2014 vorgenommenen Rollentausch zwischen Rat und Parlament bei der Bestellung des Kommissionspräsidenten am liebsten rückgängig machen würde. Dabei dürfte er auch die Kräfteverhältnisse im Europäischen Rat im Blick haben, wo die Liberalen mit neun Regierungschefs derzeit den größten Block stellen.

Ebenso offen wie das Rennen um den Kommissionspräsidenten ist die Frage, wie sich die rechtspopulistischen Parteien nach der Wahl im Parlament gruppieren werden. Am sichersten erscheint der Fortbestand der ENF-Fraktion, die die ältesten und prominentesten Vertreter des europäischen Rechtspopulismus vereint; zu diesen würde sich vermutlich die – inzwischen deutlich radikalisierte – AfD gesellen. Der EFDD droht dagegen die Auflösung. Nach dem Ausscheiden der UKIP-Abgeordneten würden ihr im

Kern nur noch die Vertreter der Fünf-Sterne-Bewegung verbleiben, die sich aufgrund ihrer eher linkspopulistischen Ausrichtung in der Fraktion ohnehin deplatziert vorkamen. Nachdem die Fünf Sterne 2017 vergeblich um die Aufnahme in die ALDE-Fraktion nachgesucht hatten, könnte ein neuer Anlauf nach der Wahl erfolgreicher sein, wenn sie ihre euroskeptischen Positionen bis dahin weiter abstreifen. Ansonsten bliebe ihnen nur die Fraktionslosigkeit.

Wenig spricht dafür, dass die übrigen Parteien, die eine weichere Spielart des Rechtspopulismus und Euroskeptizismus bevorzugen und zur Zeit vor allem in der EKR-Fraktion versammelt sind, bereit sein könnten, mit den Angehörigen des harten Kerns eine gemeinsame Front der EU- und Migrationsgegner im Europaparlament zu bilden – womöglich noch erweitert um Viktor Orbáns Fidesz. Eine solche Sammlungsbewegung, wie sie Steve Bannon, dem früheren Chefstrategen Donald Trumps, und Matteo Salvini vorschwebt, dürfte einstweilen Vision bleiben. Für die proeuropäischen Kräfte stellt sie jedoch zugleich eine Mahnung dar, sich auf den internen Zwist und die Politikunfähigkeit ihrer Herausforderer nicht zu sehr zu verlassen. Diese werden sich auf Dauer nur zurückdrängen lassen, wenn es gelingt, dem europäischen Projekt wieder mehr Akzeptanz zu verschaffen; dazu muss die EU handlungsfähiger und zugleich demokratischer werden.

#### Literaturhinweise

- Brack, Nathalie (2017): *Opposing Europe in the European Parliament. Rebels and Radicals in the Chamber*, Basingstoke
- Decker, Frank (2014a): Europäische Wutbürger, in: *Mut. Form für Kultur, Politik und Geschichte* Nr. 560, S. 6–15
- Decker, Frank (2014b): Fallstricke der Parlamentarisierung. Warum das Bestellungsverfahren der EU-Kommission der Reform bedarf, in: *Recht und Politik* 50 (4), S. 199–203
- Decker, Frank (2015): Vom Protestphänomen zur politischen Dauererscheinung: Rechts- und Linkspopulismus in Westeuropa, in: Uwe Backes / Eckhard Jesse / Alexander Gallus (Hg.), *Jahrbuch Extremismus & Demokratie*. Band 27, Baden-Baden, S. 57–72
- Krastev, Ivan (2017): *Europadämmerung. Ein Essay*, Berlin
- Manow, Philip (2018): *Die Politische Ökonomie des Populismus*, Berlin
- Niedermayer, Oskar (2013): Die Parteiensysteme der EU-Mitgliedsstaaten, in: ders. (Hg.), *Handbuch Parteienforschung*, Wiesbaden, S. 847–874

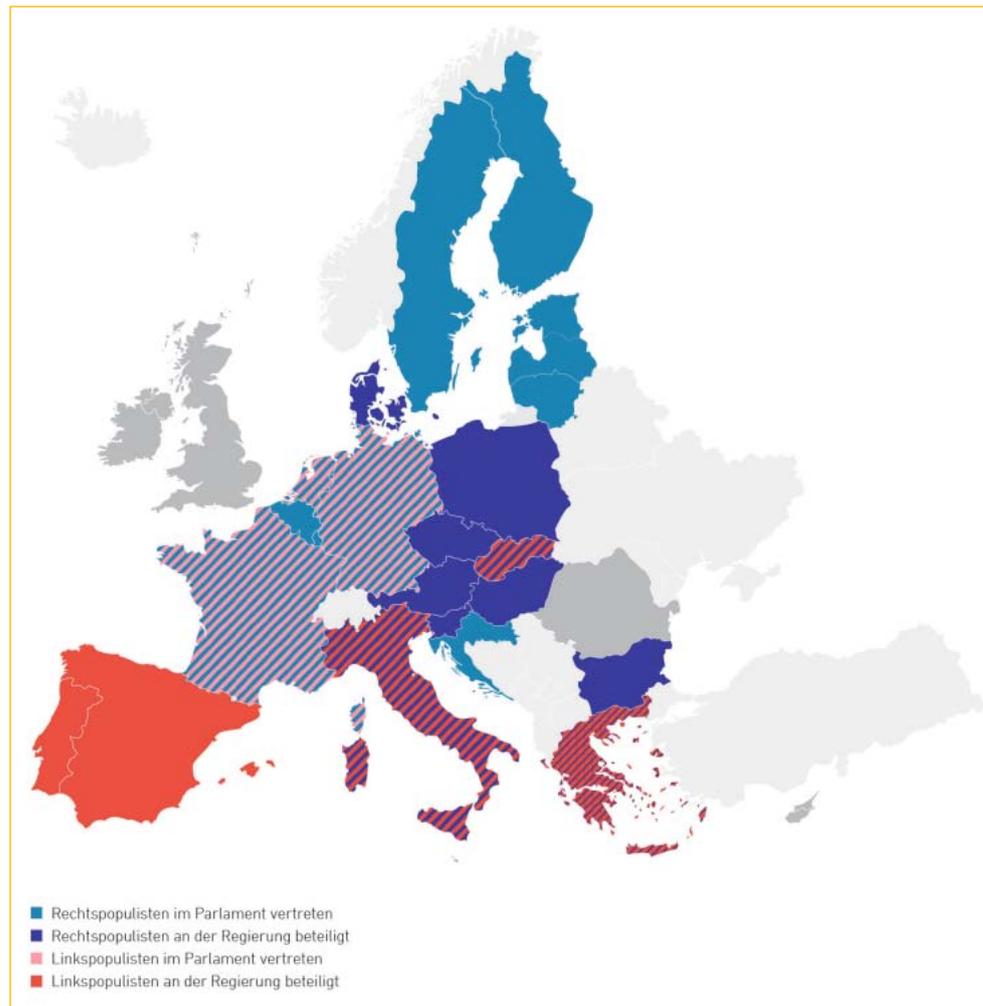


Abb. 7 Parlamentszugehörigkeit und Regierungsbeteiligung populistischer Parteien in der EU.

© Frank Decker, Grafikumsetzung VH-7 Medienküche GmbH

Onderza, Nicolai von / Felix Schenuit (2019): Die Europawahlen 2019 und das europäische Parteiensystem, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 69 (4–5), S. 11–18

Rüttgers, Jürgen / Frank Decker, Hg. (2017): *Europas Ende, Europas Anfang. Neue Perspektiven für die Europäische Union*, Frankfurt a. M.

Vogel, Steffen (2017): Festung oder Solidargemeinschaft: Die Europawahl als Lagerwahlkampf, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik* 64 (1), S. 73–80

## MATERIALIEN

**M 1 Heribert Prantl (2018): «Europa muss wieder begeistern», Süddeutsche Zeitung, 13.11.2018**

Die Europawahl 2019 entscheidet darüber, ob die EU eine Zukunft hat. Angela Merkel hat das verstanden, in Straßburg hat sie eine offensive Rede gehalten. Auch die Wahlkämpfer sollten mutig sein. Der Europawahlkampf hat begonnen. Die neunte Direktwahl zum Europäischen Parlament ist die wichtigste Europawahl, die es je gegeben hat. Gewiss, so etwas wird in jedem Wahlkampf behauptet. Aber diesmal stimmt es wirklich – und Angela Merkel hat das verstanden. Ihre Rede im Parlament zu Straßburg war eine offensive, eine fast kämpferische, eine selbstbewusste und auch selbstkritische Rede, die in einem (wenn auch noch sehr vagen) Plädoyer für eine europäische Armee gipfelte. Merkel ging damit endlich, endlich wenigstens ein wenig auf den französischen Präsidenten Macron zu. Es braucht diese, es braucht noch viel mehr Gemeinsamkeiten zwischen Deutschland und Frankreich, wenn der Glaube an die Kraft Europas wieder aufleben und den Wahlkampf prägen soll. Die Europäer werden für ein junges, aufgewecktes, für ein sich reformierendes Europa kämpfen müssen wie nie zuvor, weil die Europawahl im Mai die Antwort geben muss auf die neuen Nationalismen und auf die neuen Aggressivpopulismen.

Die Europawahl 2019 entscheidet darüber, ob Europa ein Abwicklungs- und Abbruchprojekt wird oder ein Zukunftsprojekt bleibt. Die Europegegner wollen aus dem neuen Europa wieder das alte machen, es wieder zerstückeln und diese Stücke bewachen. Sie betrachten Europa als parzellierte Landkarte und stecken in die Felder ihre Fahnen: »Take back control« nennen sie das. Es wäre das Ende Europas. Das zu verhindern – darum geht es bei der Europawahl 2019. Es heißt, Europa müsse sich gegen den Rechtspopulismus wehren. Das stimmt. Aber das geht nur, wenn Europa wieder populär wird: Europa muss wieder begeistern können. Europa braucht Leidenschaft, nicht Technokraten-sprech. Europa muss leuchten.

Das Wort »Rechtspopulismus« darf nicht zu einer niedlichen, unzulässig verharmlosenden Bezeichnung für eine gefährliche Sache gemacht werden – für eine extremistische Politik, die auf Grund- und Menschenrechte, auf die Achtung von Minderheiten pfeift. Es ist nicht Populismus, der Europa kaputt macht, sondern der populistische Rechtsextremismus, der aus Nationalismus und Rassismus besteht, aus der Verhöhnung von Anstand und Diplomatie.

Europa braucht Politiker, die die Emotionen nicht den Populisten überlassen. Politikern, die mit Herzblut, stürmisch und dabei auch bisweilen vereinfachend und vergrößernd ihre Sache vertreten, wird gern Populismus vorgeworfen, um sie abzuqualifizieren. Aber es braucht auch diese populäre Art und Weise, Politik begreifbar zu machen. Europa braucht solche Köpfe und Stimmen, die die Emotionen nicht den Extremisten überlassen; Europa braucht Politikerinnen und Politiker, die Grundrechte, Rechtsstaat und europäische Zukunft mit Verve gegen deren Verächter verteidigen. Das geht nicht mit Phrasen, sondern mit Herz, Verstand und einer klugen Fortentwicklung der EU-Politik. Das geht auch nicht in einer selbstgerechten und schulmeisternden deutschen Attitüde, die die Verantwortung für die Krisen der EU dem angeblichen Schlendrian der Anderen anlastet.

Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker hat soeben auf dem SZ-Wirtschaftsgipfel bekannt: »Das Soziale ist kein Beiwerk, es ist das



**M 2** »Europa und der Nationalismus«

© Paolo Calleri / picture alliance / dieKLEINERT.de

Herz der Union.« So sollte es sein; so ist es leider noch nicht. Die Europäer müssen spüren, dass die EU ihre Schutzgemeinschaft wird; erst gute Sozialpolitik macht aus der EU eine Heimat. Eine EU-Arbeitslosenversicherung, wie sie Macron vorschlägt, gehört dazu, auch eine gemeinsame Wirtschafts- und Finanzpolitik.

Europa ist das Beste, was den Deutschen, Franzosen und Italienern, den Dänen, Polen und Spaniern, den Bayern, Basken und Balten in ihrer langen Geschichte passiert ist. EU ist das Goldene Zeitalter der europäischen Historie. Man schreibt das so hin, weil es stimmt; dann erschrickt man fast, weil das zur EU-Gegenwart so gar nicht passt.

Die Wahlkämpfer für Europa sollten mutig sein. »Europa« ist zu einem geschundenen Wort geworden, nicht erst seit dem Brexit, aber seitdem noch mehr. Es gibt viel zu klagen. Aber über all der Klagerei haben die Europäer verlernt, das Wunder zu sehen; sie haben nur noch die Wunden gespürt. Wer mit den Wunden beschäftigt ist, ist kaum bereit, sich um Verwundete von anderswo, um Flüchtlinge, zu kümmern – erst recht, wenn er, wie Italien, von den anderen alleingelassen wird. Die Weltkriege rücken, trotz aller Gedenkfeiern, immer weiter weg. Vielen Europafreunden gilt daher die EU weniger als Errungenschaft der Friedenssehnsucht, denn als Selbstverständlichkeit. Aber das Selbstverständliche ist nicht selbstverständlich. Ein Blick vor die Tore Europas zeigt, wie wenig selbstverständlich ein unkriegerischer Kontinent ist. Millionen Menschen in kriegsverwüsteten Staaten haben Sehnsucht nach dieser Selbstverständlichkeit.

Glücklich ist, wer es wagt, das, was er liebt, mit Mut zu beschützen. Der Satz stammt vom römischen Dichter Ovid. Die Wahlkämpfer für Europa sollten mutig sein und sich dieses Glück gönnen.

© [www.sueddeutsche.de/politik/europawahl-eu-zukunft-1.4208812](http://www.sueddeutsche.de/politik/europawahl-eu-zukunft-1.4208812)

**M 3 Nicolai von Ondarza / Felix Schenuit:**  
**» Schatten über den Europawahlen.«**,  
 SWP-aktuell, Okt. 2018

Europawahlen galten lange als Wahlen zweiter Ordnung, mit nur geringer politischer Bedeutung. Doch 2019 mausern sie sich zur Richtungswahl über die Zukunft der EU – nicht nur weil das Europäische Parlament (EP) an Bedeutung gewonnen hat, sondern vor allem weil sich das europäische Parteiensystem fundamental wandelt. Während etablierte Parteien an Unterstützung verlieren, haben rechtspopulistische und EU-skeptische Parteien europaweit zugelegt. Gleichzeitig gibt es verstärkte Bemühungen, die traditionell zersplitterten EU-skeptischen Kräfte in einer Sammlungsbewegung zu vereinen. In der nächsten Wahlperiode ist zwar kein drastischer Anstieg der Zahl EU-skeptischer Abgeordneter zu erwarten. Die Umordnung im EU-skeptischen Spektrum könnte aber den Auftakt für einschneidende Veränderungen im politischen Gefüge der EU bilden.

Traditionell gilt das Europawahljahr in Brüssel als »Jahr des institutionellen Übergangs«, denn nicht nur das EP, auch die Kommission wird neu gewählt. Seit dem Vertrag von Lissabon ist die Wahl des Parlaments gemäß dem sogenannten Spitzenkandidatenprinzip direkt mit der des Kommissionspräsidenten verknüpft. Doch auf Ebene der Mitgliedstaaten waren es bisher nicht viel mehr als Wahlen zweiter Ordnung, eine Aneinanderreihung paralleler nationaler Wahlen, die vor allem dazu dienen, der jeweiligen nationalen Regierung eine Botschaft zu senden. Europapolitische Themen spielten in den EP-Wahlkämpfen hingegen nur eine untergeordnete Rolle. 2019 finden die Wahlen jedoch unter veränderten Vorzeichen statt. Nach fast einem Jahrzehnt »Krisenmodus« ist die zukünftige Entwicklung der EU umstritten wie nie. Im März 2019, knapp acht Wochen vor den Europawahlen, wird Großbritannien (voraussichtlich) als erstes Mitglied die EU verlassen. Deshalb wird das EP zum ersten Mal weniger Abgeordnete umfassen als zuvor, nämlich nur noch 705. Mehr als sechs Monate vor den Wahlen drängen zudem Bewerber um die Spitzenkandidatur in die europäische Öffentlichkeit, früher als bei den letzten Wahlen. Gleichzeitig wandeln sich europaweit die Parteiensysteme, wenn auch in unterschiedlichem Ausmaß: In nahezu allen Wahlen seit 2014 verloren etablierte Parteien an Zustimmung, während vielfach sowohl die Fragmentierung der Parteiensysteme als auch die Stimmanteile EU-skeptischer Parteien wuchsen. Doch auch liberale, pro-europäische Strömungen haben mit dem französischen Staatspräsidenten Macron eine Galionsfigur, die sich außerhalb des bestehenden Parteienspektrums bewegt. Damit verdichten sich die Europawahlen zur Herausforderung für das politische System der EU. Auf der einen Seite muss die informelle »große Koalition« zwischen christdemokratisch-konservativer EVP und Sozialdemokraten (S&D), die traditionell die EU dominiert, zum ersten Mal um ihre Mehrheit im EP bangen. Auf der anderen Seite formulierten etwa Matteo Salvini, Vorsitzender der italienischen Lega, oder Stephen Bannon, rechtspopulistischer Scharfmacher aus den USA, das Ziel, EU-skeptische Parteien zu vereinen und sie zur größten Fraktion im EP zu machen. (...) Grundsätzlich gilt weiterhin, dass europäische Parteien im Hinblick auf Charakter, Bindewirkung und Durchsetzungskraft nicht mit nationalen Parteien gleichzusetzen sind. Zwar erkennt der EU-Vertrag Parteien auf europäischer Ebene an, welche »zur Herausbildung eines europäischen politischen Bewusstseins und zum Ausdruck des Willens der Bürgerinnen und Bürger der EU« (Artikel 10 EUV) beitragen. Auch existiert eine Parteienfinanzierung auf EU-Ebene, allerdings auf deutlich niedrigerem Niveau als



**M 4** »Und wenn sie die EU nicht mehr haben ...«

© Gerhard Mester, 2018

etwa in Deutschland. Europäische Parteien sind jedoch keine Zusammenschlüsse von Bürgerinnen und Bürgern, sondern Dachverbände nationaler Parteien. Bislang sind sie hinsichtlich des Wahlkampfes sowie programmatisch und finanziell schlechter aufgestellt als ihre nationalen Mitgliedsparteien. Sichtbar sind sie hauptsächlich durch die Arbeit ihrer EP-Fraktionen. Dennoch erfüllen sie im politischen System der EU vier wichtige Funktionen: Erstens spielen sie eine nicht zu vernachlässigende Rolle beim Interessenausgleich zwischen nationalen Parteien und damit als Integrationsfaktor in der europäischen Politik. So koordinieren sich die Staats- und Regierungschefs der großen Parteienfamilien ebenso wie ihre Fraktionen im EP. Zweitens sind die europäischen Parteien und ihre Parlamentsfraktionen Hauptakteure bei der Mehrheitsbeschaffung im EP. Dort gibt es keine feste Koalition, sondern Mehrheiten müssen immer im Einzelfall gefunden werden. Trotz ihres Charakters als Dachverbände ist es dabei vor allem den großen Parteien mit wenigen Ausnahmen gelungen, Fraktionsdisziplin im EP herzustellen, statt entlang nationaler Positionen abzustimmen. Drittens werden die Parteien auch für die Besetzung von EU-Spitzenpositionen immer wichtiger. Deutlich wird dies an der Stärkung des EP durch den Vertrag von Lissabon und das 2014 erstmals angewandte Prinzip der Spitzenkandidaten. Auch die Besetzung der Posten des Ratspräsidenten und der Hohen Vertreterin der EU für Außen- und Sicherheitspolitik wurde bislang über den Parteienproporz geregelt. Viertens schließlich bieten europäische Parteien und gemeinsame Fraktionen im EP zusätzliche Ressourcen und Legitimation für nationale Parteien. Paradoxe Weise profitierten gerade die EU-skeptischen Parteien von den finanziellen Mitteln des EP und der dort gebotenen Bühne. (...) Wesentlich für die Konstituierung des nächsten Europäischen Parlaments sind Größe und Zusammensetzung des EU-skeptischen Lagers, das im EP zuletzt am stärksten fragmentiert war. (...) Bisher reicht das Spektrum EU-skeptischer Parteien im europäischen Parteiensystem von moderat EU-kritischen Parteien bis zu Anti-EU-Parteien rechtspopulistischer oder gar rechtsextremer Prägung. Diese Strömungen sind seit geraumer Zeit auf europäischer Ebene repräsentiert. (...) Um eine große EU-kritische Fraktion bilden zu können, müssten rechtspopulistische und nationalkonservative Parteien erstens klare Wahlerfolge erzielen und zweitens bereit sein, in einer gemeinsamen Fraktion zusammenzuarbeiten. (...)

© [www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2018A58\\_orz\\_sux.pdf](http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2018A58_orz_sux.pdf)

## M 5 Bettina Klein: »Schicksalsjahr für Europa«, Deutschlandfunk, 2.1.2019

Der EU stehen bewegte Monate bevor: Bei der Europawahl im Mai drohen den etablierten Fraktionen ernst zu nehmende Verluste, rechtspopulistischen Parteien werden dagegen große Gewinne vorausgesagt. Aber auch der Machtkampf zwischen den EU-Institutionen selbst könnte sich verschärfen.

»We will embrace the future of Europe ... Thank you very much for your support!« – »Stand up lets open a new chapter, lets start right here in Helsinki.«: So die beiden Spitzenkandidaten der beiden bisherigen größten Fraktionen im Europäischen Parlament, Sozialdemokraten und Europäische Volkspartei, Frans Timmermans und Manfred Weber, Ende des Jahres bei ihren jeweiligen Ernennungs-Kongressen, der eine in Lissabon, der andere in Helsinki. Vieles haben diese beiden Parteienfamilien in der Vergangenheit unter sich ausgemacht, in der Ära eines Jean-Claude Juncker oder Martin Schulz. Doch die Zeiten haben sich geändert – beiden Fraktionen werden unterschiedliche Verluste vorausgesagt und ein Zugewinn vor allem rechtspopulistischer Parteien von ihnen befürchtet. »Das Worst-Case-Szenario wäre eine große rechtsextreme Fraktion, die in die Nähe der gesetzgebenden Mehrheit kommt. Das kann ich mir aber ehrlich gesagt nicht vorstellen. Und das zweitgrößte Worst-Case-Szenario, also Second-Worst sozusagen, wäre eine rechtsbürgerliche Mehrheit aus Christdemokraten und den heutigen Konservativen bis weiter rechts«, sagt der Chef der Europa-SPD, Jens Geier, dem Deutschlandfunk-Studio Brüssel, und gibt sich trotzdem optimistisch: »Mir ist vor dem Wahlkampf überhaupt nicht bange.« (...) »Das Worst-Case-Szenario für die Europawahlen wäre aus meiner Sicht, dass es Russland und anderen interessierten Kräften und Mächten gelingt, über Fake News, schlichte Propaganda und Verbreiten von Unwahrheiten und Zerstören von Vertrauen ein Europäisches Parlament am Wahltag komplett durcheinanderzuwirbeln und Europa zu schwächen.« So die Sorge von Daniel Caspary, Vorsitzender der CDU/CSU-Gruppe im Europaparlament. »Denn es geht weniger um die mögliche Stärkung von Parteien, deren Auffassungen man in dieser oder jener Frage nicht teilt. Sondern um Kräfte, die in erster Linie auf die Schwächung der Europäischen Union und ihrer Institutionen insgesamt abzielen.« Trumps Wahlkampfstrategie Steve Bannon ist in Europa unterwegs und versucht, rechtsextreme und rechtspopulistische Gruppierungen zu mobilisieren, wie den flämischen Vlaams Belang und den französischen Front National (seit 2018: Rassemblement National), der von Russland mitfinanziert wird. Effekte rechtspopulistischer Parteien haben sich bisher in Grenzen gehalten, sagt Kiran Klaus Patel von der Universität Maastricht, daher könnte jetzt eine neue Herausforderung kommen. Dennoch: Das Phänomen europafeindlicher Parteien sei ganz und gar nicht neu. »Man sollte nicht deswegen glauben, dass Integration bisher immer krisenfrei und durch breite Bevölkerungsunterstützung gelaufen ist. Denken Sie daran, dass in Italien und Frankreich in den Nachkriegsjahrzehnten 20 bis 30 Prozent für die Kommunistische Partei war, die ganz lange sich ganz stark gegen die Integration Europas gestellt hatte. Jedenfalls so, wie die EG damals war. Und es gab natürlich auch ein rechtsorientiertes Lager, das auch dagegen war.« (...) Transnationale Listen, wie von Emmanuel Macron gefordert, fanden diesmal noch keine Mehrheit im Europäischen Parlament. Dann ist da die Frage der Zukunft der Spitzenkandidaten: Also ob derjenige mit der größten Mehrheit auch Kommissionspräsident werden wird. Ein Machtkampf zwischen den Institutionen wäre ein denkbare Szenario.

© www.deutschlandfunk.de/europawahl-2019-schicksalsjahr-fuer-europa.1773.de.html?dram:article\_id=437201



M 6 »Deutsche Parteienlandschaft«

© Gerhard Mester, 2017

## M 7 Maria Fiedler: »AfD will Europaparlament ersatzlos abschaffen«, Tagesspiegel, 13.1.2019

Die AfD legt sich doch nicht auf einen Termin für einen deutschen EU-Austritt fest – verschärft ihre Forderung aber an anderer Stelle. Es war der rote Faden, die heikle Frage für die AfD auf ihrem Europaparteitag in Riesa: Den »Dexit« fordern – oder nicht? Ein Leitantrag für das Europawahlprogramm sah vor, den Austritt Deutschlands aus der EU zu fordern, insofern sich nicht »innerhalb einer Legislaturperiode« die Reformansätze der AfD umsetzen ließen.

AfD-Chef und Spitzenkandidat Jörg Meuthen ging das deutlich zu weit. Seitdem der AfD eine Beobachtung durch den Verfassungsschutz droht, sind ihre Spitzenpolitiker öffentlich um Mäßigung bemüht. Am Ende kam allerdings ein Wahlprogramm heraus, das zwar die »Dexit«-Forderung im Hinblick auf den Zeitpunkt abschwächte – an anderer Stelle aber noch radikaler ist als ursprünglich vorgesehen. Nachdem an den beiden Vortagen in einem zähen Verfahren weitere Listenplätze für die Europawahl gewählt worden waren, eröffnete Parteichef Alexander Gauland den dritten Tag. In seiner Rede versuchte er, die »Dexit«-Klippe zu umschiffen. Er warb für »Realismus« und warnte vor Maximalforderungen. Gauland attackierte die Europäische Union zwar als einen »korrupten und latent totalitären Apparat«, machte aber deutlich, dass dessen Abschaffung oder ein »Dexit« unkalkulierbare Folgen haben könnten. Zudem könne eine AfD-Forderung nach dem baldigen »Dexit« bei einem chaotisch verlaufenden Brexit auf Wähler abschreckend wirken. Für Gauland, der in Reden sonst die Bundesrepublik gerne mit einer Diktatur gleichsetzt, klang das vergleichsweise gemäßigt. In einer hitzigen Debatte meldeten sich später Delegierte zu Wort, die fanden, die AfD dürfe nicht »feige« sein und müsse »klare, scharfe Aussagen« treffen. Schlussendlich einigte man sich aber darauf, die Formulierung »innerhalb einer Legislaturperiode« durch »in angemessener Zeit« zu ersetzen – so dass die AfD nach 2024 nicht zwangsläufig den »Dexit« fordert. Zudem solle es eine Volksabstimmung geben.

Zündstoff enthielt aber auch ein Änderungsantrag, der forderte, das Europaparlament ersatzlos abzuschaffen. Eigentlich waren Bundesprogrammkommission und Bundesvorstand dafür, statt dem Europaparlament eine maximal 100-köpfige Europäische Versammlung ohne Rechtsetzungskompetenz einzusetzen. Doch Ex-Bundesvorstandsmitglied Julian Flak fand, es brauche keine

»Ersatzinstitution« – und setzte damit durch, die Abschaffung des Europa-Parlaments ins Programm zu schreiben.

Damit liefert die AfD den anderen Parteien im Europawahlkampf eine Steilvorlage. Der Grünen-Politiker Sven Giegold hatte bereits im Vorfeld kritisiert, dass es ein Widerspruch sei, wenn die AfD einerseits die EU als undemokratisch verurteile, andererseits aber die einzig direkt gewählte Institution der Europäischen Union abschaffen wolle.

Es war der zweite Parteitag, den die AfD zur Europawahl abhielt. Beim ersten Termin im November in Magdeburg schaffte sie es nur, 13 Listenplätze zu besetzen. Dass es in Riesa zunächst ebenfalls schleppend voranging, lag daran, dass sich selbst chancenlose Kandidaten noch einmal vorstellten. Parteichef Meuthen nannte sie »Glücksritter«. Zum Leidwesen des Bundesvorstands bescherten sie der AfD auch finanzielle Schwierigkeiten. Der Parteitag in Magdeburg hatte bereits eine halbe Million Euro verschlungen. Wie die Parteispitze errechnete, kostete so jeder Bewerber, so chancenlos er auch gewesen sein mag, 3500 Euro. Dieses Geld fehlt nun im Europawahlkampf. Mit der gewählten Liste zeigte sich Meuthen zufrieden. Durchsetzen konnte sich Riesa etwa der Berliner Thorsten Weiß, der dem völkischen »Flügel« zugerechnet wird. Die nächste Herausforderung für die AfD wird sein, festzumachen, mit welchen europäischen Rechtspopulisten sie im Europaparlament in eine Fraktion gehen will.

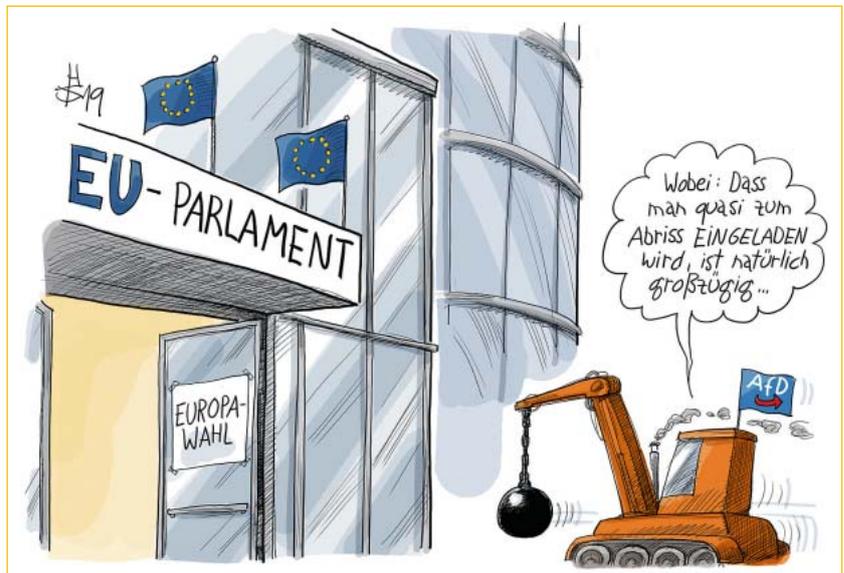
© [www.tagesspiegel.de/politik/parteitag-in-riesa-afd-will-europaparlament-ersatzlos-abschaffen/23860618.html](http://www.tagesspiegel.de/politik/parteitag-in-riesa-afd-will-europaparlament-ersatzlos-abschaffen/23860618.html)

#### M 8 Claus Leggewie: »Nebenwahlen? Hauptsache! Europa vor einer Richtungsentscheidung – Essays, Aus Politik und Zeitgeschichte, 04/05–2019

(...) Die Linke ist uneinig, die alte wie neue Mitte ohne Durchschlagskraft – es ist nicht überraschend, dass die radikale Rechte nach Erfolgen auf nationaler Ebene nun auch auf europäischer Ebene Morgenluft wittert. Derzeit ist sie (noch) in drei Fraktionen gespalten: Europäische Konservative und Reformer (EKR), Europa der Freiheit und der direkten Demokratie (EFDD) und Europa der Nationen und der Freiheit (ENF). (...)

Die extreme Rechte darf nicht überbewertet, sollte aber auch nicht unterschätzt werden. Ihr Trumpf ist die überall virulent gewordene Migrations- und Sicherheitsthematik. Damit hat sie den scheinbaren Gegensatz von »Volk« und »Establishment« zur menschenfeindlichen Unterscheidung zwischen Eigenem und Fremdem, Einheimischen und Einwanderern, Christen und Muslimen, Freund und Feind radikalisiert. Dieser völkisch-autoritäre, zum Teil an faschistische und »konservativ-revolutionäre« Ideologeme der Zwischenkriegszeit anschließende Nationalismus bildet bei allen bleibenden Rivalitäten, inneren Widersprüchen und Eitelkeiten der Nationalisten eine gesamteuropäische Bewegung, die sich zum Aufstand gegen die Erweiterung und Vertiefung der EU verbunden hat.

Das heißt aber auch: Ohne »Brüssel« wären die Nationalisten nur halb so stark. Diese Chiffre des Unmuts bündelt sämtliche Anlässe von Unzufriedenheit wie in einem Brennglas: die Kritik an der Volksferne von Politik und an bürokratischen Auswüchsen, die bereits alte, seit 2015 panisch gewordene Angst vor »unkontrollierter Masseneinwanderung«, die Sorge vor Kriminalität und das Gefühl der Perspektivlosigkeit in »abgehängten« Regionen. Die extreme Rechte profitiert von einer generalisierten Misere



M 9 »Die Angreifbarkeit der Demokratie«

© Heiko Sakurai, 15.1.2019

und Missstimmung, ohne im Mindesten Abhilfe bieten zu können. Die EU, die bei objektiver Betrachtung durchweg für mehr Wohlstand und Freizügigkeit gesorgt hat, wurde bei denen, die sich vom einen ausgeschlossen und vom anderen überfordert fühlen, zum allseits probaten Sündenbock. Die Rechte versammelt auch die »Globalisierungsverlierer«, die eigentlich die radikale Linke mobilisieren wollte. Sie fordern – der US-Präsident Donald Trump mit seinem Dauerwahlkampf ist hier das Vorbild – die segmentäre Abschottung gegen die funktionale Arbeitsteilung der Weltwirtschaft und die globale populäre Kultur. Die schon seit den 1970er Jahren zunehmende Ungleichheit von Einkommen und Vermögen und die Zunahme prekärer Arbeitsmarktlagen, die im 19. und 20. Jahrhundert in soziale Klassenkämpfe gemündet wären, werden (wie übrigens in der faschistischen Ära) mit Fremdenfeindlichkeit beantwortet. (...) Eine Vertiefung der EU hat namentlich Emmanuel Macron in Frankreich couragiert vertreten und damit 2017 noch einen beeindruckenden Wahlsieg gegen Marine LePen errungen. Als Präsident hat er ein ehrgeiziges Reformprojekt vorgelegt; gegen linke wie rechte Souveränisten und Identitäre verteidigte er die offene Gesellschaft im supranationalen Rahmen – die von ihm erhoffte europäische Kooperation ist bekanntlich von Berlin und der Mehrheit der EU-Länder abgeblockt worden. (...) Die Europäisierung von Macrons Sammlungsbewegung La République en Marche stagniert und ist durch die »Gelbwesten«-Bewegung unter Druck geraten. (...)

Die Wahlen zum Europäischen Parlament verdienen eine hohe Wahlbeteiligung und eine seriöse Debatte. Im Wahlkampf kann sich eine transnationale Öffentlichkeit Problemen und Chancen widmen, die die europäische Gesellschaft als Ganzes tangieren und die allein nationalstaatlich nicht mehr gelöst und bearbeitet werden können. Alternative Programme der Vertiefung wie des Rückbaus liegen vor, die Fronten sind klar. Vor allem aber gilt es, die Risiken eines neuen Ethnonationalismus zu erkennen, der die Alte Welt zweimal in die Katastrophe geführt hat und heute vor allem auf Kosten der Jüngeren gehen wird. Deshalb muss die EU vor allem den nach 1990 geborenen Generationen eine zeitgemäße Erzählung bieten und sie davon überzeugen, dass grenzüberschreitende Probleme mit einer weltoffenen Haltung und im supranationalen Rahmen besser zu lösen sind als mit dem Rückzug in die Wagenburg. Die Europawahl ist keine Nebenwahl. Sie ist Hauptsache.

© [www.bpb.de/apuz/283966/nebenwahlen-hauptsache-europa-vor-einer-richtungsentscheidung?p=all](http://www.bpb.de/apuz/283966/nebenwahlen-hauptsache-europa-vor-einer-richtungsentscheidung?p=all)

# 5. Italiens neues Verhältnis zur Europäischen Union: Zwischen wachsender Distanz und dem italienischen Wunsch nach Selbstbehauptung und Anerkennung

ALEXANDER GRASSE UND JAN LABITZKE

**M**itte Oktober 2018 versicherten sich die Europäische Union und Italien öffentlich ihre gegenseitige Zugehörigkeit: »Europa braucht Italien und Italien braucht Europa« (Repubblica.it, 16.10.2018a), so der Präsident der Europäischen Kommission, Jean-Claude Juncker. Umgekehrt bekräftigte Italiens Ministerpräsident Giuseppe Conte vor dem römischen Senat: »Die Zugehörigkeit zu Europa ist ein unverzichtbarer Teil unseres Programms zur Verbesserung der sozioökonomischen Situation der italienischen und europäischen Bürger« (Repubblica.it, 16.10.2018b). Hintergrund dieser Aussagen war der Konflikt zwischen der Europäischen Kommission und Italiens Regierung aus Fünf-Sterne-Bewegung (Movimento 5 Stelle/M5S) und Lega um die italienische Haushaltsplanung für die Jahre 2019–2021 und deren Vereinbarkeit mit den Regeln des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts (ESWP). Dass das jahrzehntelang als selbstverständlich geltende derart demonstrativ betont werden musste, zeugt von einem Wandel der italienischen Europapolitik und des Verhältnisses zwischen Rom und Brüssel. Schließlich war Italien nicht nur einer der sechs Gründerstaaten des europäischen Integrationsprozesses, den der damalige italienische Ministerpräsident Alice De Gasperi zusammen mit Robert Schuman, Konrad Adenauer und den Regierungschefs der Beneluxstaaten durch die Gründung der Montanunion initiierte, sondern über Jahrzehnte auch von einem pro-europäischen Selbstverständnis getriebener Motor und Ideengeber der Integration.

So stellte Italien mehrmals die Präsidenten der Europäischen Kommission und ihrer Vorgängerorganisationen, zuletzt mit Romano Prodi von 1999–2004. Nach dem italienischen Europaabgeordneten und Kommissionsmitglied Altiero Spinelli ist ein Flügel des Europäischen Parlaments in Brüssel benannt – in Würdigung für seinen frühzeitigen Einsatz für eine europäische Föderation (Manifest von Ventotene 1941), einen europäischen Verfassungsvertrag und die Ausweitung der Mitentscheidungsrechte des Europäischen Parlaments. Die Genscher-Colombo-Initiative 1981, benannt nach den damaligen Außenministern Deutschlands und Italiens, war einer der Meilensteine zur Einheitlichen Europäischen Akte und für das Binnenmarktprojekt. Bei der Gründung der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion (EWWU) in

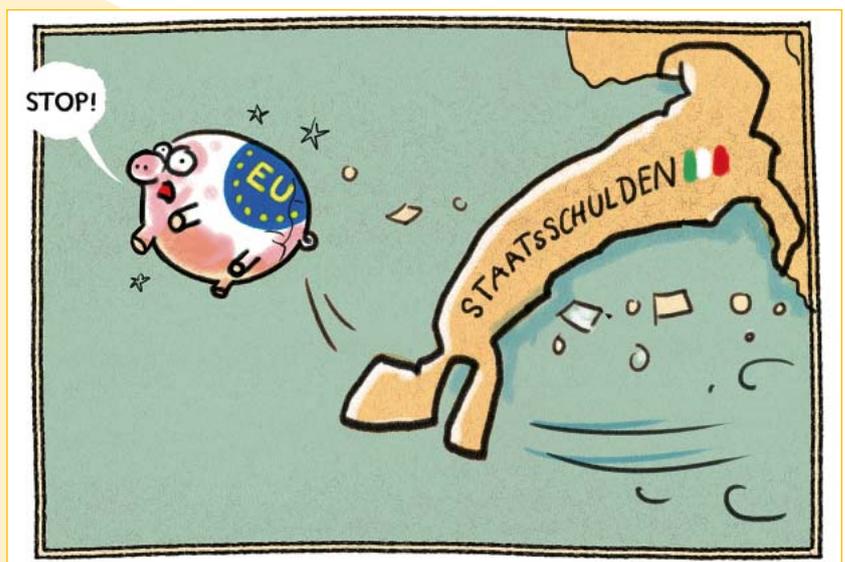


Abb1. »Italiens Staatsschulden«

© Markus Grolik / picture alliance / dieKLEINERT.de

den 1990er Jahren bemühten sich alle Seiten sehr darum, dass der Gründerstaat der EU auch zu der ersten Staatengruppe zählte, die den Euro einführt (Labitzke 2016). In seiner Regierungszeit von 2014 bis Ende 2016 legte der damalige italienische Regierungschef Matteo Renzi einen umfassenden Plan zur Reform der EU vor, der große Ähnlichkeit mit dem später veröffentlichten Vorschlag des französischen Staatspräsidenten Macron besaß (Grasse 2018). Mit der Hohen Vertreterin für Außen- und Sicherheitspolitik, Federica Mogherini, und dem Präsidenten des Europäischen Parlaments, Antonio Tajani, sind zwei der höchsten Ämter der EU (noch) von Italien bekleidet.

Selbst während der Zeit der vier Regierungen unter Silvio Berlusconi (1994–1995, 2001–2005, 2005–2006 sowie 2008–2011), ob seiner Skandale und seines Auftretens bei europäischen Gipfeln oft als »Enfant terrible« unter den EU-Staats- und Regierungschefs angesehen, waren die Beziehungen Italiens zur EU nicht unkompliziert, aber im Grunde verlässlich proeuropäisch. Mit den letzten, sozialdemokratisch geführten Regierungen zwischen 2013 und Frühjahr 2018 konnte Italien zudem Vertrauen und Ansehen bei seinen europäischen Partnern zurück gewinnen und neuerlich zu einem Aktivposten der Integration werden (ebd.). Dazu trugen auch die innenpolitischen Reformen bei, die in dieser Zeit durchgesetzt werden konnten (Grasse/Grimm/Labitzke 2018), darunter solche in der öffentlichen Verwaltung, zur Korruptionsbekämpfung

fung, eine Reform im Schulwesen sowie die umstrittene Arbeitsmarktreform (JobsAct, vgl. Labitzke 2018a). Dies änderte sich abrupt mit den italienischen Parlamentswahlen vom 04. März 2018 (dazu näher: Grasse/Labitzke 2018a), dem anschließenden langwierigen und voltenreichen Prozess einer Regierungsbildung und der Vereidigung der nun amtierenden gelb-grünen Regierung aus Fünf Sternen und Lega im Juni 2018 (siehe dazu: Grasse/Labitzke 2018b), die das Sinnbild für den wechselseitigen Entfremdungsprozess zwischen Italien und Europa darstellt, der bereits seit längerem zu beobachten ist. Denn nicht nur lösten das Wahlergebnis und der europapolitische Kurs der neuen Regierung (siehe auch: Argenta 2018) Irritationen in Brüssel und in vielen Hauptstädten der übrigen EU-Mitgliedsstaaten aus, sondern auch in Italien ist das Vertrauen in den europäischen Integrationsprozess massiv geschwunden.



Abb. 2 »Die neue Regierung Italiens!«

© Gerhard Mester, 2018

## Schwindende Begeisterung für die Europäische Union

Italien als »späte Nation« ohne vollendete innere Einheit, durch Faschismus und Resistenza geprägt, fand im Prozess der Westbindung durch das Zusammenwachsen Europas als Friedensprojekt nach dem Zweiten Weltkrieg nicht nur den Weg zurück in die Völkergemeinschaft, sondern auch eine neue Form der Identität. So wuchs das Gefühl europäischer Verbundenheit von 59 % im Jahr 1957 auf eindrucksvolle 87 % im Jahr 1992 an (Serricchio 2018: 23). Nachdem zunächst ökonomische Motive dominiert hatten, (Italien profitierte insbesondere von der EU-Regionalpolitik), bezog sich die Zustimmung immer mehr auch auf das politische Projekt eines geeinten Europas. Mit der Schaffung des Binnenmarkts 1993 schwand die Euphorie dann allerdings etwas, um im Zuge der Debatte um die Reform der institutionellen Architektur sowie der sozial- und beschäftigungspolitischen Ziele (Vertrag von Amsterdam 1997, Lissabon-Agenda 2000) nochmals sehr hohe Zustimmungsraten zu erreichen (Serricchio 2018: 26).

Ab 2004 sanken die Europabegeisterung Italiens und das Gefühl der Verbundenheit mit der EU dann jedoch so deutlich, dass sich sogar der damalige Staatspräsident Carlo Azeglio Ciampi öffentlich besorgt über die Integrationswilligkeit seines Landes zeigte (Caciagli 2004: 26). Die Ursachen dessen sind vielfältig: Italien verlor nach dem Mauerfall 1989 schrittweise an politischer Bedeutung, insbesondere gegenüber Deutschland, welches einen Führungskreis (»Direktorium«) in der EU mit Frankreich und dem Vereinigten Königreich bildete, was in Italien nicht goutiert wurde. Die Osterweiterung 2004 und 2007 fand ebenfalls wenig Resonanz in der italienischen Bevölkerung, kulturell wie ökonomisch. Das Land erlitt in der Folge der Konkurrenz finanzielle Einbußen, die den armen Süden Italiens besonders trafen, und wurde zum Nettozahler. Zugleich wurde die EU als Stabilitätsanker weniger gebraucht, da sich mit der Zweiten Republik (Grasse 2019) ab dem Jahr 1994 stabilere Regierungen gebildet hatten und die Zufriedenheit mit der Funktionsweise der nationalen Demokratie deutlich gewachsen war (von 16 % 1992 auf über 50 % 2009). Je mehr die Output-Legitimation der EU (in der Wahrnehmung der italienischen Bevölkerung) ab- und die nationale Input-Legitimation zunahm, desto geringer fiel die Zustimmung zur EU aus. Bereits am Vorabend der Finanzkrise 2007 hielten lediglich noch

51 % der Befragten die EU-Mitgliedschaft Italiens für eine „gute Sache“ (Durchschnitt EU-27: 57 %, Europäische Kommission 2007: 16), nachdem es 1992 noch 76 % (Durchschnitt EU-12: 60 %) und Ende 1988 sogar 83 % (Durchschnitt EU-12: 66 %) gewesen waren und lediglich 2 % der Italiener die EU-Mitgliedschaft als „schlechte Sache“ beurteilt hatten (Commission of the European Communities 1992: 7, 16 & 1989: 83).

Die ab 2008 einsetzende und bis heute anhaltende ökonomische und soziale Krise, die in Dauer und Intensität der Krise der Jahre 1929ff. kaum nachsteht, bedeutete dann einen weiteren tiefen Einschnitt in das Verhältnis zwischen Italien und der EU. Die Zahl der expliziten Gegner einer Mitgliedschaft Italiens in der EU wuchs von 13,8 % im Jahr 2007 auf 18,6 % 2014 an. In den peripheren Regionen Süditaliens war die Haltung zur EU insgesamt nochmals kritischer, mit bis zu 23,5 % Ablehnung der Mitgliedschaft (Serricchio 2018: 29).

Politisch waren die Parlamentswahlen 2013, mit der krachenden Abwahl der als Regierung Brüssels wahrgenommenen Exekutive aus externen Fachleuten unter Führung Mario Montis, eine Art Wasserscheide, denn Europa hat seither das Potenzial, zu einem gesellschaftlichen cleavage zu werden (Serricchio 2018: 15). Die EU, die lange als Impulsgeberin zur Modernisierung für das politische, ökonomische und soziale System Italiens galt (Ferrera/Gualmini 1999, Caciagli 2004), wurde nun eher als Hemmschuh für Veränderungen wahrgenommen. Der zunehmend restriktive Einfluss europäischer Rechtsetzung und der Durchgriff auf nationale Handlungskompetenzen in der Folge des Fiskalvertrages erzeugte nationale Souveränitätsreflexe. Rief die EU im Jahr 2007 noch bei 58 % der in ganz Italien Befragten ein positives Bild hervor (Europäische Kommission 2007: 24) waren es im Dezember 2018 gerade einmal 35 %, bei 27 % dominierte hingegen ein negatives Bild (Europäische Kommission 2018a: 19).

Auch das Vertrauen der Italiener in die EU sank zwischen 2000 und 2018 insgesamt sehr deutlich, von 57 % auf 36 % (vgl. Abb. 3), was dem fünftschlechtesten Wert der EU entspricht. Zwischen 2014 und 2016 fiel das Vertrauen mit 29–30 % sogar noch geringer aus (EU-28 2018: 42 %, D: 51 %) (Demos & Pi 2018a, Europäische Kommission 2018a: 6). In einer Gesellschaft, in der das Vertrauen in die öffentlichen Institutionen generell gering ist (nur 8 % der Italiener hegen noch Vertrauen gegenüber den Parteien, lediglich 19 % gegenüber dem nationalen Parlament, 29 % gegenüber dem Staat), erlitt die EU als Institution seit Krisenbeginn 2007 allerdings den größten Vertrauensschwund überhaupt (Demos & Pi 2018b).

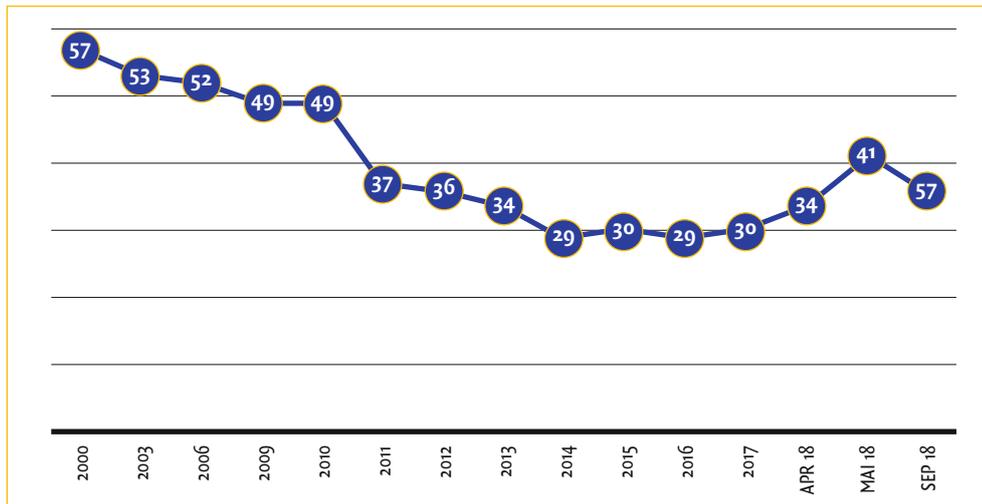


Abb. 3 »Vertrauen der italienischen Bevölkerung in die Europäische Union (2000–2018)«, Antworten: »Viel« oder »sehr viel« Vertrauen in Prozent der Befragten, 15 Jahre und älter © Grafik nach Demos & Pi 2018a

Auch die noch bis 2011 weit über dem EU-Durchschnitt liegende Unterstützung des Euro als Gemeinschaftswährung ist rapide gefallen. Hatten am Vorabend der Krise im Herbst 2007 noch 72,8% den Euro als Projekt unterstützt, registrierte das Standard-Eurobarometer vom Dezember 2018 bezüglich der EWWU und des Euro in Italien nur noch eine Zustimmung von 63%. Damit lag Italien klar unter dem Durchschnitt der Eurozone von 75%. Hinge-

rung einer sog. Euro-Steuer (Eurotassa) zur Haushaltssanierung 1996 breite Akzeptanz fand.

Auch die Entwicklung bei den Wahlen zum Europäischen Parlament (EP) spiegelt die gewachsene Distanz Italiens zur EU wider. Obwohl das EP seit der ersten Direktwahl 1979 einen enormen Kompetenzzuwachs erlebte, sank die Wahlbeteiligung in Italien, welche bei den Europawahlen zwischen 1979 und 1989 über 80%

gelegen hatte, ab 1994 deutlich. Im Zeitraum 1994–2004 bewegte sie sich noch um die 70%, um dann 2009 auf 65,1% und 2014 auf 57,2% einzubrechen. Wiewohl es richtig ist, dass die Wahlbeteiligung nahezu überall in Europa seit Jahrzehnten sinkt und Italien immer noch klar über dem EU-Durchschnitt von 42,6% Wahlbeteiligung liegt, ist die schwindende Partizipation doch ein klares Indiz für die nachlassende Europhilie des Landes (Serricchio 2018: 119f.).

Dennoch fühlen sich in Italien im Vergleich zu 2015 zumindest wieder mehr Menschen als Bürger der EU. Nachdem sich im Herbst 2015 nur noch

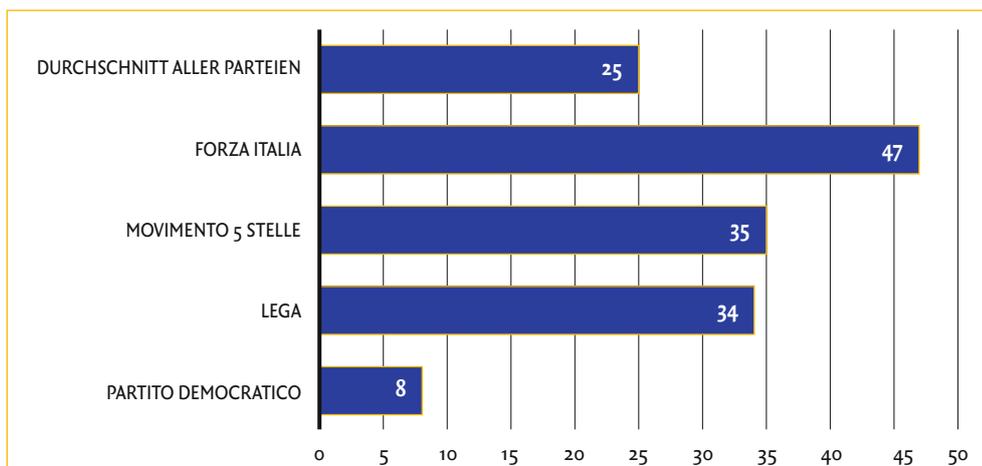


Abb. 4 »Befürwortung eines Ausstiegs aus dem Euro nach Wählerschaft«, »Zustimmung« bzw. »große Zustimmung« in Prozent zur Aussage: »Italien sollte aus dem Euro aussteigen und zur Lira zurückkehren« (auf der Basis der Wahlabsicht) © Grafik nach Demos & Pi 2018a

gen hielten 27% der Befragten den Euro für schädlich und lehnten ihn deshalb ab. Zum Vergleich: In Deutschland befürworten 81% die Gemeinschaftswährung, nur 15% äußern sich ablehnend (Serricchio 2018: 36; Europäische Kommission 2018a: 33f.). Der Negativtrend scheint jedoch zumindest vorübergehend gestoppt zu sein, denn 2015 hatten lediglich 55% den Euro befürwortet und sich 34% gegen ihn ausgesprochen (Europäische Kommission 2015).

Dabei stößt die Forderung, Italien möge die Eurozone verlassen und zur Lira zurückkehren, besonders bei Wählern von Forza Italia auf Zustimmung (47%), einer Partei, die in

#### Abb. 5 Demoskopische Ergebnisse zur EU-Skepsis in Italien

- Die EU wird in Italien immer weniger als ein Projekt betrachtet, das Zukunftsperspektiven für die Jugend bietet, nur im Vereinigten Königreich, Frankreich, Griechenland und Spanien traut man ihr diesbezüglich noch weniger zu.
- Besonders hoch ist in Italien auch die Zahl derer, die glauben, dass ihre Stimme in der EU nicht zählt: Vertreten in der EU-28 durchschnittlich 47% eine solche Ansicht (in Deutschland 27%), sind es in Italien 66%.
- Besorgniserregend ist die niedrige Zustimmungsrate zur Freizügigkeit. Hier landet Italien mit 72% auf dem vorletzten Platz. 25 Jahre nach Einführung des Binnenmarktes wird sie von 20% abgelehnt. Selbst im Vereinigten Königreich befürworten – nach der Entscheidung für den Brexit 2016! – mit 74% mehr Menschen die Freizügigkeit und die Ablehnung fällt geringer aus als in Italien (17%); in Deutschland sind es 92% Zustimmung bei nur 7% Ablehnung.

© European Commission 2018a: 27; Europäische Kommission 2018a: 11, 32

49% als solche identifiziert hatten, waren es Ende 2018 wieder 59% (EU-28: 71%). Nichtsdestoweniger sahen sich weiterhin 40% der Italiener nicht als EU-Bürger (EU-28: 28%, DE: 13%), wobei es 2015 in Italien sogar jeder Zweite gewesen war (Europäische Kommission 2018a: 35; 2015: 33).

Dabei dominieren in Bezug auf die Handlungserwartung an die EU in Italien sehr klar ökonomische Fragen. Italien ist unter allen 28 EU-Staaten das Land, in dem die Arbeitslosigkeit mit Abstand als das drängendste Problem, dem die EU gegenübersteht, angesehen wird. Gleich dahinter folgt die gesamtwirtschaftliche Lage (Europäische Kommission 2018a: 15). Auf nationaler Ebene gilt die Einwanderung nach der Arbeitslosigkeit als zweitwichtigstes Problem, die wirtschaftliche Lage kommt an dritter Stelle (Europäische Kommission 2018a: 20).

## ■ Ungelöste Migrationsfrage

Wie anhand der zitierten Umfrageergebnisse deutlich wird, werden vor allem zwei Politikbereiche mit klarem europapolitischem Bezug von der italienischen Bevölkerung kritisch betrachtet: die ungelöste Migrationsfrage sowie die sozioökonomische Lage mit schwachem Wachstum und hoher Arbeitslosigkeit. Diese Politikfelder nahmen auch im italienischen Wahlkampf großen Raum ein. Die Debatte um die Migrationspolitik gewann vor allem dadurch an Brisanz, dass Italien 2016 und 2017 der Mitgliedsstaat war, in dem die meisten Migranten ankamen, die über den Seeweg die EU erreichten (UNHCR 2018: 6) (vgl. Abb. 6).

Da nach der Dublin-III-Verordnung derjenige Mitgliedsstaat für die Erstaufnahme und die Prüfung des Anspruchs auf Asyl bzw. Flüchtlingsschutz zuständig ist, in dem die Schutzsuchenden die EU betreten, stellten die hohen Ankunftsstellen von Migranten seit 2015 die EU-Mittelmeeranrainerstaaten und somit auch Italien vor besonders große Herausforderungen. Wiederholt forderten bereits die PD-geführten Regierungen in der vergangenen Legislaturperiode mehr Unterstützung durch die EU und eine solidarische Umverteilung der Flüchtlinge und Asylbewerber auf alle Mitgliedstaaten ein. Allerdings konnte Italien hier nur sehr beschränkt auf Unterstützung zählen: Die Umverteilung von begrenzten Flüchtlingskontingenten verlief sehr schleppend und mehrere Mitgliedstaaten verweigerten vollends die Aufnahme. Auch dies führte dazu, dass die Migrationspolitik im italienischen Wahlkampf weiten Raum einnahm und die Debatte sehr erhitzt geführt wurde; insbesondere die Lega profilierte sich mit einem migrationsfeindlichen Kurs (siehe dazu näher Grasse/Labitzke 2018a: 14f., Grasse/Grimm 2019). Diesen setzte der neue Innenminister Salvini auch sofort nach der Regierungsübernahme von M5S und Lega um, indem er die italienischen Häfen für Boote von Nichtregierungsorganisationen und auch der italienischen Küstenwache, die in Seenot geratene Flüchtlinge im Mittelmeer aufnahmen, weitgehend schloss und innenpolitisch eine restriktivere Asyl- und Migrationspolitik verfolgte. Gleichzeitig wurde etwa die libysche Küstenwache von Italien mit Booten und weiterer Ausrüstung unterstützt, um Migranten bereits in deren Hoheitsgewässern abzufangen (Deutsche Welle, 03.07.2018). Diese Politik Italiens wird,

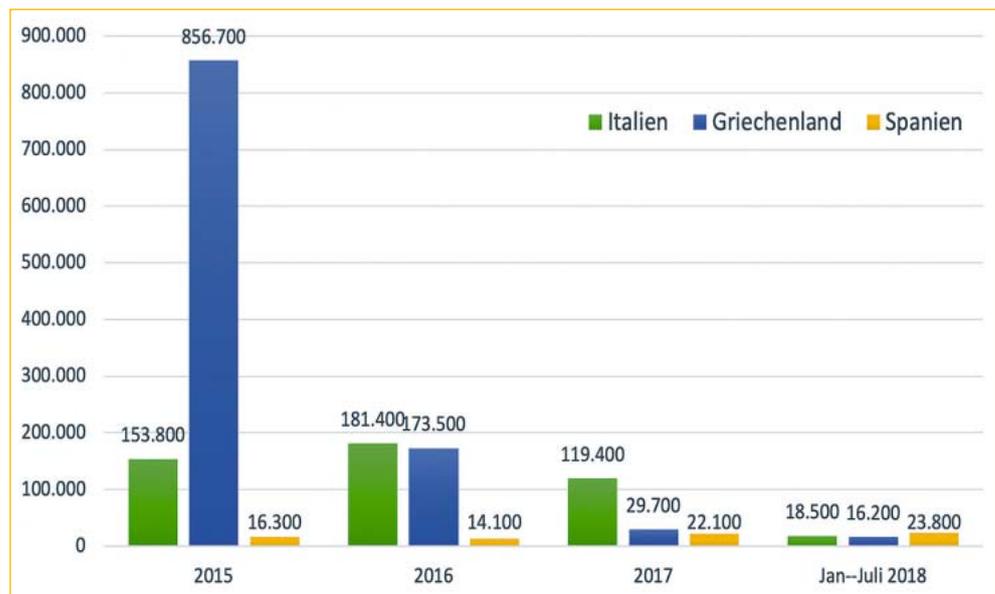


Abb. 6 »Migration über das Mittelmeer in die EU: Zahlen nach Ankunftsland (2015–2018)«, Spanien 2015 u. 2016: See- und Landweg © UNHCR 2018: 6

etwa von Menschenrechts- und Seenotrettungsorganisationen, als inhuman kritisiert. Das UN-Flüchtlingshilfswerk stellte zudem fest, dass bei generell zurückgehenden Flüchtlingszahlen der Anteil der Flüchtlinge, die bei der Überquerung des Mittelmeers ums Leben kommt, wieder angestiegen ist (UNHCR 2018: 7).

Die neue Politik Italiens legt aber auch einmal mehr die Defizite der europäischen Migrationspolitik offen, schließlich weigern sich ebenso andere EU-Staaten wie Malta oder inzwischen auch Spanien regelmäßig, die von Italien abgewiesenen Schiffe an den eigenen Küsten anlegen zu lassen, zumindest solange sich nicht andere Mitgliedstaaten bereit erklärt haben, Migranten von den Booten aufzunehmen – wie etwa der Fall der Seawatch III zeigte, die am 22. Dezember 2018 im Mittelmeer 32 Personen rettete, diese aber über Weihnachten an Bord behalten musste und erst am 09. Januar 2019 in Malta anlegen durfte.

In der italienischen Bevölkerung genießt die Zurückweisung von Schiffen mit Flüchtlingen inzwischen mehrheitlich Unterstützung: 52% der Befragten betrachten sie als das vorzuziehende Mittel, während sich 40% für eine Aufnahme der Schutzsuchenden aussprechen; 8% sind sich unsicher bzw. gaben keine Antwort (vgl. Abb. 7). Dabei differiert die Bewertung des Umgangs mit ankommenden Schiffen nach dem Wahlverhalten: Von denjenigen, die beabsichtigen, Lega zu wählen, sprechen sich 84% für eine Abweisung aus, während 79% der PD-Anhänger für eine Flüchtlingsaufnahme sind. Unter den Anhängern der Fünf Sterne war im Januar 2017 noch eine knappe relative Mehrheit für die Aufnahme, während mittlerweile eine klare Mehrheit für die Abweisung plädiert. Umgekehrt verlief die Entwicklung bei den Anhängern von Forza Italia, die im Januar 2017 noch mehrheitlich die Schließung der Häfen befürworteten, während mittlerweile eine knappe relative Mehrheit die Aufnahme präferiert (Demos & Pi 2018).

Die Migrationspolitik spaltet also weiterhin die italienische Gesellschaft. Dies wird auch am Widerstand gegen die neue Zuwanderungs-, Flüchtlings- und Asylpolitik der Regierung deutlich, sei es in Form von Demonstrationen, durch zivilgesellschaftliche Organisationen wie die Hilfsorganisation Sant'Egidio (Sueddeutsche.de, 02.01.2019) oder sei es durch den Protest prominenter Bürgermeister, die gegen das nach dem Innenminister benannte neue Zuwanderungsgesetz »legge Salvini« aufbegehren, das unter anderem bisher aus humanitären Gründen in Italien Geduldeten die Aufenthaltserlaubnis und Unterstützung entzieht (Sueddeutsche.de, 05.01.2019).

**Abb. 7 Aufnahme oder Abweisung von Migranten und Flüchtlingen? Antworten in Prozent**  
Frage: »Worauf sollte man Ihrer Meinung nach, bezogen auf die Schiffe mit Migranten und Flüchtlingen mit Ziel italienische Küste, vor allem setzen?« (nach Wahlabsichten)

	Zeitpunkt der Erhebung	Aufnahme	Abweisung	Weiß nicht/ keine Antwort
<b>Gesamt</b>	Oktober 2018	40	52	8
	Januar 2017	49	44	7
<b>Legia</b>	Oktober 2018	10	84	6
	Januar 2017	17	83	0
<b>MoVimento 5 Stelle</b>	Oktober 2018	27	66	7
	Januar 2017	49	43	8
<b>Partito Democratico</b>	Oktober 2018	79	15	6
	Januar 2017	66	30	4
<b>Forza Italia</b>	Oktober 2018	49	47	4
	Januar 2017	37	59	4

© Demos & Pi 2018d.

## Italiens ökonomische Krise im Kontext der Wirtschafts- und Währungsunion

Die seit nunmehr zehn Jahren anhaltende wirtschaftliche Krise Italiens mit ihren sozialen Auswirkungen ist ein weiteres Thema, bei dem zunehmend politische Unterschiede zwischen Italien und den EU-Institutionen zutage treten (siehe näher dazu Grasse/Labitzke 2018a/b). Während viele Staaten Europas in den letzten zwei Jahrzehnten erhebliche Wirtschafts- und Wohlfahrtszuwächse erzielen konnten, fiel Italien zurück. Kämpfte das Land schon seit Beginn der 1990er Jahre mit schwachen Wachstumsraten seines BIP (1992–2007 durchschnittlich 1,4%), brach dieses mit den Rezessionen 2008–2009 (-1,1% und -5,5%) und 2012–2013 (-2,8% und -1,7%) schließlich so stark ein, dass sich – trotz langsamer Erholung ab dem Jahr 2015 – die wirtschaftliche Leistung des Landes 2018 noch immer unter dem Vorkrisenniveau von 2007 bewegte und Italiens ökonomische Entwicklung weiter der gesamteuropäischen hinterherhinkt.

Verglichen mit dem Zeitpunkt des Eintritts in die Eurozone lag das prognostizierte reale BIP pro Kopf 2018 nach Angaben des IWF noch immer nur leicht über dem Niveau von 1999 (+0,8%), während das BIP pro Kopf in Deutschland im selben Zeitraum um 28,7% wuchs, in Spanien um 23,1% und in Frankreich immerhin noch um 16,9%. Im Vereinigten Königreich, das nicht Mitglied der Eurozone ist, betrug der Anstieg 24,7% (Tokarski 2018: 22).

Besonders stark von der Krise betroffen war und ist die italienische Industrie. Dabei hat Italien, gemessen an der Bruttowertschöpfung, den zweitgrößten industriellen Sektor in der EU-28, welcher – trotz Krise – noch immer zu 17,4% zum BIP beiträgt, nur Deutschlands Industrie ist quantitativ bedeutsamer. Zwischen 2007 und 2009 schrumpfte die italienische Industrie um 17,9%, was den höchsten Rückgang unter den fünf größten Volkswirtschaften der EU-28 bedeutet. Während sich die deutsche

Industrie jedoch rasch wieder erholte und im Vergleich von 2007 zu 2017 real um 16,9% wuchs und Frankreichs industrieller Sektor 2017 zumindest das Niveau von 2007 wieder nahezu erreichte, lag die industrielle Bruttowertschöpfung in Italien auch 2017 noch um 10,0% unter dem Wert von 2007.

Die Einbrüche gerade im industriellen Sektor waren folgeschwer für den italienischen Arbeitsmarkt. So lag die Arbeitslosenquote 2017 (11,2%) weiterhin über dem Niveau der Krisenjahre 1993 (9,7%) und 1994 (10,6%) zu Beginn der Zweiten Republik (vgl. Abb. 8), zuletzt (November 2018) belief sie sich auf 10,5%. Wie gravierend die Wirtschafts- und Finanzkrise war, zeigt sich daran, dass trotz des nur moderaten Wirtschaftswachstums in den 2000er Jahren die Arbeitslosigkeit unmittelbar vor Ausbruch der Krise lediglich 6,1% (2007) betragen hatte, sich im Zuge der Krisen 2008–2009 sowie 2012–2013 jedoch mehr als verdoppelte, auf einen Höchststand von

12,7% im Jahr 2014. Zwar konnte die Zahl der Beschäftigten seit 2014 allmählich wieder erhöht werden – erstmals lag die Beschäftigungsquote mit 58,4% (23,2 Mio.) im April 2018 wieder über derjenigen von 2008 –, allerdings ist diese Quote noch immer eine der niedrigsten unter allen OECD-Staaten und der Anteil befristeter Beschäftigung hat dabei stark zugenommen (La Stampa, 31.05.2018). Zudem ist der Beschäftigungszuwachs auch eine Folge der Umverteilung von Arbeit, denn das Arbeitsvolumen war 2017 noch immer deutlich geringer als 2008. So hat sich der Anteil unfreiwilliger Teilzeitbeschäftigung seit 2008 mehr als verdoppelt, er betrug im Jahr 2016 unter allen Beschäftigten bereits 11,8%, der gesamteuropäische Durchschnitt (EU-28) lag zum selben Zeitpunkt bei 5,3% (Istat 2017: 10ff.).

Italiens Arbeitslosenquote liegt unverändert mehr als zwei Prozentpunkte über dem Durchschnitt der Eurozone, nachdem sie bis zum Jahr 2013 stets niedriger ausgefallen war (vgl. Abb. 10). Dabei verdecken nationale Durchschnittswerte allerdings die immensen regionalen Disparitäten, denn während etwa im Norden die Arbeitslosigkeit mit 6,3% (Nordosten) bzw. 7,4% (Nordwesten) 2017 moderat ausfiel, betrug sie im Süden und auf den Inseln Sardinien und Sizilien um die 20%, wo überdies ein geringerer Rückgang zu verzeichnen ist (vgl. Abb. 11).

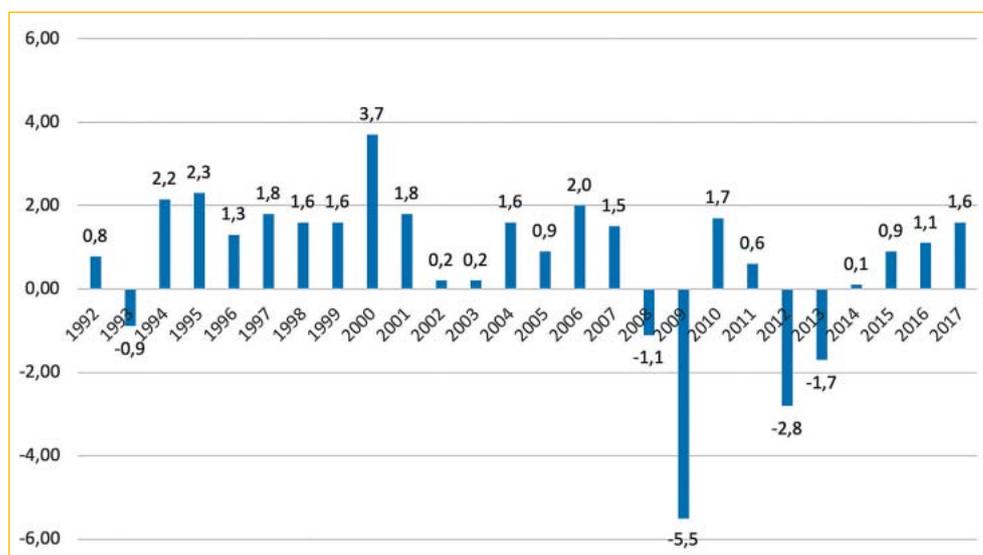


Abb. 8 »Veränderungen des BIP (real) in Prozent gegenüber dem jeweiligen Vorjahr (1992–2017)

© Eurostat 2018a (Daten 1996–2017); IWF 2018 (Daten 1992–1995)

**Abb. 9 Bedeutung des Industriesektors (ohne Baugewerbe) im Vergleich**

	2017	2017	2017	2007	2007	2007-2009	2007-2009
	Anteil am BIP in %	Bruttowertschöpfung in Mio. Euro (zu laufenden Preisen)	Bruttowertschöpfung in Mio. Euro (zu Preisen von 2005)	Anteil am BIP in %	Bruttowertschöpfung in Mio. Euro (zu Preisen von 2005)	Veränderung Bruttowertschöpfung in %	Veränderung Bruttowertschöpfung in %
<b>Deutschland</b>	23,6	7772.523,0	689.481,8	24,0	589.720,7	-16,3	+ 16,9
<b>Italien</b>	17,4	299.642,8	257.000,3	18,4	285.568,4	-17,9	-10,0
<b>GB</b>	12,5	291.881,8	260.526,3	13,1	280.894,6	-11,1	-7,3
<b>Frankreich</b>	12,5	285.814,0	268.472,3	13,7	269.240,3	-9,4	-0,3
<b>Spanien</b>	16,3	190.375,0	160.928,1	16,4	164.879,5	-10,7	-2,4
<b>EU - 28</b>	17,6	2.702.228,3	2.389.850,0	17,9	2.249.011,1	-12,6	+6,3

© Eurostat 2018b und eigene Berechnungen

Anstieg von 3,6 auf 8,3% der Bevölkerung bedeutet; in Süditalien betrug die Quote sogar 11,4%. Der Anteil der von Armut und Ausgrenzung bedrohten Bevölkerungsteile ( $\leq 60\%$  des durchschnittlichen Nettoäquivalenzeinkommens) betrug 2016 20,6% (vgl. Grasse/Labitzke 2018: 103). Die im Jahr 2014 von der Regierung Renzi beschlossenen Steuererleichterungen für Geringverdiener in Höhe von 80 Euro pro Monat sowie der von der Regierung Gentiloni eingeleitete Einstieg in eine soziale Min-

Italien, das aus strukturellen Gründen traditionell mit hoher Jugendarbeitslosigkeit zu kämpfen hat (Glassmann 2018), wies 2017 mit 34,7% eine deutlich höhere Quote auf als zu Beginn der Krise 2007 mit historisch niedrigen 20,4%. Der höchste Stand wurde 2014 mit 42,7% erreicht. Die Quote lag damit 2017, trotz konjunktureller Erholung seit 2014, aber immer noch sehr deutlich über den Werten der Krisenjahre 1993 (27,1%) und 1994 (28,7%) (Eurostat 2018c). Die regionale Spreizung ist beträchtlich, mit Werten bei den offiziell registrierten jungen Arbeitslosen von über 50% im Mezzogiorno und knapp über 20% im Nordosten des Landes (vgl. Abb. 11). Berücksichtigt man, dass im Jahr 2017 25,5% der jungen Menschen zwischen 15 und 34 Jahren weder einer Arbeit nachgingen noch sich in einer Aus- oder Weiterbildung befanden (im Süden bis zu 40%), wird das ganze Ausmaß des Problems deutlich (Istat 2018).

Obzwar es Italien im Zuge der allgemein günstigen konjunkturellen Entwicklung in Europa gelang, auf einen moderaten Wachstumspfad zurückzukehren, waren die durch die Krise und Krisenbewältigungspolitik seit 2011 ausgelösten sozialen Verwerfungen immens. Die Zahl der in absoluter Armut ( $\leq 40\%$  des durchschnittlichen Nettoäquivalenzeinkommens) lebenden Personen stieg zwischen 2008 und 2018 auf rund 5 Mio. Personen, was einen

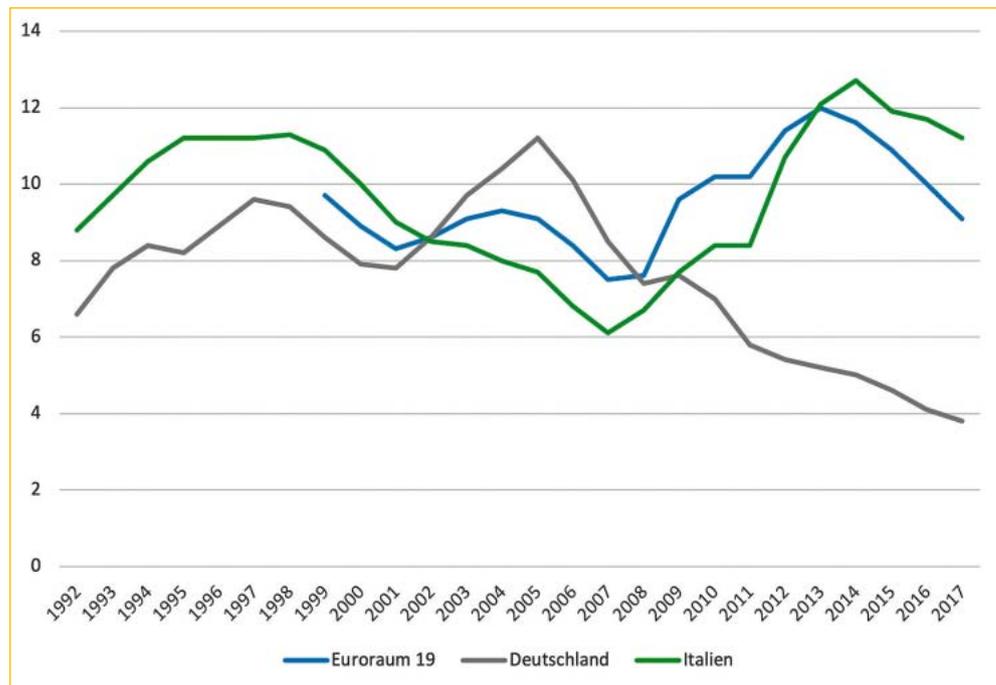


Abb. 10 »Arbeitslosenquoten 1992–2017 – Euroraum, Italien und Deutschland im Vergleich«

© Eurostat 2018c

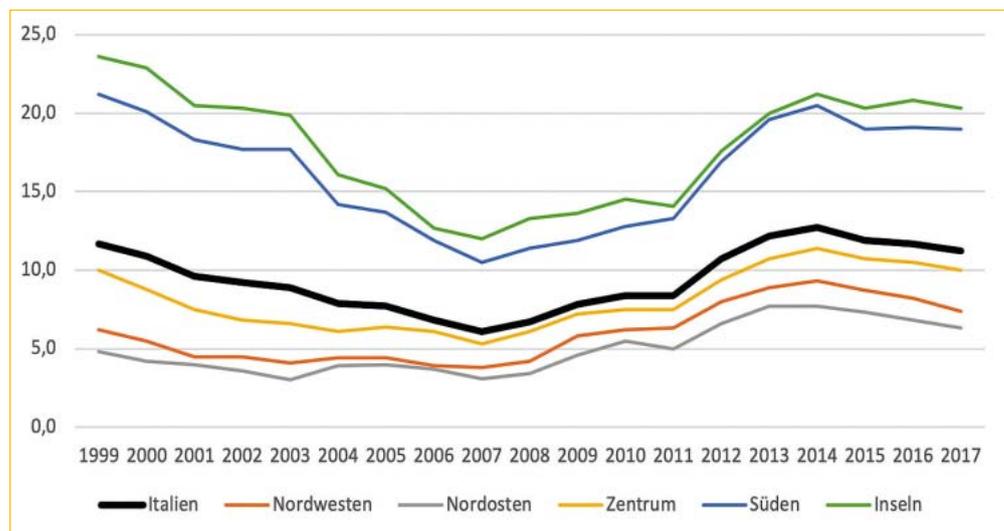


Abb. 11 »Arbeitslosenquoten in Italien nach Landesteilen (in Prozent)«

© Eurostat 2018d

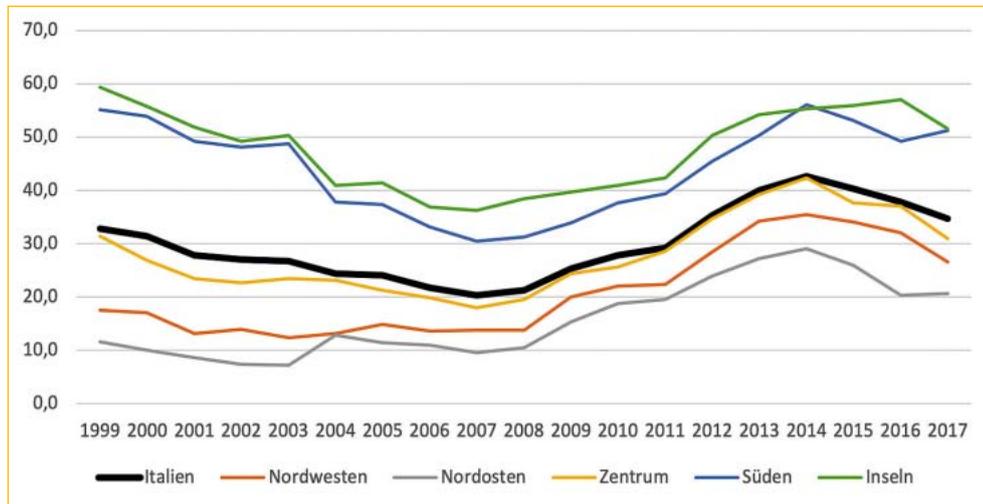


Abb. 12 »Jugendarbeitslosigkeit (15–24 Jahre) nach Landesteilen in Prozent«

© Eurostat 2018d

decksicherung (Reddito di inclusione) waren angesichts all dessen zu zaghaft bzw. kamen zu spät, was jedoch auch dadurch bedingt wurde, dass aufgrund der hohen Staatsschulden keine finanziellen Spielräume für eigentlich notwendige sozialpolitische Maßnahmen bestanden. Umso erbitterter gestalten sich nun die Auseinandersetzungen zwischen der neuen italienischen Regierung aus M5S und Lega mit Brüssel um die Schaffung solcher Spielräume. Der Fall Italien fördert somit eine Reihe von Zielkonflikten zutage, welche von der EU ausgehen. So ist gemäß der Erklärung von Göteborg vom November 2017 zur Europäischen Säule sozialer Rechte (ESSR) u. a. eine soziale Mindestsicherung in allen Mitgliedstaaten Ziel der EU. Der Ausbau des Inklusionseinkommens bzw. die Einführung des Reddito di cittadinanza (angelehnt an das deutsche Arbeitslosengeld II) entspricht dieser Forderung im Grundsatz und wäre eine wichtige Maßnahme, um den massiven Negativabweichungen, die Italien im Social Scoreboard der EU-28 zeigt (2018), entgegenzuwirken. Unter anderem wegen des ESPW fehlen Italien jedoch die finanziellen Ressourcen dazu. Hinzu kommt, dass die ESSR nicht rechtsverbindlich ist, so dass budgetäre und wettbewerbsbezogene gegenüber sozialen Zielen weiterhin dominieren (Hacker 2018).

Für ein höheres Wachstum der italienischen Volkswirtschaft wären überdies Produktivitätssteigerungen notwendig, insbesondere durch öffentliche Investitionen in Innovation. Auch aufgrund des ESPW musste Italien seine Investitionsausgaben jedoch immer weiter kürzen (vgl. Abb. 12). Dabei wären signifikante Zuwächse, gerade in den strategisch zentralen Bereichen wie Bildung, Forschung und Entwicklung, deren Ausbau die EU ebenfalls fordert und in denen Italien zu den Schlusslichtern in der EU zählt, unerlässlich. Dabei drängt die EU unablässig auf eine Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit ihrer Volkswirtschaften. Italien, das noch zwischen 2001 und 2012 hohe Leistungsbilanzdefizite aufwies, kam dieser

lands (seit 2006 jährlich 6–8%).

Der Verdross über »die Politiker« und »das Establishment« wuchs aufgrund der schlechten sozioökonomischen Entwicklung in Italien immer weiter an und entlud sich politisch am 4. März 2018 an den Wahlen. Die Parlamentswahlen waren aber nicht nur Ausdruck von Enttäuschung über die selbsternannten Reformer von Mitte-rechts (Berlusconi), von Mitte-links (Renzi) und der (seitens der EU sehr geschätzten) Technokraten (Monti), sondern auch der Erkenntnis geschuldet, dass die wirtschafts- und fiskalpolitischen Handlungsspielräume Italiens innerhalb des Regelwerks der EU kaum Raum für einen Politikwechsel lassen.

### Der Haushaltsstreit zwischen der neuen italienischen Regierung und der Europäischen Kommission

Die divergierenden Politikansätze in der Wirtschafts- und Finanzpolitik zwischen Italien und den EU-Institutionen kumulierten schließlich im Konflikt um den italienischen Haushalt für das Jahr

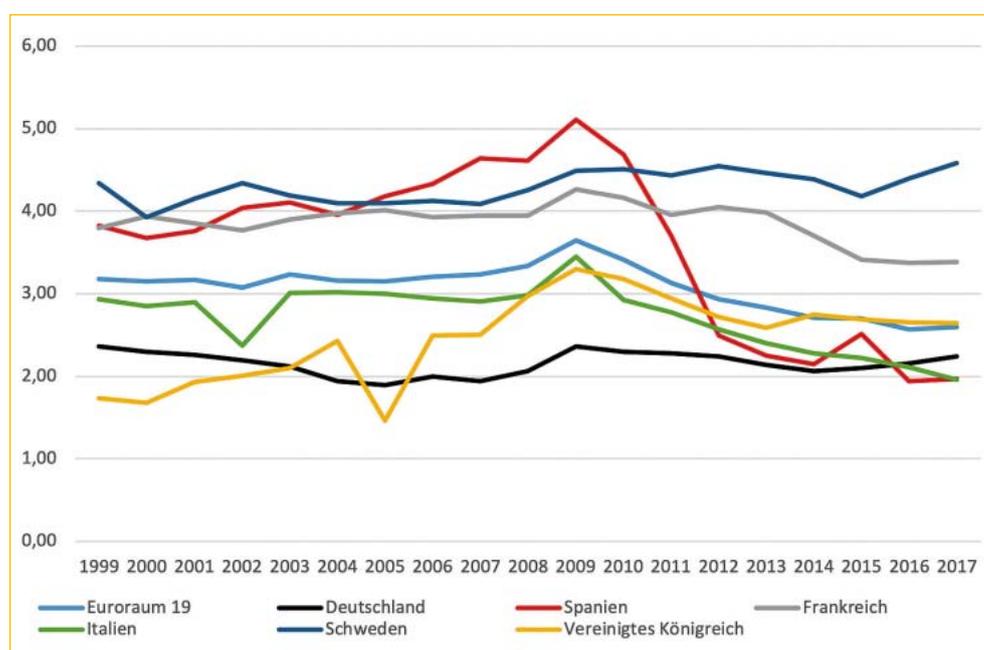


Abb. 13 »Öffentliche Investitionen in Prozent des BIP«

© Eurostat 2018e.

2019 (siehe dazu ausführlich: Labitzke 2018). Da der Schuldenstand Italiens seit dem Ausbruch der Wirtschaftskrise 2007 von knapp unter 100 auf über 130% des BIP gestiegen ist, hat sich das Land unter den Regierungen der letzten Legislaturperiode verpflichtet, nicht nur die reguläre Neuverschuldungsgrenze des ESWP von 3% des BIP einzuhalten, sondern die Nettokreditaufnahme weiter zu drücken, um die Gesamtverschuldung zu reduzieren. So sah die Haushaltsplanung der abgewählten Regierung Gentiloni für das Jahr 2019 eine Neuverschuldung von 0,8% vor; ab dem Jahr 2020 sollte Italien gar keine zusätzlichen Kredite mehr aufnehmen.

Die neue gelb-grüne Regierung reichte jedoch Mitte Oktober 2018 einen Haushaltsplan bei der Europäischen Kommission ein, der deutlich von den Plänen und Zusagen der Vorgängerregierung abwich und für 2019 eine Neuverschuldung von 2,4% (2020: 2,1%; 2021: 1,8%) vorsah. Finanzminister Giovanni Tria begründete die Haushaltspläne mit der anhaltenden Wirtschaftskrise, den damit zusammenhängenden sozialen Problemen und der Notwendigkeit, Wachstumsimpulse zu setzen (Tria 2018). Die Europäische Kommission hingegen sah in den Plänen einen »schwerwiegenden Verstoß« gegen die europäischen Vorgaben sowie die von der Vorgängerregierung eingegangenen Verpflichtungen und forderte Italien auf, einen neuen Haushaltsentwurf vorzulegen (Europäische Kommission 2018b: 7). Als die italienische Regierung sich daraufhin weigerte, einen Haushalt mit geringerer Neuverschuldung einzureichen, drohte der Konflikt zu eskalieren. »Wir machen keinen Schritt zurück« und »Im Interesse der Italiener sind wir nicht bereit, auf irgendwas zu verzichten«, lauteten noch Ende November Äußerungen der Regierungsspitze in Rom (IlFattoQuotidiano.it, 22.11.2018).

Hintergrund des Konflikts waren einerseits unterschiedliche Interessenslagen auf Seiten der EU und Italiens: Während die Kommission auf die Einhaltung der europäischen Vorgaben und Vereinbarungen pochte, um die Finanzmärkte zu beruhigen, die Schuldenreduzierung in der Eurozone voranzutreiben und mit Italien keinen (weiteren) Präzedenzfall für sanktionslose Regelverstöße zu schaffen, verfolgte die neue italienische Regierung, die sich selbst als »Regierung des Wechsels« bezeichnet, einen wirtschafts- und sozialpolitischen Kurs, den die an ihr beteiligten Parteien bereits im Wahlkampf angekündigt hatten und dem sie sich gegenüber ihren Wählern verpflichtet sehen. Besonders der M5S hatte sich im Vorfeld der Wahl damit profiliert, die soziale Situation breiter Bevölkerungsschichten etwa durch die erwähnte flächendeckende Einführung einer Mindestsicherung zu verbessern. Da sich die Lega mit Innenminister Salvini in den ersten Regierungsmonaten insbesondere durch die restriktive Migrationspolitik profilierte, stand und steht der M5S unter besonderem Druck, ebenfalls substanzielle Wahlversprechen umzusetzen. Andererseits spiegelt der Konflikt auch unterschiedliche wirtschaftspolitische Konzeptionen wider: Während die EU tendenziell einen orthodoxen, neoklassischen Ansatz verfolgt und Schuldenstände der Eurostaaten vor allem durch Einsparungen, ausgeglichene Haushalte und damit austeritätsorientierte Politik erreichen möchte, verfolgt die italienische Regierung einen keynesianisch inspirierten Ansatz, der durch Investitionen und gesteigerte Binnennachfrage generierende Politiken das Wachstum stimulieren und Arbeitslosigkeit abbauen soll (zu der Rolle der

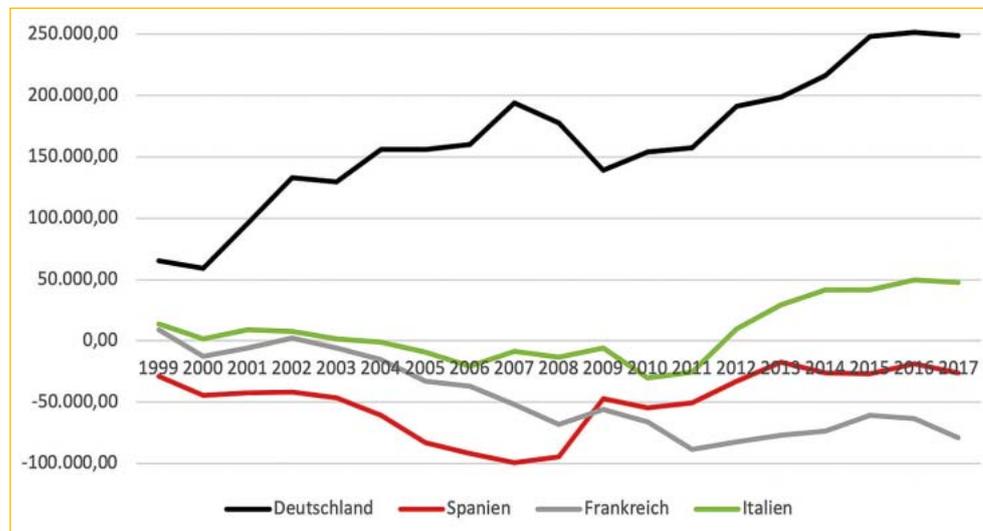


Abb. 14 »Außenhandelssaldo in Mio. Euro (1999–2017)«

© Eurostat 2018f

verschiedenen dominierenden »Wirtschaftsschulen« in den Mitgliedstaaten siehe auch Tokarski 2018: 10f.). Durch Wachstum soll auch die Gesamtverschuldung in Relation zum BIP verringert werden, jedoch weniger durch einen Abbau des Zählers als durch einen Zuwachs des Nenners.

Allerdings ist der verhältnismäßig geringe Anteil für zusätzliche Investitionen auch in Italien ein wesentlicher Kritikpunkt von Opposition, Arbeitgeberverbänden, Gewerkschaften und weiten Teilen der Öffentlichkeit an der Finanzpolitik den Haushaltsplänen der gelb-grünen Regierung. Das Gros der Neuverschuldung geht – neben den Kosten der geplanten Mindestsicherung – auf das Konto einer (temporären) Frühverrentungsoffensive (Quota cento), von der man sich Arbeitsplätze für die Jugend erhofft.

Der Konflikt zwischen Italien und der Kommission entschärfte sich erst, als sich beide Seiten Mitte Dezember 2018 in mehreren direkten Verhandlungsrunden aufeinander zu bewegten, wobei die italienische Regierung vor allem davon getrieben wurde, ein Defizitverfahren abzuwenden, ihrer zunehmenden Isolation in der EU entgegenzuwirken und die Finanzmärkte zu beruhigen – hatten die Zinsaufschläge auf italienische Staatsanleihen im zweiten Halbjahr 2018 doch bereits rund 1,5 Mrd. Euro verschlungen (Fiammeri 2018). Zudem drängte der italienische Staatspräsident Sergio Mattarella auf eine Beilegung des Konflikts. Und auch die italienische Bevölkerung sieht nicht nur mehrheitlich die Zugehörigkeit Italiens zur Eurozone positiv (s. o.), sondern befürwortet auch zu 79% eine stärkere europäische Koordinierung der Haushaltspolitiken der einzelnen Eurostaaten – ein Wert, der deutlich über den Zustimmungsqoten der gesamten Eurozone (69%) und Deutschlands (60%) liegt (European Commission 2018b: 10). Auf europäischer Seite trugen wohl die anstehenden Europawahlen, die Einsicht, dass auf die real existierenden wirtschaftlichen und sozialen Verwerfungen in Italien ein trockenes »No« keine ausreichende Antwort darstellt, sowie die angekündigte steigende Neuverschuldung Frankreichs durch Zugeständnisse an die Protestbewegung der »Gelbwesten« dazu bei, konzilianter mit Italien umzugehen. Der nun vereinbarte Kompromiss sieht vor, dass Italien die geplante Neuverschuldung für 2019 auf 2,04% (sowie 1,8% in 2020 und 1,5% in 2021) reduziert und gleichzeitig in der Finanzplanung seine Wachstumserwartungen gemäß der EU-Prognosen nach unten anpasst und dazu rund 10 Mrd. im Jahr 2019 und insgesamt 38 Mrd. in den kommenden drei Jahren einspart. Die Kommission sieht ihrerseits von der Einleitung eines Defizitverfahrens ab. Der politische Schaden auf dem Weg zu diesem im Grunde klassischen Kompromiss ist jedoch für beide Seiten beträchtlich. Dieser wie auch der finanzielle Schaden für Italien durch die gestiegenen Risiko-

**Abb. 15 Fakten zu den Finanzen Italiens**

- Italien ist Nettozahler der EU
- Italien hat das »Maastricht-Kriterium« eines Defizits von  $\leq 3\%$  des BIP seit 2012 (anders als Frankreich) stets eingehalten, aber mit rund 131% des BIP den zweithöchsten Schuldenstand der EU
- Italiens Staatsschulden sind im Wesentlichen das Ergebnis der Politik der 1980er Jahre, Italien hat seit den 1990er Jahren einen der höchsten Primärüberschüsse in Europa, lebt nicht mehr »über seine Verhältnisse«
- Italien ist drittgrößter Geldgeber (17,8%) der sog. Euro-Rettungsmaßnahmen für die Krisenländer Griechenland, Spanien, Zypern, Portugal und Irland gewesen
- Italien selbst hat zu keinem Zeitpunkt Mittel aus den Euro-Rettungsfonds (EFSF/ESM) in Anspruch genommen
- Die Rettungsmaßnahmen nützten deutschen und französischen Banken und Investoren mehr als italienischen. In den ersten »Rettungsschirm« für Griechenland (21,1 Mrd. € des IWF + 52,9 Mrd. bilaterale Kredite von 14 Euro-Ländern) zahlte Deutschland 15 Mrd. € ein, Frankreich 11 Mrd., Italien 10 Mrd., bei Risiken im Bankensektor gegenüber Griechenland von 67 Mrd. € in Frankreich, 44 Mrd. in Deutschland, und nur 7 Mrd. in Italien (Baccaro 2018).

© Alexander Grasse / Jan Labitzke

aufschläge (s. o.) wären sicher vermeidbar gewesen, hätten beide Seiten nicht von Beginn an massenmedial orchestriert den Konflikt inszeniert und eine enorme Fallhöhe geschaffen, die eine Einigung erschwerte.

## Ausblick

Auch wenn der Haushaltskonflikt zwischen der neuen italienischen Regierung und der Europäischen Kommission mit dem erzielten Kompromiss vorerst beigelegt wurde, so bleiben doch viele offene Fragen bezüglich des Verhältnisses zwischen Italien und der Europäischen Union in der näheren Zukunft. Diese Fragen hängen einerseits mit der Entwicklung im Inneren Italiens zusammen, andererseits mit der Rolle Italiens rund um die im Mai 2019 bevorstehende Europawahl.

Im Inneren werden die Entwicklung der Wirtschaft und damit verbunden die des Arbeitsmarkts die zentrale Rolle spielen. Sollten die im Haushaltsentwurf für 2019 und die darauf folgenden Jahre angestrebten (ohnein sehr moderaten) Wachstumsziele für die italienische Wirtschaft nicht erreicht werden, droht der gerade befriedete Konflikt um das italienische Budget wieder aufzuflammen, da dann einerseits prognostizierte Steuereinnahmen fehlen und andererseits in Italien Forderungen nach einer expansiveren Fiskalpolitik wieder zunehmen werden. Die aktuellen Daten zur wirtschaftlichen Entwicklung Italiens im zweiten Halbjahr 2018 (mit -0,1% im dritten Quartal und -0,2% im vierten Quartal ist das Land erneut in eine Rezession gerutscht, wobei die Industrie sogar bereits seit vier Quartalen in Folge schrumpft und die Produktion 2018 um 5,5% unter der von 2017 lag) und zum prognostizierten Wirtschaftswachstum für 2019 (lediglich 0,2% BIP-Zuwachs statt bisher angesetzter 1,2%) deuten darauf hin, dass dieses Szenario schon kurz nach den Europawahlen eintreten könnte (Amato 2019). Zudem würde die Fünf-Sterne-Bewegung, die mit ihren Plänen und Versprechen zur Verbesserung der sozialen Situation Italiens vor allem im wirtschaftsschwachen Süden des Landes bei den Wahlen siegen konnte, weiter an Zustimmung verlieren. Der M5S büßte laut einer Meinungsumfrage des Instituts Demos & Pi (2018c) von Dezember 2018 gegenüber seinem Wahlergebnis von 32,7% im März 2018 schon jetzt 5% an Zustimmung ein, während die Lega, mit ihrem Wahlergebnis von 17,4% zurzeit Juniorpartner in der Regierung, inzwischen in den Umfragen mit 32,2% deutlich vor den Fünf Sternen liegt (vgl. **Abb. 16**). Von den Fünf Sternen bereits jetzt enttäuschte Wähler wandern nach der Umfrage besonders zu den Nichtwählern und zur Lega ab (Pagoncelli 2018), was durch die Ergebnisse der Regionalwahlen in den Abruzzen am 10. Februar 2019 bestätigt wurde: Die Lega

wurde mit 27,5% stärkste Kraft, während der Movimento 5 Stelle nur noch auf 19,7% der Wählerstimmen kam und damit gegenüber den Parlamentswahlen vom 04. März 2018 in dieser Region (39,8%) massiv an Zustimmung verlor. Bei den Regionalwahlen auf Sardinien am 24. Februar 2019 erzielte der M5S sogar nur noch etwa 10% der Stimmen, wobei die Lega mit rund 12% jedoch ebenfalls hinter den Erwartungen zurückblieb. Sollte sich dieser Trend weiter fortsetzen, könnte Innenminister und Vizepremier Matteo Salvini von der Lega versucht sein, die Regierungszusammenarbeit aufzukündigen, sobald in Umfragen im Falle von Neuwahlen eine Mehrheit für eine Rechtsregierung unter seiner Leitung als Ministerpräsident als möglich erscheint. Es ist davon auszugehen, dass eine solche Regierung einen noch wesentlich nationalistischeren und europakritischeren Kurs als die aktuelle verfolgen würde.

Auch die Rolle Salvinis bei den anstehenden Europawahlen ist noch offen. Zurzeit bildet seine Partei im Europäischen Parlament eine gemeinsame Fraktion mit anderen rechtspopulistischen bzw. rechtsextremen Parteien wie dem französischen Rassemblement National (vormals: Front National), der österreichischen FPÖ und der niederländischen Partij voor de Vrijheid. Für die kommenden Wahlen am 26. Mai 2019 hat Salvini angekündigt, ein Bündnis rechter Parteien schmieden zu wollen (*Deutsche Welle*, 08.09.2018). Ob ihm dies gelingt, bleibt abzuwarten, schließlich vertritt die Lega einige Positionen, die mit rechten Parteien aus anderen EU-Staaten nur schwer vereinbar erscheinen. So hatte die Lega in ihrem Programm für die Wahlen vom März 2018 nicht nur angekündigt, den Zuzug von Migranten reduzieren, sondern auch Asylanträge von neu in Italien ankommenden Schutzsuchenden auf andere EU-Mitgliedsstaaten umverteilen zu wollen (*Lega* 2018). Auch der Koalitionsvertrag von M5S und Lega fordert eine automatische Gleichverteilung von Flüchtlingen auf alle EU-Staaten (*M5S/Lega* 2018) – eine Forderung, die auf wenig Zustimmung etwa beim französischen Rassemblement National, der polnischen PiS oder der ungarischen Fidesz stoßen dürfte. Zwischen Salvini und der in Österreich regierenden FPÖ ist zudem ein Streit entbrannt, weil Österreich plant, deutschsprachigen Südtirolern die österreichische Staatsbürgerschaft zu verleihen. Die pro-russische Einstellung der Lega kollidiert überdies mit russlandkritischen Positionen rechter Parteien in Osteuropa (*Handelsblatt*, 04.01.2019). Und auch im Haushaltsstreit konnte Italien nicht auf den Beistand von potentiellen Bündnispartnern zählen: »Nicht einmal die der Lega politisch nahestehenden rechtsnationalen Regierungen etwa in Ungarn oder in Polen hatten Verständnis für die römische Haltung« (*Schlamp* 2018).

Nach den Europawahlen wird sich zudem voraussichtlich die Repräsentation Italiens im Europäischen Parlament stark verändern. Zurzeit stellt noch der proeuropäische PD, der bei den Europawahlen 2014 in Italien 40,8% erhielt, die größte Gruppe von Abgeordneten. Dies dürfte sich angesichts aktueller Umfragen (s. o.), die den PD unterhalb der Zwanzig-Prozent-Marke sehen, nicht wiederholen. Vielmehr dürfte die Mehrheit der Italiener zustehenden 76 Sitze (neue Sitzanzahl nach dem Brexit) den beiden Koalitionsparteien zufallen. Dabei zeigen die Wähler der Lega und des M5S mit 20% bzw. 27% das geringste Vertrauen in die EU (bei allerdings leicht steigender Tendenz im Vergleich zu 2016), wobei genau diese Parteien bei Umfragen zur »Sonntagsfrage« im Dezember 2018 den größten Rückhalt in der Bevölkerung genießen: mit 32,2% für die Lega und 25,7% für den M5S. Zählt man die potenziellen Stimmen für FI (9,1%) und die rechtsnationalistische Fratelli d'Italia (3,6%) hinzu, kommt man auf insgesamt über 70% Zustimmung für EU-kritische bis EU-skeptische Parteien (*Demos & Pi* 2018a/c; *Europäische Kommission* 2018a: 6).

Der gelb-grünen Regierung wird es sodann auch zuste- hen, über den neuen Kom- missionspräsidenten bzw. die neue Kommissionspräsi- dentin mitzuentcheiden. Auch wird sie eine Kandidatin oder einen Kandidaten für die neue Europäische Kom- mission nominieren. Es bleibt abzuwarten, welche Persön- lichkeit mit welcher europä- politischen Einstellung von der italienischen Regierung vorgeschlagen werden wird und ob diese das Placet in der Anhörung des Europäischen Parlaments und der künftigen Kommissionspräsi- dentenschaft erhält oder sich hier der nächste Konflikt anbah- nen wird.

All diese Fragen sind umso re- levanter, als Italiens Rolle in der EU nach dem Brexit nochmals an Bedeutung gewinnen wird, schließlich rückt es dann unter die größten drei Mitgliedsstaaten vor, sowohl gemessen an seiner Bevölkerungszahl als auch an seiner Wirtschaftsleistung. Insgesamt wäre angesichts dessen, was auf dem Spiel steht – ungeach- tet aller berechtigten Kritik an der Regierung aus M5S und Lega und aller langjährigen Reformversäumnisse Italiens (siehe hierzu: Cottarelli 2018) – mehr politische Weitsicht im Umgang mit Italien wünschenswert, auch und gerade von Deutschland. Bundeskanz- lerin Angela Merkel räumte in ihrer Grundsatzrede im Europä- ischen Parlament am 13. November 2018 zwar ein, es sei ein Fehler gewesen, die Flüchtlingsbewegungen über das Mittelmeer vor dem Jahr 2015, als Deutschland noch nicht von dem Problem er- fasst worden war, nicht als europäisches und mithin auch deut- sches Problem zu sehen. Dafür erhielt sie großen Beifall. Nur steht leider zu befürchten, dass man in Berlin nun erneut die Tragweite eines Problems verkennt, des Problems nämlich, das sich in und mit Italien wirtschaftlich, sozial und politisch Bahn bricht und die Europäische Union in ihren Grundfesten erschüt- tern kann. Die Wucht der sozialen Frage (siehe die Proteste in Frankreich und Belgien) könnte ebenfalls größer sein, als man in Berlin und Brüssel denkt. Italien ist nur ein weiteres Symptom einer fundamentalen Krise der EU. Die zusätzlichen finanziellen Anstrengungen, die zur Bewältigung der Krise (in ganz Südeu- ropa) erforderlich sein werden, sollten als langfristige Zukunfts- investition gesehen werden. Denn die sozialen Verwerfungen in Südeuropa sind real. Insofern sprechen sachliche Gründe für einen sozioökonomischen Politikwechsel mit erheblich größeren öffentlichen Investitionen (auch) in Italien. Diesem berechtigten Anliegen abträglich sind freilich der Politikstil und das Auftreten der gelb-grünen Regierung in Rom, die dadurch selbst potentielle Verbündete in der Sache verschreckt, Nebenkonflikte wie etwa mit Frankreich eröffnet und so Gegnern sozioökonomischer Kor- rekturen in die Hände spielt. Aus dem Wunsch nach Anerkennung und Selbstbehauptung könnte so letztlich eine politische Isola- tion Italiens werden, die weder für das Land noch für die Europä- ische Union gut wäre.

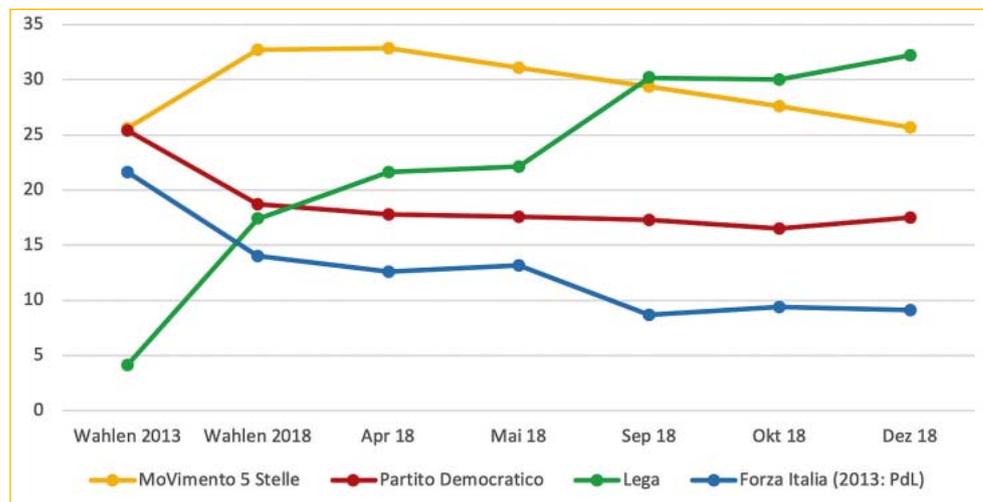


Abb. 16 » Wahlergebnisse 2013 und 2018 sowie Wahlumfragen zur italienischen Abgeordnetenversammlung (größte Parteien)«  
© Umfrageergebnisse: Demos & Pi 2018

#### Literaturliste

- Argenta, L. (2018): Italien auf Konfrontationskurs. Die Europapolitik der Regierung Conte, FES Rom, Dezember
- Baccaro, L. (2018): Der wahre Grund für Italiens Misere, Frankfurter All- gemeine Sonntagszeitung, 23.12.2018
- Deutsche Welle, 08.09.2018: Salvini plädiert für rechte Allianz in Europa, [www.dw.com/de/salvini-pl%C3%A4diert-f%C3%BCr-rechte-allianz-in-europa/a-45417272](http://www.dw.com/de/salvini-pl%C3%A4diert-f%C3%BCr-rechte-allianz-in-europa/a-45417272)
- Glassmann, U. (2018): Eine verlorene Generation? Ursachen der Jugend- arbeitslosigkeit in Italien, in: Grasse, A./Grimm, M./Labitzke, J. (Hg.): Italien zwischen Krise und Aufbruch, Wiesbaden, S. 343–363
- Grasse, A. (2019): Die Seconda Repubblica, in: Lobin, A./Meineke, E.-T. (Hg.): Handbuch Italienisch: Sprache – Literatur – Kultur, Berlin, i. E.
- Grasse, A. (2018): Italienische Europapolitik inmitten multipler Krisen: die Wege der Regierung Renzi in der Wirtschafts-, Währungs- und Fiskalpolitik, in: Grasse, A./Grimm, M./Labitzke, J. (Hg.): Italien zwischen Krise und Auf- bruch, Wiesbaden, S. 387–434
- Grasse, A./Grimm, M. (2019): Populisten an der Regierung. Italien nach der Parlamentswahl vom März 2018, in: Brinkmann, H.U./Panreck, I. C. (Hg.): Rechtspopulismus in Einwanderungsgesellschaften, Wiesbaden, S. 313–348
- Grasse, A./Grimm, M./Labitzke, J. (Hg.) (2018): Italien zwischen Krise und Aufbruch. Reformen und Reformversuche der Regierung Renzi, Wiesbaden
- Grasse, A./Labitzke, J. (2018a): Politikwechsel mit Ansage – Ursachen und Hintergründe des Wahlerfolgs der Populisten in Italien, Institut für euro- päische Politik (IEP) Berlin, Research Paper, 1/2018
- Grasse, A./Labitzke, J. (2018b): Aus Krisen geboren – die neue italienische Regierung aus Lega und MoVimento 5 Stelle und die Folgen für Europa, in: integration, 2/2018, S. 97–127
- Tokarski, P. (2018): Deutschland, Frankreich und Italien im Euroraum, SWP-Studie 25, Dezember, Berlin

## MATERIALIEN

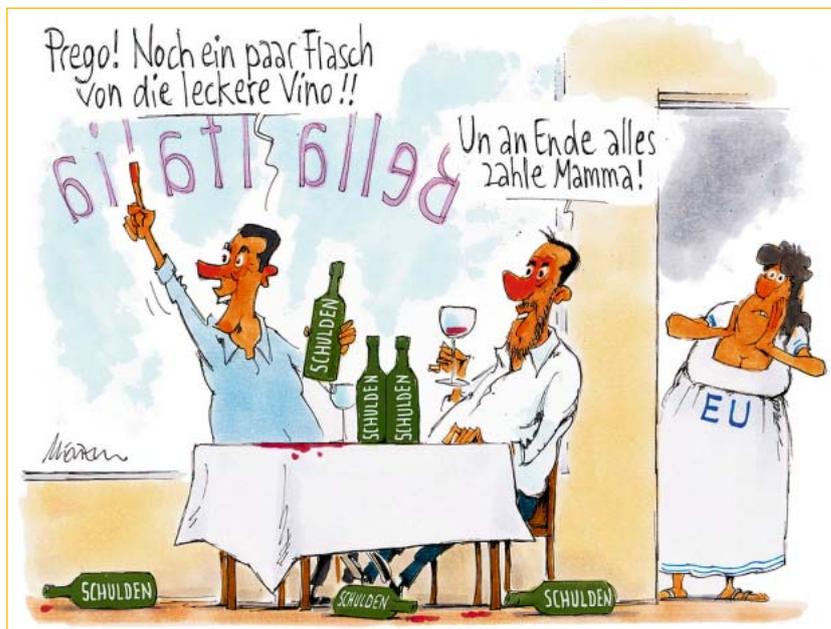
M 1 Lucio Baccaro (2018): »Der wahre Grund für Italiens Misere«, F.A.S., 23.12.2018

Zwischen Italienern und anderen Europäern gibt es einige Missverständnisse, was Staats Haushalte angeht. Auch wenn der jüngste Streit mit der EU-Kommission einen Kompromiss gefunden hat, ist man von einem gegenseitigen tiefen Verständnis weit entfernt. Selbst EU-Kommissar Valdis Dombrovskis nennt den Kompromiss »nicht ideal«, und sein Kollege Günther Oettinger beschwert sich über eine laxen Haushaltsdisziplin in Italien. Das Missverständnis reicht tief. (...) Italien ist Nettozahler zum EU-Haushalt und hat stets seine Beiträge zu den diversen Rettungsfonds geleistet, ohne diese bis heute jemals selbst in Anspruch genommen zu haben. Stattdessen haben es die Rettungsmaßnahmen der europäischen Politik ermöglicht, den Banken und Investoren aus Frankreich und Deutschland zu helfen. Betrachten wir zum Beispiel den ersten Rettungsschirm für Griechenland, der eine Auszahlung von 21,1 Milliarden Euro durch den IWF und von 52,9 Milliarden Euro durch bilaterale Kredite von 14 Ländern der Eurozone vorsah. Deutschland steuerte fünfzehn Milliarden, Frankreich elf und Italien zehn Milliarden Euro dazu bei. Doch während das französische Bankensystem im März 2010 rund 67 Milliarden Euro Risiko gegenüber dem griechischen System hatte und das deutsche Bankensystem rund 44 Milliarden Euro, war Italiens Risiko viel kleiner: 7 Milliarden Euro. Es sieht daher so aus, als hätte eher Italien die Bankensysteme anderer Länder über Wasser gehalten. (...)

Warum hat Italien überhaupt so hohe Schulden? Viele Deutsche sehen die Hauptursache in einer Verschwendungssucht der italienischen Regierung in den Jahren vor der Krise, als die Zinsen des Landes drastisch fielen (ebenso wie die vieler anderer Länder innerhalb und außerhalb der Eurozone): »Hätte Italien die eingesparten Zinsen verwendet, um seine Schulden zu tilgen«, schreibt Hans-Werner Sinn, »läge die Schuldenquote heute deutlich unter 60 Prozent.« EU-Kommissar Günther Oettinger sagt über Frankreich und Italien: »Beide Länder haben die historisch niedrigen Zinsen nicht genutzt, um Schulden real abzubauen.«

Eine fiskalische Disziplinlosigkeit Italiens lässt sich in den Daten allerdings kaum ausmachen. Das Land wies in jedem Jahr zwischen 1992 und 2008 einen Primärüberschuss aus, das heißt: Die laufenden Staatsausgaben blieben unter den Einnahmen – nur wegen der Schuldzinsen geriet der Staat ins Defizit. (...) Die Hauptursache für das Problem der Staatsverschuldung Italiens ist jedenfalls nicht fiskalische Verschwendung, sondern ein niedriges Wachstum.

Was kann man jetzt tun? Die Mitgliedschaft im Euro bedeutet für Italien einen massiven Verlust an Wettbewerbsfähigkeit gegenüber Deutschland. Die Ursachen dafür sind aber nicht etwa ungezügelter Ausgaben des Staates, militante Gewerkschaften oder ein Reformmangel auf dem Arbeitsmarkt. Wichtiger sind äußere Faktoren: Löhne (und Preise) in Deutschland wuchsen um weniger als die »goldene Regel« des nationalen Produktivitätswachstums plus das Inflationsziel der EZB. Dadurch hat Deutschland alle anderen Länder unterboten. In Italien stiegen nicht etwa die Löhne so schnell, sondern die Arbeitsproduktivität stagnierte. Das ist in meinen Augen der Verbindung zweier Phänomene geschuldet: Erstens wuchs die Gesamtnachfrage in Italien nicht genug. Bei höherer Nachfrage lassen sich Skaleneffekte realisieren, was die



M 2 »Un an Ende alles zahle Mama!«

© Gerhard Mester 2018

Produktivität erhöht. Zweitens wurde der italienische Arbeitsmarkt liberalisiert, und das hatte unerwünschte Folgen. Anders als allgemein angenommen wird, gab es in Italien viele Reformen. (...) Dennoch haben die Reformen nicht zu höherem Wachstum geführt. Tatsächlich legt ein guter Teil der wissenschaftlichen Forschung den Befund nahe, dass die Arbeitsmarktliberalisierungen sogar zur Produktivitätskrise beigetragen haben könnten. Gibt es kein Wachstum, aber dennoch einen politischen Auftrag zur Steigerung der Beschäftigung, dann ist die unter solchen Umständen geschaffene Beschäftigung zwangsläufig von geringer Produktivität.

Was kann man jetzt tun? Wer in Deutschland eine Transferunion ablehnt, der hat recht: Transfers werden die bestehenden Ungleichgewichte bestenfalls nachträglich mildern, aber nicht beheben können. Vor allem würden sie Italien und andere Peripherieländer in ein überdimensionales Mezzogiorno verwandeln, abhängig vom Wohlwollen und der Solidarität anderer.

Die Italiener könnten sich mit Lohn- und Preiserhöhungen zurückhalten, also eine »innere Abwertung« vollziehen, um wettbewerbsfähiger zu werden. Diese Strategie der inneren Abwertung wäre jedoch politisch selbstmörderisch. Vor allem aber wäre sie in Italien unwirksam, weil die dringendste Notwendigkeit für das Land darin besteht, die Gesamtnachfrage wiederzubeleben, und nicht darin, die Angebotsseite zu flexibilisieren. Eine Anpassung von Löhnen und Preisen hat in Italien noch nicht einmal begonnen, anders als in Spanien oder Griechenland – was bedeutet, dass den Italienern das volle Austeritätsprogramm bisher erspart geblieben ist. Allein der Vorgeschmack darauf reicht allerdings aus, um Groll gegen den Mainstream der politischen Eliten anzufachen, wie die letzten Wahlergebnisse und die aktuellen Umfragen zeigen. (...)

© [www.faz.net/aktuell/wirtschaft/eurokrise/muss-italien-ueber-einen-euro-austritt-nachdenken-15955309.html?premium](http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/eurokrise/muss-italien-ueber-einen-euro-austritt-nachdenken-15955309.html?premium)

**M 3 Christoph B. Schiltz, Philipp Fritz:**  
**»Unser Blut für eine neue euro-**  
**päische Gemeinschaft«, Die Welt,**  
 9.1.2019

Italiens Innenminister Matteo Salvini will im EU-Parlament eine neue Allianz von rechtspopulistischen Parteien unter Führung der Lega Nord formen. Doch in bestimmten Fragen haben die bisherigen Fraktionen unterschiedliche Ansätze.

Rom, Piazza del Popolo, Mitte Dezember. Immer wieder ruft Matteo Salvini während seiner Rede im Herzen der italienischen Hauptstadt den »Krippenheiligen Jesus« an. Aber so richtig laut jubeln die etwa 80.000 Anhänger seiner rechtspopulistischen Partei Lega Nord an diesem Mittag erst, als der italienische Innenminister und Vizeregierungschef auf Brüssel zu sprechen kommt.

»Wir werden unser Blut geben für eine neue europäische Gemeinschaft«, schreit Salvini. »Wir tun alles, um Italien wieder groß zu machen.« Der Mann hat eine neue Mission: Er will nicht nur Italien, sondern jetzt auch Europa aufmischen.

Der Italiener will gleich an drei Stellschrauben ansetzen: Salvini hofft, seine neue Truppe mit rund 130 Sitzen zur zweitstärksten Kraft im EU-Parlament zu machen. Das wird schwer, ist aber nicht ausgeschlossen. Außerdem könnten mehrere Regierungen großer Länder, wie Polen und Italien, künftig europakritische Kommissare in die Europäische Kommission entsenden und damit frühzeitig Gesetzesinitiativen maßgeblich beeinflussen.

Der Zeitpunkt ist günstig: Ende Mai wird ein neues Europäisches Parlament gewählt. Die 705 neuen EU-Abgeordneten werden ein Machtzentrum im Brüsseler Maschinenraum sein – sie entscheiden mit bei allen wichtigen europäischen Gesetzen und über den jährlichen EU-Haushalt. Das will Salvini nutzen. Sein Plan: Eine neue Fraktion von europakritischen und rechtspopulistischen Parteien unter Führung der Lega Nord – eine Art Lega Europea, also. Hinzu kommt, dass Salvini bei der Zusammenarbeit zwischen den EU-Regierungen, den sogenannten Räten, durch neue Allianzen eine größere Rolle spielen will. In Brüsseler Diplomatenkreisen heißt es darum jetzt schon, Europa könne sich wegen der neuen Machtverhältnisse nach diesen Europawahlen »zum Schlechten verändern«. An diesem Mittwoch reist Salvini nach Polen. Zunächst trifft Italiens Innenminister seinen polnischen Amtskollegen Joachim Brudziński. Noch wichtiger ist für Salvini aber das Treffen mit dem mächtigen Parteichef der rechtsnationalen Regierungspartei PiS (Recht und Gerechtigkeit), Polens starkem Mann Jarosław Kaczyński. Die beiden Männer verbindet persönlich sehr wenig: Salvini ist ein extrovertierter südländischer Lebemann mit einem Hang zur Großmäuligkeit. Kaczyński dagegen lebt eher zurückgezogen, er gilt als fromm und ist ein Mensch der leisen Töne. Machtbewusst sind beide. Zudem haben sie gemeinsame Interessen: Sie sind gegen eine »Muslimisierung« ihrer Länder und beide wollen mehr Kompetenzen von Brüssel in die Nationalstaaten zurückholen.

Salvinis Vision ist ein »Europa der Regionen«, Kaczyński will ein »Europa der Vaterländer«. Salvinis Nähe zu Russland ist der polnischen Regierung allerdings ein Dorn im Auge. »Natürlich haben wir ein anderes Verhältnis zu Moskau. Reden muss man trotzdem«, sagt Parlamentspräsident Stanisław Karczewski. Er sagt, worauf es der PiS ankommt: »Wichtig ist die Zukunft des Europäischen Parlaments und was für Koalitionen geschlossen werden.«

Salvini will am Mittwoch in Warschau den Grundstein für ein neues Bündnis zwischen PiS und Lega Nord legen. Beide Parteien dürften laut neuesten Umfragen mit mindestens 29 (Lega) beziehungsweise 24 (PiS) Sitzen in das neue EU-Parlament einziehen.



**M 4 »Salvinis Vorführung«** (Die italienische Staatsanwaltschaft hatte 2018 ein Verfahren gegen den amtierenden Innenminister Matteo Salvini (Lega) eingeleitet, weil er angeordnet hatte, über 150 Flüchtlinge des Küstenwachtschiffs Diciotti nicht an Land zu lassen.) © Luff 2018, StZ

Als die voraussichtlich beiden größten nationalen Delegationen könnten sie damit das Fundament bilden für eine neue große europakritische Populistenbewegung. Zwar dürfte dieser Block mit etwa 100 bis maximal 130 Stimmen weit entfernt bleiben von der absoluten Parlamentsmehrheit von 353 Stimmen. Aber es sollte zusammen mit anderen Oppositionsparteien reichen, um die etablierten Parteien gehörig unter Druck zu setzen. Zumal wenn es um richtungsweisende Entscheidungen geht, wie etwa die Eröffnung eines Verfahrens wegen Verstößen gegen die Rechtsstaatlichkeit nach Artikel 7. Dafür ist eine Zweidrittelmehrheit im Parlament notwendig. Bisher sind EU-Skeptiker, Rechtspopulisten und Rechtsextreme über drei verschiedene Fraktionen verteilt: Europa der Freiheit und direkten Demokratie (EFDD), Europäische Konservative und Reformer (ECR) und Europa der Nationen und der Freiheit (ENF). Zusammen haben sie derzeit 150 Sitze. In bestimmten Fragen, wie dem Umgang mit Russland, haben die drei Fraktionen unterschiedliche Ansätze. Vor allem aber sind die Gruppierungen untereinander schlecht organisiert und die Fraktionsdisziplin ist nicht sonderlich ausgeprägt.

Das will Salvini ändern. Er will im neuen, nach dem Brexit um 46 Abgeordnete verkleinerten Parlament, die Interessen der Rechten künftig viel straffer organisieren. Dabei spielt ihm in die Karten, dass die ECR-Fraktion, zu der auch die PiS gehört, nach dem Weggang der britischen Tories infolge des Brexits deutlich geschwächt sein wird.

Es gilt als wahrscheinlich, dass sich sowohl PiS, als auch die immer stärkeren Schwedendemokraten und die belgische N-VA, dem Italiener anschließen könnten. Hinzukommen könnten noch der französische Rassemblement National (RN) von Marine Le Pen mit rund 22 Sitzen im neuen EU-Parlament, die Freiheitlichen (FPÖ) aus Österreich und möglicherweise auch die Alternative für Deutschland (AfD). Laut Prognosen der Organisationen Poll of Polls und Europe Elects dürfte andererseits die Zustimmung für die etablierten Parteien sinken – einzige Ausnahme sind die Liberalen. So dürfte die Europäische Volkspartei (EVP), deren Spitzenkandidat CSU-Vizechef Manfred Weber ist, etwa 180 Sitze erhalten (minus 41), die Sozialdemokraten rund 130 (minus 61) und die Liberalen zusammen mit der Bewegung La République en Marche (LREM) rund 110 Sitze (plus 43).

© [www.welt.de/politik/ausland/article186761012/Matteo-Salvini-sucht-Allianz-der-Rechtspopulisten-im-EU-Parlament.html](http://www.welt.de/politik/ausland/article186761012/Matteo-Salvini-sucht-Allianz-der-Rechtspopulisten-im-EU-Parlament.html)

# 6. Brexit-Effekte: Welche Folgen hat der Abschied Großbritanniens von der EU?

GEORG WEINMANN

**A**uch wenn die genauen Umstände der Scheidung zwischen dem Vereinigten Königreich und der Europäischen Union (»Brexit«) nach wie vor unklar sind (Februar 2019): Seit dem britischen Referendum zur Zukunft des Landes in der EU wird kontrovers darüber diskutiert, wie sich der knappe Sieg der Austrittsbefürworter am 23. Juni 2016 (51,9%) auf die weitere Entwicklung des Einigungsprojektes und das künftige Verhältnis zu Großbritannien auswirken werde. In diesem Zusammenhang zeigt sich ein Paradox: Einerseits ist die Trennung mit einem Neuanfang verbunden. Auf der anderen Seite stellt sich die Frage, inwiefern gemeinsame Interessen und die Anlehnung an bereits bestehende Formen der Zusammenarbeit diese Reorientierung erleichtern könnten. Unter integrationspolitischen Gesichtspunkten ist der Brexit ein Indiz dafür, dass die europäische Einigung einen Verlauf nehmen kann, der dem Ziel einer »ever closer union« diametral entgegengesetzt ist. Beim Umgang mit dieser krisenhaften Erscheinung kann (noch) nicht auf bewährte Reaktionsmuster zurückgegriffen werden. Auch deshalb handelt es sich bei der Entflechtung von Großbritannien und Europäischer Union um ein äußerst komplexes Unterfangen im Mehrebenensystem der EU, dessen Ausgang noch nicht feststeht. Dennoch lassen sich bereits heute Spuren erkennen, die der Brexit dies- und jenseits des Ärmelkanals hinterlassen hat.

50

## ■ Schwierige Trennung

Im Vorfeld der Unterhauswahl 2013 kündigte Premierminister David Cameron ein Referendum zum Verbleib Großbritanniens in der Europäischen Union an. Die Erfolgchancen der Konservativen Partei sollten dadurch verbessert werden. Darüber hinaus war beabsichtigt, durch diesen Schritt die europapolitische Kontroverse in der Conservative Party zu entschärfen und der United Kingdom Independent Party (UKIP) Wählerpotenzial zu entziehen. Nach dem Erfolg der Brexit-Befürworter (»Brexiters«) in der Volksbefragung zur Zukunft des Landes in der EU trat Brexit-Gegner (»Remainer«) Cameron zurück. Die Verantwortung für die Umsetzung des Abstimmungsergebnisses ging nun über auf seine Nachfolgerin Theresa May.

Die Aktivierung von Artikel 50 des Vertrages über die Europäische Union (EUV) setzte einen Verhandlungsprozess in Gang, der zu Beginn zäh verlaufen ist und erst gegen Ende der vorgegebenen Frist an Substanz gewinnen konnte. Kernthemen waren dabei neben verfahrenstechnischen Details der künftige Status von EU-Bürgern in einem Großbritannien, das nicht mehr der Union angehört wird, und von Staatsangehörigen des Vereinigten

Königreiches, die in anderen EU-Mitgliedstaaten leben und arbeiten. Des Weiteren wurden erste Absprachen zur Übergangsphase und den Verpflichtungen des Landes gegenüber der EU getroffen. Unter anderem geht es dabei um finanzielle Verbindlichkeiten, die sich je nach Schätzung zwischen 60 und 100 Mrd. Euro bewegen. Ein vierter besonders wichtiger Punkt umfasst Regelungen, die eine »harte« EU-Außengrenze zwischen Nordirland und der Republik Irland verhindern sollen. Aus britischer Sicht handelt es sich bei diesem Thema um einen Dreh- und Angelpunkt der Austrittsmodalitäten. Mit ihm verbinden sich wichtige Grundlagen für die wirtschaftliche Entwicklung der Region, die Verhinderung neuer Gewalt in Nordirland, den Fortbestand der nationalen Einheit sowie die Arbeitsfähigkeit der Regierung in London. Diese verfügt seit der Unterhauswahl vom 8. Juni 2017 nur noch über eine knappe Mehrheit und ist auf die parlamentarische Unterstützung durch die nordirische Democratic Unionist Party (DUP) angewiesen.

Der Austrittsvertrag in der momentanen Form ist nach Aussagen der Europäischen Kommission das Resultat eines komplizierten Verhandlungsmarathons, das keiner weiteren Ergänzung oder Korrektur bedarf. Allerdings fand das Dokument im britischen Unterhaus bislang keine Mehrheit. Für viele Austrittsbefürworter ist das Verhandlungsergebnis mit großen Mängeln behaftet und nicht zielführend. Anhänger eines »kalten« EU-Ausstiegs halten die Vereinbarung sogar für überflüssig. Die Scheidungsvariante ohne vertraglich fixierte Bedingungen sei der beste Weg, um sich

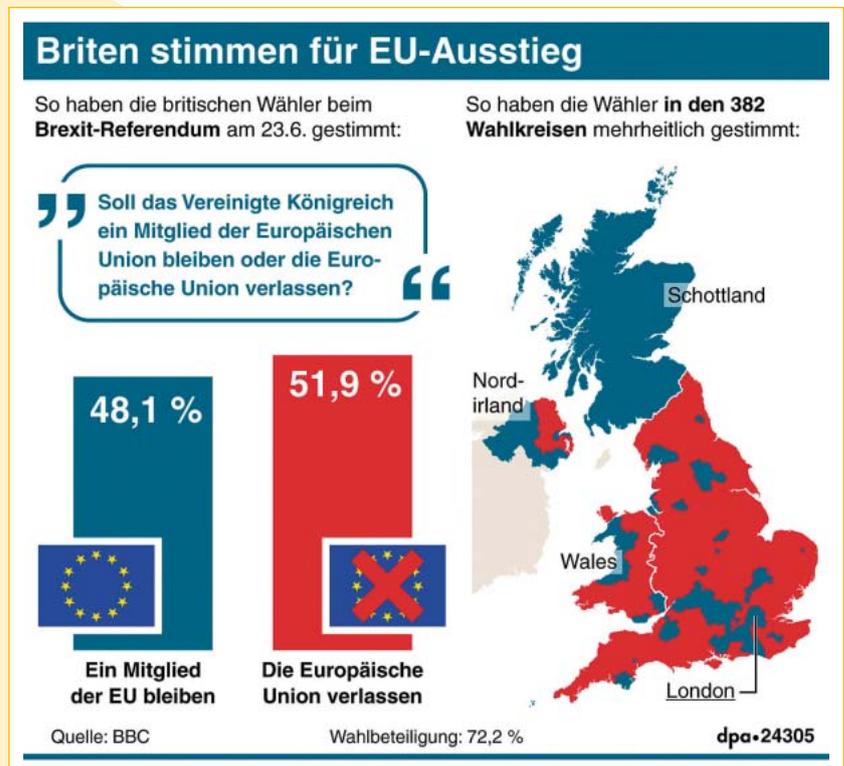


Abb. 1 »Brexitabstimmung in Großbritannien am 23.6.2016«

© dpa Infografik, picture alliance

rasch und vollständig vom »Brüsseler Gängelband« zu lösen. Dabei wird unter Beobachtern kontrovers diskutiert, ob es sich bei entsprechenden Aussagen um eine bewusste Inkaufnahme von gravierenden Nachteilen für das Land handelt oder um den Aufbau einer Drohkulisse, um die eigene Ausgangsposition bei Nachverhandlungen zu stärken. Neben parteitaktischen Überlegungen werden auch die politischen Ambitionen prominenter Politiker wie Boris Johnson (Konservative Partei) oder Jeremy Corbyn (Labour Party) sowie das sprunghafte Vorgehen einer geschwächten Regierung für die momentane europapolitische Blockade in Großbritannien verantwortlich gemacht. In der aktuellen Konfliktsituation spiegelt sich aber auch eine integrationspolitische Grundsatzdebatte wider, die das Land seit dem Beitritt zur damaligen EG im Jahre 1973 lange Zeit begleitet hat. Zentral ist dabei die Frage, inwiefern die EU-Mitgliedschaft einer vielversprechenden Zukunft des Landes eher zu- oder abträglich sei und bis zu welchem Grad sie Teil der nationalen Identität sein sollte.

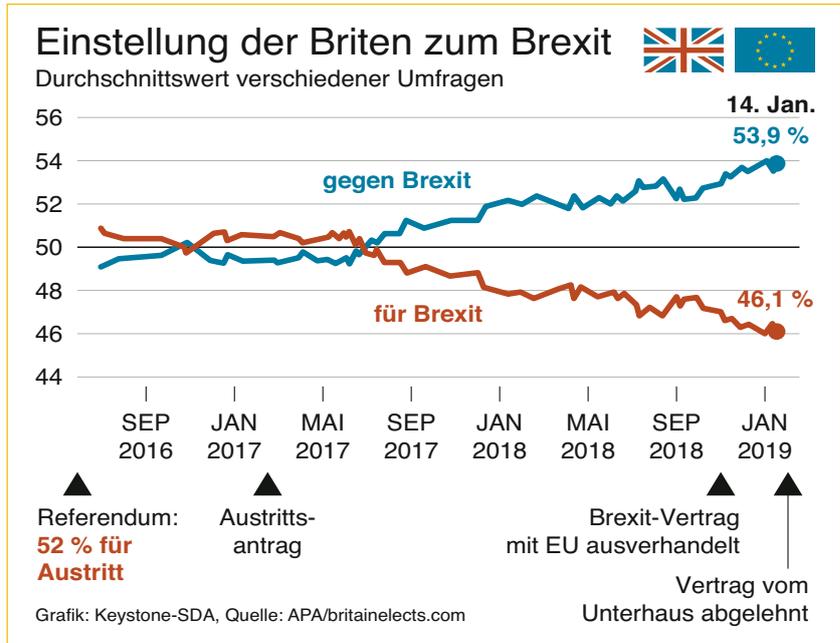


Abb. 3 »Demoskopische Befragungen in Großbritannien zum Brexit« © picture alliance/KEYSTONE

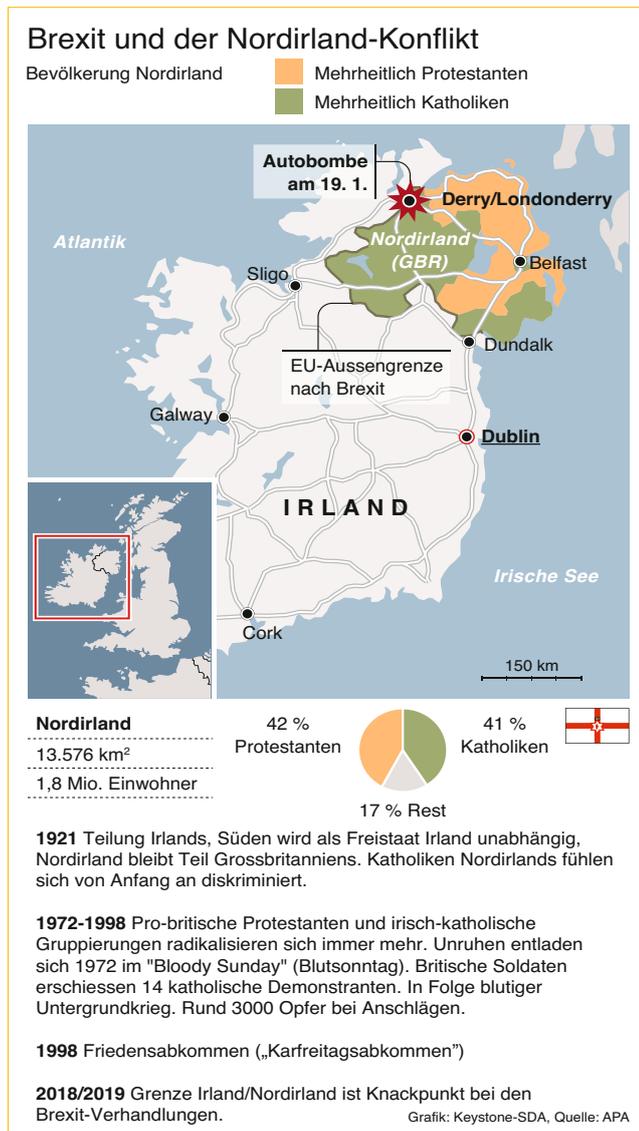


Abb. 2 »Der Brexit und der Nordirland-Konflikt« © picture alliance/KEYSTONE

## Nachdenken über Europa

Der Ausgang des Brexit-Referendums 2016 sorgte vielerorts für Ernüchterung und Ratlosigkeit. In den europäischen Institutionen und Mitgliedstaaten der EU setzte nach dem Austrittsbeschluss ein verstärktes Nachdenken zu der Frage ein, ob nicht Informations- und Partizipationsdefizite zur Niederlage beigetragen haben könnten. Eingebettet wurden diese Überlegungen in Kontroversen zum Demokratiedefizit der Union oder zu ihrer oft thematisierten Bürgerferne. Umfragen brachten zudem zu Tage, dass die Problemlösungsfähigkeit der EU bei den Austrittsbefürwortern nicht selten in Frage gestellt und die Relevanz des europäischen Einigungsprozesses für den Einzelnen kaum sichtbar wurde. Entwicklungsdefizite in Bereichen wie innere Sicherheit, Arbeitsmarkt, Infrastruktur, Umweltschutz oder Digitalisierung wurden nicht selten einem Versagen europäischer Institutionen zugeschrieben. Vor allem aber sei die Union aus Sicht vieler Menschen nicht dazu in der Lage, sinnvolle Steuerungsinstrumente zu entwickeln, um mit dem Thema »Migration« effizient, gerecht und sozialverträglich umzugehen. Die europäische Migrationspolitik war deshalb auch das Einfallstor für populistische Strömungen und Parteien wie die UKIP, um den Brexit das Allheilmittel für die Lösung nationaler Probleme zu propagieren.

Vor diesem Hintergrund gehen verschiedene Reformanstrengungen und Kommunikationsoffensiven der EU nicht nur, aber zu einem beachtlichen Teil auf den Ausgang des EU-Referendums und seine weitreichenden Konsequenzen zurück. Sowohl das »Weißbuch zur Zukunft Europas« als auch die zahlreichen Bürgerdialoge sind von der Idee getragen, die Bürgerinnen und Bürger in der Union vom Mehrwert der europäischen Einigung zu überzeugen und stärker als bisher an der Gestaltung der europäischen Zukunft zu beteiligen. Auch Bemühungen im Bereich der Migrationspolitik sollen zeigen, dass die EU aus Fehlern lernen kann und zur Entwicklung praktikabler Konzepte in der Lage ist.

Dennoch ist umstritten, welchen Anteil europäische Entwicklungen am Ausgang des Referendums letztendlich haben und bis zu welchem Grad nationale Politik zu dem Ergebnis beigetragen hat. Einige Beobachter relativieren die Wirkung des britischen Kontexts. Sie reihen ihn ein in ein ganzes Spektrum krisenhafter Erscheinungen der Europäischen Union. Dazu gehören die Turbu-



Abb. 4 »Luftverkehr!«

© Burkhard Mohr, 2019

lenzen in der Eurozone, der fehlende Durchbruch in der europäischen Migrationspolitik, Anzeichen für eine allgemeine Orientierungslosigkeit im Integrationsprozess sowie die zunehmende Skepsis gegenüber der EU in einigen ihrer Mitgliedsländer (Nugent 2018). Andere Experten hingegen nehmen an, dass europäische Entwicklungen letztendlich kaum Einfluss auf das Abstimmungsverhalten der Briten genommen haben. Sie stellen vielmehr innenpolitische Gründe in den Mittelpunkt ihrer Analyse und kommen zu dem Ergebnis, dass das Referendum in erster Linie den Charakter eines Stimmungsbarometers zur britischen Regierungspolitik angenommen habe. Das Votum entwickelte sich demnach für Premierminister Cameron zu einer »Denkzettelwahl«, die letztendlich zu seinem Rücktritt führte. Gleichzeitig sei das eigentliche Anliegen – die Entscheidung über eine Sachfrage – in den Hintergrund getreten (de Búrca 2018).

Derartige Befunde weisen darauf hin, dass der Zusammenhalt in der gesamten EU nicht zuletzt von der (öffentlichen) Wahrnehmung des europäischen Einigungsprozesses in den einzelnen Mitgliedsländern und von der Performanz der jeweiligen Regierungen abhängig ist. Mit den Bedingungen vor Ort verbinden sich somit unterschiedliche Reichweiten und Wirkungstiefen supranationaler Politik. Dieser Umstand spielt insbesondere bei dem Bestreben der EU-Kommission eine Rolle, den Austritt weiterer Mitglieder der Europäischen Union – und somit gravierende Rückschritte im Einigungsprozess – zu verhindern. Angesichts eines EU-kritischen oder gar EU-feindlichen Klimas in den Ländern mit wachsendem Einfluss populistischer Strömungen sind aus Sicht der europäischen Institutionen besondere Anstrengungen nötig, um die Wahrscheinlichkeit weiterer EU-Austritte als Domino-Effekt des Brexits zu minimieren.

### ■ Neue Verhältnisse im Europäischen Parlament

Die Folgen des Brexits lassen sich sehr eindringlich an den Veränderungen aufzeigen, von denen das Europäische Parlament (EP) betroffen ist. Der Zeitplan sieht vor, dass Großbritannien zum 29. März 2019 die Union verlässt und somit nicht mehr an den EP-

Wahlen im Mai 2019 teilnimmt. Damit ginge auch die parlamentarische Ära der britischen EU-Mitgliedschaft zu Ende. Unter den derzeitigen Umständen erscheint es jedoch nicht ausgeschlossen, dass sich das Vereinigte Königreich und die Europäische Union auf einen verzögerten Abschied einstellen müssen. Sollte dieser Fall eintreten, könnte die Insel wie bisher ihre 73 Mandate für das Europa-Parlament vergeben, um die Abgeordneten nach einer Austrittseignung umgehend wieder abzuziehen. Spätestens dann würden 46 Sitze nicht mehr neu besetzt werden. Allerdings ist vorgesehen, die restlichen 27 Mandate aus Proporzgründen EU-Staaten zuzuschreiben, die nach dem momentan gültigen Verteilungsschlüssel Repräsentationsdefizite in Kauf nehmen müssen.

Die Spielräume bei der Mandatsverteilung, die durch den Rückzug der britischen Abgeordneten entstehen, haben die Diskussion um Neuerungen im Europäischen Parlament aufs Neue angefacht. So wurde diskutiert, den Wegfall von 46 EP-Sitzen zu einer generellen Verkleinerung des Parlaments zu nutzen, dadurch Arbeitsabläufe zu straffen und Kosten zu reduzieren. Auch eine »Reservefunktion« der nicht mehr vergebenen Sitze für die Aufnahme weiterer Beitrittskandidaten in die EU war im Gespräch. Einige Staaten unter französischer Führung haben mit Unterstützung des Kommissionspräsidenten hingegen angeregt, mit den vakanten Mandaten einen europäischen Wahlkreis zu schaffen, dem transnationale Listen zugrunde lägen. Aus ihrer Sicht könnte dadurch der supranationale Charakter der EP-Wahlen deutlicher zutage treten und die europäische Identität gestärkt werden. Allerdings haben sich andere EU-Länder wie die Visegrád-Staaten unter Verweis auf den hohen Stellenwert der Subsidiarität in der Europäischen Union gegen diesen Vorschlag ausgesprochen. Dennoch hat der Brexit eine Reformdiskussion intensiviert, die mit Blick auf das Wahljahr 2024 in absehbarer Zeit wieder intensiver geführt werden dürfte. Die momentanen Mehrheitsverhältnisse lassen aber den Schluss zu, dass die Reformanhänger in den nächsten Jahren noch umfangreiche Überzeugungsarbeit leisten müssen.

Im Hinblick auf die Stärke der einzelnen politischen Lager im Europäischen Parlament lässt sich bereits heute festhalten, dass der Brexit zu einer deutlichen Verschiebung der Machtverhältnisse zwischen den Fraktionen führen wird. Beobachter gehen davon aus, dass sich die Europäische Volkspartei (EVP) durch den Abschied der britischen Vertreter aller politischen Richtungen als relativer Gewinner sehen darf. Für die bevorstehenden Wahlen ist es deshalb nicht ausgeschlossen, dass sie ihrem Spitzenkandidaten für das Amt des Kommissionspräsidenten, Manfred Weber (CSU), bei entsprechender Unterstützung durch andere politische Lager zu einer Mehrheit verhelfen könnte. Empfindlich treffen wird der Rückzug von 20 Labour-Abgeordneten die Fraktion der »Progressiven Allianz der Sozialdemokraten« im Europäischen Parlament (S&D). Verstärkt durch die prognostizierten Stimmenverluste für die zweitgrößte Fraktion kann erstmals nicht ausgeschlossen werden, dass EVP und S&D ihre gemeinsame Mehrheit im Europäischen Parlament verlieren. Diese Dominanz könnte abgelöst werden von einem multipolaren Machtgefüge, in dem integrationsfeindliche Strömungen an Einfluss gewinnen.

## Finanzielle Regelungen als Reformfenster?

Die Beiträge Großbritanniens zum EU-Haushalt werden seit Mitte der 1980er Jahre von einem Mechanismus geprägt, für den sich die Bezeichnung »Britten-Rabatt« eingebürgert hat. Dabei handelt es sich um einen Verrechnungsmodus, der aus britischer Sicht die Privilegien für Mitgliedstaaten ausgleichen kann, die im Vergleich zum Vereinigten Königreich unverhältnismäßig hohe Zuwendungen, u. a. aus dem Agrarbudget der Europäischen Union, erhalten. Angesichts der Vehemenz, mit der die damalige Premierministerin Margaret Thatcher die Regelung auf der europäischen Ebene durchsetzte, ist diese Episode in der Geschichte der Finanzbeziehungen zwischen Großbritannien und der EU noch heute mit einer starken Symbolik behaftet. Für die Integrations skeptiker auf der Insel steht die Übereinkunft nach wie vor für die druckvolle und unnachgiebige Vertretung britischer Interessen auf dem europäischen Parkett. Zu Ausgleichszwecken wurden in der Folge anderen EU-Mitgliedstaaten wie Österreich, Deutschland, den Niederlanden oder Schweden ebenfalls Nachlässe gewährt, die als »Rabatte auf den britischen Rabatt« Eingang in die europapolitische Diskussion gefunden haben. Die EU-interne Verrechnung der entsprechenden Beträge hat dazu geführt, dass insbesondere Frankreich, Italien und Spanien zusätzliche Lasten übernommen haben. Der britische EU-Austritt böte deshalb die Gelegenheit, dieses System der finanziellen Kompensation aufzulösen, Mittel einzusparen oder neue Investitionsschwerpunkte zu setzen. Weitere Vorteile wären darüber hinaus der Abbau von Bürokratie und eine größere Transparenz im Haushaltsgebaren der EU.

Der Rückfluss entsprechender Mittel wäre jedoch nicht in der Lage, die Lücke zu schließen, die der Nettozahler Großbritannien nach seinem Abschied aus der Europäischen Union hinterlassen wird. Derzeit geht man davon aus, dass der jährliche zusätzliche Finanzbedarf bei 12 bis 14 Mrd. Euro liegen könnte. Soll der EU-Haushalt auf dem derzeitigen Niveau gehalten werden, ergibt sich daher die Notwendigkeit eines zusätzlichen monetären Engagements der verbleibenden Beitragszahler. Für Deutschland ist ein zusätzlicher Betrag von jährlich 3 bis 4 Mrd. Euro im Gespräch. Die Tatsache, dass beispielsweise die Niederlande eine Erhöhung ihres Anteils an der Finanzierung der EU kategorisch ablehnen, deutet darauf hin, dass sich die Verteilungskonflikte in der EU-27 nach dem Austritt Großbritanniens verschärfen werden. Es bleibt abzuwarten, ob der Mehrjährige Finanzrahmen (MFR) für die Jahre 2021 bis 2027 mit seinen Haushaltsreformen und der Erschließung neuer Einnahmequellen dazu in der Lage sein wird, entsprechende Spannungen abzubauen (Wenz-Temming 2018).

Verhandlungsbedarf besteht darüber hinaus bei der Frage, in welcher Höhe und in welcher Form die Verbindlichkeiten beglichen werden, die Großbritannien im Hinblick auf Pensionsrückstellungen oder Finanzierungszusagen in der Zeit seiner EU-Mitgliedschaft eingegangen ist. So bestehen noch Verpflichtungen durch die Teilnahme an bestimmten Hilfsprogrammen wie dem Europäischen Stabilitätsmechanismus, die Übernahme von Kreditbürgschaften, die Kosten für anhängige juristische Auseinandersetzungen oder die Einbindung in Forschungsprogramme wie »Horizon 2020«. Auch Zusagen bei der Ausstattung verschiedener Fonds (regionale Entwicklung, Soziales, Zusammenhalt, Landwirtschaft, Fischerei) sind davon betroffen. Deshalb gehen Berechnungen der EU-Kommission davon aus, dass sich die Summe der Außenstände Großbritanniens gegenüber der Europäischen



Abb. 5 »Die Europäische Union nach dem Brexit«

© picture alliance / dieKLEINERT.de / Leopold Maurer

Union auf ca. 60 bis 100 Mrd. Euro beläuft. Nach dem bisherigen Stand der Austrittsverhandlungen kann davon ausgegangen werden, dass die finanziellen Aspekte der Trennung zum Kern der bevorstehenden Gespräche gehören werden. Von Seiten der Europäischen Kommission wurde bereits bei verschiedenen Gelegenheiten ein Junktim formuliert, das den Erfolg der künftigen Beziehungen zwischen der Europäischen Union und Großbritannien nicht zuletzt an die Bereitschaft der Insel zur Übernahme finanzieller Verantwortung knüpft. An diesem Testfall wird sich aus Sicht der EU zeigen, wie ernst es die britische Seite mit ihren verbalen Bekenntnissen zu einer vertrauensvollen Zusammenarbeit in der Zukunft meint.

## Partnersuche

Im Kreise der EU-Mitglieder hat sich das Vereinigte Königreich durch die Ausrichtung seiner Europapolitik seit 1973 den Ruf eines »widerpenstigen Partners« erworben. Dazu trägt die Tatsache bei, dass die Europäische Union neben der transatlantischen Orientierung an den USA und dem Selbstverständnis als Mutterland des Commonwealths nur einen Bezugspunkt im Koordinatensystem der britischen Politik darstellt. Trotz der engen wirtschaftlichen Verflechtungen wird die europäische Eingung auch in der offiziellen Regierungspolitik über weite Strecken als Prozess wahrgenommen, der durch seine Dynamik den britischen Interessen zuwiderlaufen und die nationale Souveränität bescheiden kann. Deshalb verstand sich die Insel auf der europäischen Bühne immer wieder als integrationspolitisches Korrektiv.

Neben der Verankerung von zahlreichen Ausnahmeklauseln im europäischen Vertragswerk (»opt-outs«) ist es Großbritannien vor diesem Hintergrund auch durch Koalitionen mit anderen EU-Mitgliedstaaten in der Vergangenheit immer wieder gelungen, seine Anliegen erfolgreich zu vertreten. In dieser Hinsicht zeichnet sich durch den Brexit ein tiefgreifender Wandel ab.

EU-Länder mit engen Arbeitskontakten zum Vereinigten Königreich und ähnlichen Vorstellungen zu »Europa« müssen sich nach dem Abschied der Briten aus dem »Club« neu orientieren. Dies gilt in erster Linie für Formate wie die Visegrád-Gruppe (Polen, Slowakei, Tschechische Republik, Ungarn) oder die »Nordic-Baltic-Eight«, zu denen Dänemark, Estland, Finnland, Lettland, Li-

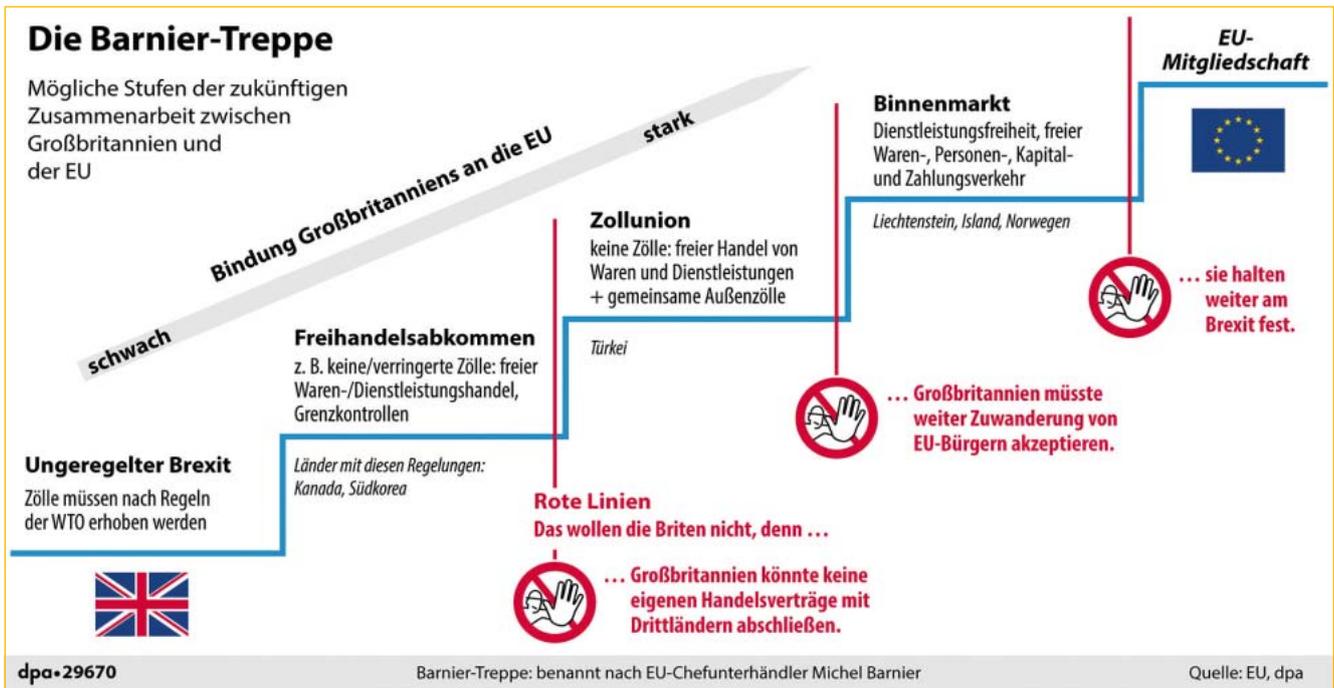


Abb. 6 »Kooperationsmodelle zwischen EU und GB nach den Kriterien des EU-Chefunterhändlers Michel Barnier«

© dpa Infografik, picture alliance

tauen und Schweden (mit Island und Norwegen ohne den Status als Vollmitglied der EU) gehören. Sie haben bereits zu einem frühen Zeitpunkt nach der Brexit-Entscheidung damit begonnen, neue Allianzen anzubahnen und ihre Zusammenarbeit zu intensivieren (Lang/ von Odarza 2018).

Eine ähnliche Strategie verfolgt die Republik Irland. Abgesehen von den intensiven ökonomischen Kontakten besteht im europäischen Kontext ein enger politischer Austausch mit Großbritannien. Diese Kanäle könnten sich gerade jetzt bei den Verhandlungen zu den Grenzregelungen zwischen Nordirland und Irland als wertvolles Kapital erweisen. Darüber hinaus versucht die irische Regierung zur Stabilisierung ihrer Position in der Union engere Beziehungen zu Ländern wie Dänemark oder den Niederlanden aufzubauen. EU-weit rückt Deutschland verstärkt in den Fokus entsprechender Bemühungen auf der bilateralen Ebene (Lange/ von Odarza 2018).

Auch in Netzwerken wie den EU-3 (Frankreich, Großbritannien und Deutschland) oder G 6 (EU-3 plus Italien, Polen, Spanien) werden sich beim Informationsaustausch und bei der Planung eines einheitlichen Vorgehens in EU-Angelegenheiten Veränderungen ergeben. Übertragbar sind derartige Entwicklungen grundsätzlich auch auf die Gruppe der Nicht-Euro-Staaten (Bulgarien, Dänemark, Kroatien, Rumänien, Schweden, Tschechien, Ungarn, Großbritannien). Im Rat verliert sie an Gewicht, weil sich nun der politische Einfluss zugunsten der Euro-Länder verschieben wird. Nach dem Prinzip der doppelten Mehrheit kann ein Gesetz nur verabschiedet werden, wenn sich mindestens 65 % der Bevölkerung und mindestens 55 % der EU-Staaten für diesen Vorschlag aussprechen. Der Bevölkerungsanteil der Euro-Staaten schlägt nach dem Ausscheiden Großbritanniens nicht mehr mit 70,4 %, sondern mit 76,5 % zu Buche (Tokarski/ Funk 2018).

Für den Aufbau einer Sperrminorität im Rat haben sich die Voraussetzungen durch den Rückzug Großbritanniens aus der EU also verschlechtert. Die europapolitische Alltagspraxis wird zeigen, welche Konsequenzen die Neuausrichtung der Mitgliederallianzen ohne britische Beteiligung mit sich bringen wird. Grundsätzlich kann jedoch schon heute festgehalten werden, dass sich

die Balance in der EU-27 durch das Ausscheiden des Vereinigten Königreiches zugunsten des integrationsoffenen Lagers verschoben hat und die bilaterale Zusammenarbeit zwischen dem Vereinigten Königreich und einzelnen EU-Mitgliedern an Bedeutung gewinnen wird.

### ■ Welche Kooperationsform für die Zukunft?

Obwohl die Konturen der künftigen Zusammenarbeit zwischen der EU und dem ehemaligen Mitglied Großbritannien noch weitgehend unscharf sind, werden in der öffentlichen Diskussion verschiedene Modelle diskutiert, die – vor allem im wirtschaftlichen Bereich – Orientierungspunkte bieten könnten. Dabei lässt sich auf verschiedene Formen der Kooperation zurückgreifen, die die EU mit einigen Ländern außerhalb der Union bereits praktiziert. Der favorisierte Ansatz soll letztendlich die Grundlage für eine besonders enge und vielseitige Partnerschaft bereitstellen, die beide Seiten anstreben.

Die britische Regierung und die EU sind sich darin einig, dass ein Austritt Großbritanniens aus der Union ohne vertragliche Regelungen vermieden werden sollte, um gravierende kurz- und langfristige Folgen zu verhindern. So gehen Studien davon aus, dass die Wirtschaftsleistung der Insel bei einem abrupten Ende der EU-Mitgliedschaft auf lange Sicht um ca. 7,8% zurückgehen könnte. Darüber hinaus würde es als eine der ersten Konsequenzen zu erheblichen Hindernissen beim Warenverkehr kommen, weil die erforderliche Infrastruktur zur Zollabfertigung noch nicht besteht. Als Folge könnten Lieferketten für eng verflochtene Produktionsabläufe unterbrochen werden, was mit negativen Folgen für die Wettbewerbsfähigkeit ganzer Wirtschaftszweige verbunden wäre. Auch Gewerkschaftsvertreter weisen darauf hin, dass die nach einem »No Deal-Brexit« gültigen Regeln der Welthandelsorganisation (WTO) durch die Einführung von Zöllen eine Gefahr für das allgemeine Preisniveau und somit für Wohlstand oder soziale Sicherheit darstellen würden. Insofern sei nicht nur mit wirtschaftlichen Einbußen zu rechnen, sondern auch mit einem Verlust an gesellschaftlicher Stabilität. Um derartige Risiken zu umgehen, haben sich zahlreiche in Großbritannien tätige Unter-

nehmen bereits dazu entschlossen, Produktionsstätten und Firmenzentralen in EU-Länder auf dem europäischen Festland zu verlegen.

Bislang zeichnet sich ab, dass »rote Linien« beider Seiten zu Zielkonflikten führen, die einer Einigung entgegenstehen. So besteht Großbritannien bei der künftigen Zusammenarbeit darauf, dass die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für die Insel keine Wirkung mehr entfaltet und das Land von einer Umsetzung europäischer Gesetze bzw. der Übernahme von EU-Standards entbunden wird. Auch Beiträge zum EU-Haushalt, wie sie als Mitglied des Europäischen Wirtschaftsraumes (EWR) anfallen würden, werden ausgeschlossen. Darüber hinaus hat die Regierung May bereits vor einiger Zeit bekannt gegeben, das Prinzip der Freizügigkeit als eines der vier zentralen Elemente des Binnenmarktes für Großbritannien außer Kraft zu setzen. Des Weiteren umfasst die britische »post-Brexit-Strategie« die Absicht, Freihandelsverträge mit Drittstaaten in Eigenregie abzuschließen, um auch in dieser Hinsicht Autonomie zurückzugewinnen.

Die Europäische Union hingegen legt Wert auf die Feststellung, dass Drittstaaten in ihrem Verhältnis zur EU neben den Vorteilen einer Mitgliedschaft in der Zollunion, dem Europäischen Wirtschaftsraum oder in einem bilateralen Vertragsverhältnis nach Schweizer Vorbild auch bereit sein müssen, Verpflichtungen zu übernehmen und einzuhalten. Dies würde – wie im Falle des EWR-Mitglieds Norwegen – bedeuten, dass die Freizügigkeit von Personen, die Übernahme von EU-Standards und Beiträge zum EU-Haushalt Teil des Vertragspaktes werden würden. Gleichzeitig halten sich die Einflussmöglichkeiten auf die Politikgestaltung in engen Grenzen.

Bislang ist noch nicht absehbar, wie die gegensätzlichen Vorstellungen miteinander in Einklang gebracht werden können. Jüngst hat die britische Premierministerin in Zusammenarbeit mit Abgeordneten des Unterhauses Vorschläge erarbeitet, die nun mit der EU erörtert werden sollen. Spielraum sieht die Europäische Union bei der Ausdehnung von Fristen für den Austrittsprozess und der Gründung einer europäisch-britischen Zollunion. Diese müsste allerdings um Vereinbarungen erweitert werden, die die bisherige Durchlässigkeit der Grenze zwischen der Republik Irland und Nordirland sicherstellen. Aus innerpolitischen Gründen hat die britische Regierung diese Variante bislang abgelehnt. Derartige »rote Linien« sind nicht zuletzt den innerparteilichen Kräfteverhältnissen in der Konservativen Partei und dem Fraktionsmanagement der Premierministerin geschuldet. Mehrheiten scheinen momentan nur möglich, wenn Kompromisse eingegangen werden. Diese wiederum können dazu führen, dass Abgeordnete sich nicht mehr an die Regierungslinie gebunden fühlen und der Premierministerin ihr Vertrauen entziehen.

## Fazit

Nach wie vor wird in der Brexit-Debatte ein sehr breites Spektrum an politischen Maßnahmen diskutiert (Korrekturen am bestehenden Austrittsabkommen, Neuverhandlungen, ein weiteres Referendum, längere Übergangsfristen, vorgezogene Wahlen zum

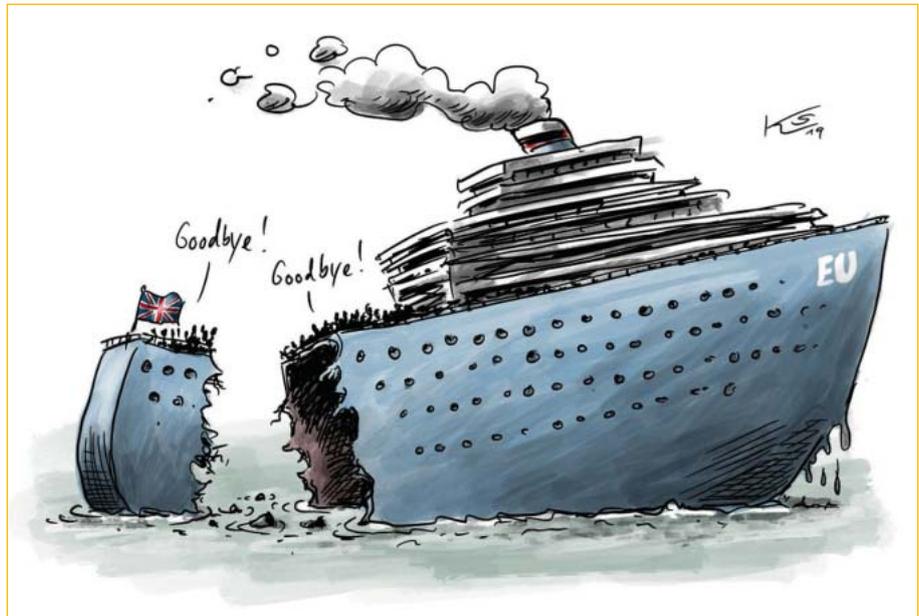


Abb. 7 »Goodbye!«

© Klaus Stüttmann, 2019

Unterhaus). Dieser Umstand macht deutlich, dass Zielkonflikte und unterschiedlichste Interessenlagen zu einer Zerfaserung des Austrittsprozesses geführt haben. Offen zutage treten nun die Komplexität und Kontroversität, die sich mit der vermeintlich einfachen Frage des Referendums vom 23. Juni 2016 verbinden (»remain« – »leave«).

Vor diesem Hintergrund haben die Abschiedsbestrebungen Großbritanniens die integrationspolitische Tagesordnung der letzten Jahre maßgeblich beeinflusst. Dabei ging es aus Sicht der EU nicht zuletzt um eine Verhandlungsstrategie für ihre »Task Force 50« zur Festlegung der Trennungsmodalitäten. »Rote Linien« – u. a. bei der Freizügigkeit – ließen das Selbstverständnis der Union als Wertegemeinschaft deutlich werden. Dabei wurde die einheitliche Haltung der EU-Mitglieder gegenüber dem Vereinigten Königreich als ein Akt der Solidarität interpretiert. Versuche von britischer Seite, durch Pendeldiplomatie neue Allianzen zu schmieden, blieben bislang weitgehend erfolglos. Die nächsten Schritte werden zeigen, ob es der Europäischen Union gelingen wird, ihre Verhandlungsgrundsätze (Gelassenheit, Einheit, Dialog und Transparenz) als erfolgversprechende Einheit aufrecht zu erhalten. Es kann für die Zukunft nicht ausgeschlossen werden, dass entsprechende Interessenkonstellationen einzelne EU-Staaten von diesem Kurs abweichen lassen und das synchronisierte Vorgehen der Union auf die Probe stellen.

Im Wettstreit der verschiedenen Integrationskonzepte und Leitbilder verlässt mit Großbritannien ein Akteur die EU-Arena, der sehr großen Wert auf den Erhalt der nationalen Souveränität legt. Insofern verliert das integrationskritische Lager eines seiner profiliertesten Mitglieder. Trotzdem muss sich erst noch zeigen, ob weitere Integrationsschritte, wie sie etwa von der französischen Regierung vorgeschlagen werden, die Unterstützung der anderen EU-Mitglieder finden. Das »Weißbuch zur Zukunft Europas« greift verschiedene Entwicklungspfade auf, sodass Ausnahmeregelungen und verschiedene Geschwindigkeiten bei weiteren Integrationschritten nach wie vor zur Praxis der europäischen Einigung gehören werden. Oft kam Großbritannien auf dem Weg zu einer »ever closer union« in der Vergangenheit die Rolle des Skeptikers zu. EU-Staaten mit ähnlicher Ausrichtung werden sich nun um neue Zentren gruppieren müssen, die die integrationskritische Haltung mit einem ähnlichen Selbstbewusstsein vertreten wie es verschiedene britische Regierungen seit 1973 getan haben.

Neue Formate der Zusammenarbeit zwischen dem ehemaligen EU-Mitglied Großbritannien und der Europäischen Union müssen

erst noch entwickelt werden und sich dann in der Praxis bewähren. Bislang hat sich gezeigt, dass das Vereinigte Königreich vor allem an Kooperationsstrukturen interessiert ist, die dazu geeignet sind, die Vorteile seiner EU-Mitgliedschaft außerhalb der Europäischen Union zu konservieren und Nachteile eines – wie auch immer gearteten – Brexits zu minimieren. Allerdings stoßen diese Vorstellungen in den supranationalen Institutionen nicht immer auf positive Resonanz. Manche Akteure erinnern diese Optimierungsstrategie an das britische »Rosinenpicken« vergangener Tage. Deshalb wird es in den nächsten Jahren vor allem darauf ankommen, dass beide Seiten realistische Ziele mit pragmatischen Zugängen verknüpfen und so die Grundlage für einen zukunftsfähigen Lernprozess legen.

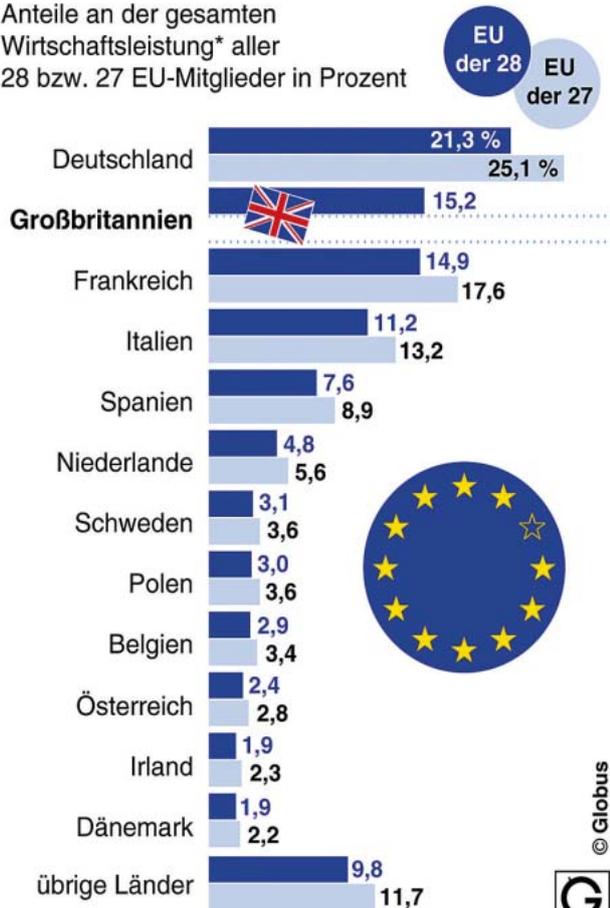


Abb. 9 »Quo vadis, EU?«

© Gerhard Mester, 2016

## Die EU – mit und ohne Großbritannien

Anteile an der gesamten Wirtschaftsleistung\* aller 28 bzw. 27 EU-Mitglieder in Prozent



© Globus



Abb. 8 »Die EU – mit und ohne Großbritannien«

© Globus Infografik, dpa

### Literaturhinweise

- de Búrca, Gráinne (2018): How British was the Brexit vote?, in: Martill, Benjamin/Staiger, Uta (Hrsg.) (2018): Brexit and beyond. Rethinking the Futures of Europe. London: UCLPress, S. 46–52
- Große Hüttmann, Martin / Wehling, Hans-Georg (2013): Das Europalexikon. Begriffe, Namen, Institutionen. Bonn: BpB
- Lange, Kai-Olaf/von Ondarza, Nicolai (2018): Minilateralism in der EU. Chancen und Risiken der innereuropäischen Diplomatie. Berlin: SWP (SWP Aktuell Januar 2018)
- Leggewie, Claus (2019): Nebenwahlen? Hauptwahlen! Europa vor einer Richtungsentscheidung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, 4–5/2019, S. 4–10
- Müller-Brandeck-Bocquet, Gisela (2019). Zukunftsdebatten in der EU. Großer Wurf oder kleinteilige Reformvorschläge?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, 4–5/2019, S. 19–25
- Nugent, Neil (2018): Brexit. Yet another crisis for the EU, in: Martill, Benjamin/Staiger, Uta (Hrsg.) (2018): Brexit and beyond. Rethinking the Futures of Europe. London: UCLPress, S. 54–62
- Von Ondarza, Nicolai/Schenuit, Felix (2019): Die Europawahlen 2019 und das europäische Parteiensystem, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, 4–5/2019, S. 11–18
- Sturm, Roland (2018): Brexit: das Vereinigte Königreich verlässt die EU, aber wie?, in: Gesellschaft-Wirtschaft-Politik, 3/2018, S. 341–350
- Tokarski, Pawel/Funk, Serafina (2018): Die Nicht-Euro-Staaten in der EU nach dem Brexit. Berlin: SWP (SWP Aktuell Dezember 2018)
- Weinmann, Georg (2013): »A referendum on Europe may be necessary.« Britische Europapolitik im Spannungsfeld von Parlamentsouveränität und direkter Demokratie, in: Brummer, Klaus/Pehle, Heinrich (Hrsg.): Analysen nationaler und internationaler Politik. Opladen u. a.: Budrich, S. 229–242
- Wenz-Temming, Anna (2018): Die Finanzierung der Europäischen Union nach 2020 – Aussicht auf einen qualitativen Entwicklungssprung?, in: Wirtschaft-Gesellschaft-Politik 4/2018, S. 479–489

## MATERIALIEN

M 1 Alexander Heinrich (2018):  
»Die Lücke, die der Brexit lässt«,  
Das Parlament

Kein anderes Land auf dem Kontinent hat einen solch intensiven Handel mit dem Vereinigten Königreich wie Deutschland. Im Jahr 2017 hat Deutschland Waren und Güter im Wert von knapp 85 Milliarden Euro ins Vereinigte Königreich exportiert, das damit nach den USA, Frankreich, China und den Niederlande auf Rang fünf der deutschen Ausfuhrziele steht. Insgesamt betrug das Handelsvolumen 2017 121,5 Milliarden Euro. Der Blick auf weitere Daten zeigt, was mit einem Brexit auf dem Spiel stehen könnte: Laut Deutschem Industrie- und Handelskammertag (DIHK) gibt es mehr als 2.500 deutsche Unternehmen mit einem Standort im Vereinigten Königreich, dort sind mehr als 400.000 Mitarbeiter beschäftigt. Umgekehrt arbeiten rund 240.000 Beschäftigte bei britischen Unternehmen in Deutschland. Etwa 750.000 Arbeitsplätze in Deutschland hängen laut DIHK vom Handel mit dem Vereinigten Königreich ab.

An dieser engen Verflechtung muss ein möglicher Austritt der Briten aus der EU zwar nicht zwangsläufig etwas ändern, allerdings dürften die mit einem Brexit zu erwartenden Einschränkungen beim Waren-, Dienstleistungs-, Kapital- und Personenverkehr Exporte nach Großbritannien verteuern. Dieser Effekt gilt auch umgekehrt: Wenn britische Fahrzeuge, Maschinen oder Chemie- und Erdölzeugnisse teurer werden, könnten zum Beispiel deutsche Unternehmen einspringen, denn diese sind bei diesen Gütern ebenfalls stark aufgestellt. Bei der deutschen Außenhandelsförderung »Germany Trade and Invest« (GTAI) geht man davon aus, dass deutsche Hersteller unter dem Strich sogar von einem Brexit profitieren könnten. »Unabhängig davon, welche Handelsregeln nach dem Brexit gelten werden, zeichnet sich eines ab: Britische Waren dürften Lieferanteile in den EU-Ländern verlieren. Weil sie teurer werden und weniger schnell verfügbar sein werden«, sagte Annika Pattberg, Leiterin des GTAI-Büros in London im Mai dieses Jahres.

Auf der anderen Seite stehen die Skeptiker, die mit erheblichen ökonomischen Auswirkungen in den verbleibenden EU-Mitgliedstaaten und eben insbesondere in Deutschland rechnen. So träfe laut einer Studie des Europäischen Ausschusses der Regionen ein Brexit deutsche Regionen überproportional stark. Demnach liegen hierzulande 41 von 50 Regionen in der EU, in denen Industrie und Handwerk unter einem britischen EU-Austritt besonders leiden dürften, darunter Hamburg, Berlin, Köln und Düsseldorf sowie die Regionen Stuttgart und Niederbayern mit ihrer Auto- und Zuliefererindustrie. Anders wären die Folgen des Brexit für Dienstleistungsregionen: »Es ist möglich, dass sich für einige der wichtigsten Regionen der EU 27 im Banken- und Finanzsektor neue Chancen eröffnen, zumal Paris, Frankfurt am Main, Dublin und Luxemburg darum konkurrieren, Finanzdienstleistungen aus London anzuziehen«, heißt es in der Studie.

Von großer Bedeutung dürfte außerdem die Frage sein, welche Länder künftig jene Lücke im EU-Haushalt kompensieren, die ein Austritt der Briten lassen würde. Auf Deutschland als größten Nettozahler könnten dabei höhere Kosten zukommen als auf EU-Empfängerländer. EU-Haushaltskommissar Günter Oettinger (CDU) sprach im Februar 2018 davon, dass Deutschland bis zu vier Milliarden Euro zusätzlich ausgeben müsse, um die zu erwartende Brexit-Lücke im Budget zu schließen und neue Aufgaben wie den Schutz der Außengrenzen zu finanzieren. (...) Auch außen- und sicherheitspolitisch wäre ein »Leave« der Briten für die EU und damit auch für Deutschland ein Verlust: Großbritannien hat neben



M 2 »Reiseziel: Glorreiche Zukunft für das britische Empire!«

© Gerhard Mester, 2018

Frankreich einen ständigen Sitz im UN-Sicherheitsrat, ist neben Frankreich die einzige Atommacht in Europa und verfügt über eine der schlagkräftigsten Armeen des Kontinents. Zwar signalisiert man in London, dass man im Fall des Brexits eng mit Deutschland und Europa verbunden bleiben werde – vor allem im Rahmen der Nato, angesichts von Herausforderungen wie Terrorismus, illegale Migration und Cyberangriffe aber auch in der geheimdienstlichen Zusammenarbeit. Klar ist aber, dass die EU mit dem Verlust eines geopolitischen Mittelschwergewichts wie Großbritannien in der internationalen Sicherheitspolitik an Einfluss einbüßen dürfte.

Mit der »Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit« (Pesco) verständigten sich EU-Mitglieder deshalb 2017 mit Blick auf einen Brexit auf eine Verteidigungsunion, die man als Versuch bezeichnen könnte, den Kern einer späteren gemeinsamen europäischen Armee zu schaffen. Großbritannien galt stets als Bremsen einer solchen Entwicklung.

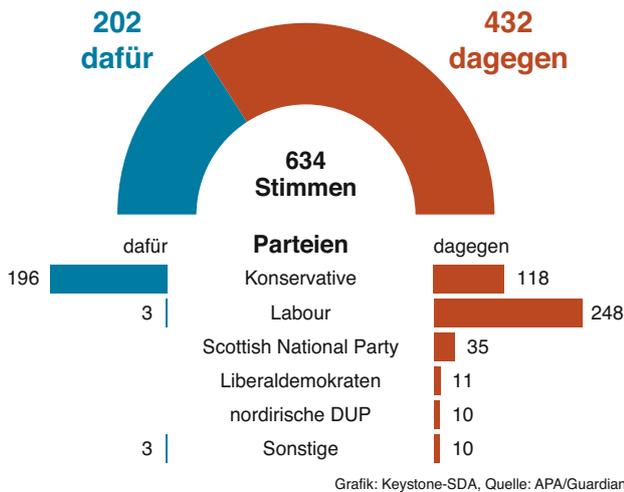
Ein britischer Austritt wirft außerdem die grundsätzliche Frage auf, wie es mit der EU als Ganzes nach weitergeht. Bereits heute zeichnet sich eine Verschiebung der Balancen im europäischen Interessengefüge ab: Die Kooperation von Frankreich und Deutschland gewinnt nochmals an Bedeutung. Befürworter einer strengeren Haushaltspolitik, zu denen traditionell die Niederlande, skandinavische Länder und auch die Bundesregierungen der vergangenen Jahre gehören, dürften mit den Briten einen einflussreichen Partner verlieren, das gilt auch für jene Regierungen von EU-Ländern, die sich als Verfechter des Freihandels verstehen.

Turbulenzen dürfte es außerdem in der europäischen Hochschullandschaft geben. Bisher profitieren zum Beispiel deutsche Studenten vom Erasmus-Programm, das von der EU finanziert wird. Noch wichtiger als diese Stipendien ist in diesem Zusammenhang, dass Erasmus garantiert, dass keine Studiengebühren bezahlt werden müssen, die auf der Insel recht hoch ausfallen können. Den Nachteil eines Brexits hätten nicht nur die Briten, deren Hochschulen für den akademischen Nachwuchs vom Kontinent an Attraktivität verlieren würde: Britische Universitäten wie Cambridge und Oxford sind neben der ETH Zürich die einzigen Hochschulen Europas, die in Sachen Forschung und Lehre im Weltmaßstab regelmäßig Spitzenplätze belegen können. Ein EU-Austritt der Briten wäre auch hier – wie in eigentlich allen anderen Facetten – für die Briten selbst wie für die im EU-Klub verbleibenden Länder mit Unwägbarkeiten und Nachteilen verbunden.

© Heinrich, Alexander: Die Lücke, die der Brexit lässt, Das Parlament, Nr. 43–45/2018, S. 3

## Britisches Parlament gegen Brexit-Deal

Votum zum Austrittsvertrag  
im Unterhaus am 15. Januar 2019



M 3 »Britisches Unterhaus gegen Brexit« © picture alliance/KEYSTONE

### M 4 Beat Müller (2019): »Beim Brexit ist Verdrängen nicht mehr lange möglich«, *Neue Zürcher Zeitung*, 17.1.2019

(...) Mit der krachenden Abstimmungsniederlage der Regierung beim Scheidungsvertrag mit der EU hat die Unberechenbarkeit der britischen Politik jetzt ein besorgniserregendes Ausmaß erreicht. Das von Theresa May ausgehandelte Abkommen muss als erledigt gelten, während die Premierministerin vor unüberwindlich scheinenden Hindernissen steht, aber dennoch im Amt verbleibt. Zwar hätte ihr Vertrag einiges von dem erreicht, was viele Briten sich wünschten, als sie 2016 für den Austritt aus der EU votierten: Das Land hätte die Kontrolle über die Immigration zurückgewonnen, weil die Personenfreizügigkeit nicht länger gegolten hätte, während gleichzeitig der friktionslose Zugang der Wirtschaft zu den EU-Märkten weiter sichergestellt gewesen wäre. Für die Abgeordneten überwogen aber die Negativpunkte: Großbritannien wäre auf Jahre hinaus eine Art Passivmitglied der EU ohne Mitbestimmungsrechte geblieben. Auch der andauernde Streit um die Grenze in Irland war nicht auszuräumen – beide Seiten sind nicht gewillt nachzugeben. Die verfahrenre Lage ist auch die Folge von Missverständnissen und Fehleinschätzungen auf beiden Seiten des Ärmelkanals: Die Briten haben bei den Verhandlungen in Brüssel die Geschlossenheit der EU unterschätzt. Brüssel hat umgekehrt zu wenig unternommen, um dem Parlament in London die Zustimmung zum Brexit-Abkommen zu erleichtern. Der Brexit ist unterdessen dabei, das britische politische System und die ungeschriebene Verfassung Großbritanniens auf eine Probe zu stellen. Es ist zwar nicht anzunehmen, dass May ihr Land nun unbeirrt an den befürchteten Abgrund des »no deal« führen wird. Ihr ausgeprägtes Pflichtbewusstsein dürfte sie daran hindern. Doch wie ihr »Plan B« aussehen könnte, weiß niemand, und es ist fraglich, ob sie es selber weiß. Dabei steht längst fest, dass sie als Regierungschefin nur noch eine Aufgabe hat, an der sie gemessen wird: nämlich den EU-Austritt Großbritanniens nicht zum Desaster werden zu lassen. Aus

diesem Grund fließen alle Energien und Ressourcen in Westminster in die Bewältigung des Brexit. Der Preis dafür ist hoch, weil alle übrigen Themen in den Hintergrund gedrängt werden und ihre Behandlung vernachlässigt wird. Das sind die Kollateralschäden des Streits um den EU-Austritt.

Doch in der Bevölkerung stößt dieses Schauspiel auf der Bühne der Politik zunehmend auf Ablehnung. Zu dessen bemerkenswerten Eigenschaften gehört, dass es abwechselungsweise für Langleweiligkeit und Erschrecken sorgt. Denn es geht schon seit Monaten immer wieder um die ewig gleichen Fragen und gleichzeitig um die folgenreichste Weichenstellung für das Land auf Jahrzehnte hinaus. Diese toxische Mischung hat zu einem wachsenden Verlust des Vertrauens in die politische Elite geführt, der nichts zu gelingen scheint – und damit nochmals genau das verstärkt, was ursprünglich zum Brexit-Entscheid der Stimmbürger geführt hatte. Es müsste deshalb den Politikern erstens darum gehen, nicht noch mehr Schaden anzurichten, und zweitens, die Ursachen dieses Vertrauensverlustes anzugehen.

Ob des akuten Stands des Brexit-Fiebers darf nicht vergessen werden, dass die Zukunft sogar noch schwierigere Entscheidungen erfordert wird. Denn eigentlich wurde bis anhin in London »nur« über die Modalitäten des Austrittsvertrags gestritten. Selbst wenn das Abkommen von Theresa May vom Parlament akzeptiert worden wäre, hätten anschließend erst die eigentlichen Detailverhandlungen begonnen, bei denen es um die wirklich schwierigen Fragen des zukünftigen Verhältnisses gehen wird. Einen Vorgeschmack darauf bot der Streit um die zukünftige EU-Außengrenze in Irland – die einzige konkrete Frage, um die bereits jetzt gerungen wurde. Falls es dazu kommt, wird in dieser Phase dann auch klarer werden, welches die langfristigen Kosten und die von der britischen Seite erstrebten Nutzen des Brexit sein werden und ob der EU-Austritt in Großbritannien tatsächlich einen produktiven reformerischen Eifer auslösen wird, von dem bis jetzt wenig zu sehen war.

Der Brexit ist nicht ein Ereignis, sondern ein komplexer Prozess, der noch Jahre in Anspruch nehmen wird. Beide Seiten sollten zunächst alles daransetzen, um einen Sprung ins Ungewisse, wie es ein unregelter Austritt am 29. März um Mitternacht darstellen würde, zu vermeiden. Aus pragmatischen Gründen wird deshalb eine Verschiebung des Termins kaum zu umgehen sein. Ein solcher Zeitgewinn könnte dann vor allem auch dazu genutzt werden, um eine Rückkehr zu den von der britischen Verfassung vorgesehenen regulären Entscheidungsprozessen einzuleiten. Dies könnte ein zweites Referendum aber nicht leisten. Denn auch eine neue Volksabstimmung kann nur binär über Grundsatzfragen entscheiden und ist nicht dazu geeignet, Details eines Ab-



M 5 »Und? Hat's ihnen geschmeckt?«

© Gerhard Mester, 2019

kommens mit der EU zu klären. Dies kann nur das Parlament. Um einen demokratisch legitimierten Ausweg aus der gegenwärtigen Lähmung zu finden, müssen aber die Wähler sehr wohl befragt werden – indem sie ein neues Parlament wählen. Im Wahlkampf müssten die Parteien in ihren Wahlmanifesten den Wählern reinen Wein einschenken und klare Aussagen zu ihren Vorstellungen zum Brexit machen. Die unter diesen Voraussetzungen gewählten Abgeordneten beziehungsweise Mehrheiten von ihnen könnten sich dann im Parlament auf einen definierten Wählerauftrag in der Brexit-Frage berufen. Die unter diesen Umständen getroffenen Entscheidungen würden dann keinem Zweifel an ihrer Legitimität mehr unterliegen, und das Parlament wäre wieder handlungsfähig. Von der Person Mays abgesehen stellt der Brexit das britische politische System und sogar die ungeschriebene Verfassung Großbritanniens auf eine Probe. Das fundamentale Problem besteht darin, dass die Stimmbürger im Referendum 2016 anders entschieden haben, als dies eine Mehrheit im Parlament getan hätte. Laut der ungeschriebenen Verfassung des Landes ist das Parlament der Souverän, welcher bestimmt, was Recht und Gesetz ist. Mit dem Referendum wurde dies dem Parlament streitig gemacht. Das Volk stimmte außerdem nur über das abstrakte Prinzip des EU-Austritts ab, während es dem Parlament überlassen wurde, über die genauen Bedingungen zu befinden. Fest steht dort aber einzig ein negatives Ziel: Es gibt im Unterhaus eine Mehrheit für die Vermeidung eines Austritts ohne Abkommen, nicht aber für alle anderen bisher in die Diskussion geworfenen Alternativen. Auch die politische Geografie im Parlament selber wurde durch den Brexit gehörig durcheinandergebracht. Proeuropäische Mitglieder des Kabinetts von Theresa May fühlen sich in der gegenwärtig wichtigsten politischen Frage proeuropäischen Abgeordneten von Labour deutlich näher als beide ihren jeweiligen Parteiführern. Deshalb zeigt das Zweiparteiensystem erste Anzeichen von Auflösungserscheinungen. Auf dem Spiel steht zum einen die Zukunft der in der Europa-Frage notorisch zerstrittenen Konservativen Partei. Es ist aber bezeichnend, dass die oppositionelle Labour-Partei trotz dieses desolaten Zustands der Regierungspartei mit dem Stellen der Vertrauensfrage lange gezögert hat. Denn was den Brexit betrifft, ist Labour ebenfalls gespalten. Ein von seiner Parteibasis gefordertes zweites EU-Referendum lehnt Parteichef Jeremy Corbyn ab. Seine Priorität bleibt vielmehr der Sturz der Regierung May. Dabei nimmt er das Risiko eines unregulierten Brexit offensichtlich nicht nur in Kauf, sondern scheint sogar darauf zu zählen, dass das dadurch verursachte Chaos den Weg in die angestrebte sozialistische Umgestaltung Großbritanniens frei machen könnte. Hier verstärken sich im Übrigen der linke und der rechte Rand in der britischen Politik gegenseitig: Viele Brexit-Anhänger glauben, der Schock eines »harten« Brexit sei durchaus ein lohnender Preis für die Wiedergewinnung der britischen Freiheit.

© [www.nzz.ch/meinung/beim-brexit-ist-verdraengen-nicht-mehr-lange-moeglich-ld.1452073](http://www.nzz.ch/meinung/beim-brexit-ist-verdraengen-nicht-mehr-lange-moeglich-ld.1452073)

#### M 6 Peter Müller(2019): »Lasst sie ziehen!«, Der Spiegel 4/2019

Die dramatische Niederlage Theresa Mays bei der Abstimmung über das Austrittsabkommen hat deutlich gemacht, dass die britische Regierung auf absehbare Zeit nicht in der Lage sein wird, einen Konsens darüber herzustellen, auf welche Weise die Briten die EU verlassen wollen. Mays Aussage, sie werde nun mit der Op-



M 7 »Debatte im britischen House of commons«, hier 31.1.2019

© picture alliance / Photoshot

position eine Einigung suchen, klingt wie Hohn. Man muss sich das vorstellen: Eine Premierministerin, die kein Problem damit hatte, ihre Kollegen aus den restlichen 27 Mitgliedsländern wiederholt zur Befassung ihrer Brexit-Probleme zusammenzutrommeln, hat es in den vergangenen zwei Jahren nicht fertig gebracht, mit den anderen Parteien in London zu klären, wie sich das Vereinigte Königreich seine Zukunft in Europa vorstellt. Die EU sollte die Briten ziehen lassen, damit sie die Frage in Ruhe beantworten können – außerhalb der Gemeinschaft. Statt den Briten weiterhin hinterherzurennen, damit sie vielleicht doch ein Austrittsabkommen absegnen, das in weiten Teilen nach Mays Wünschen konzipiert und vom britischen Kabinettt gebilligt wurde, sollten es die restlichen Europäer notfalls auf einen harten Brexit ankommen lassen und ihre Kraft nun dafür einsetzen, sich auf das Schlimmste vorzubereiten. (...) nun riskiert die EU, dass die politische Malaise in Großbritannien den ohnehin bröckelnden Fundamenten der Gemeinschaft bleibenden Schaden zufügt. Die EU kann es sich nicht leisten, bei der Lösung ihrer Probleme – Migration, Euroreform und vor allem ein zunehmend feindlich gesinnter US-Präsident – von einem Teil der britischen Tories in Geiselhaft genommen zu werden. (...) Die Abwicklung der britischen Mitgliedschaft erschöpft eine Union, die schon genug damit zu tun hat, Lösungen für ihre Bürger zu erarbeiten, wenn sie dem Aufstieg der Rechtspopulisten von Le Pen bis Salvini etwas entgegensetzen will. Dabei droht der Schaden, den eine neue Euro-Krise oder ein Crash italienischer Banken anrichten können, größer zu sein als der eines harten Brexits. Das bedeutet freilich nicht, dass man den Briten jetzt nicht noch ein paar Wochen einräumen sollte, denkbar wäre eine begrenzte Fristverlängerung über den 29. März [2019] hinaus, etwa bis das neue Europaparlament im Juli [2019] zusammentritt. Wenn es Premier May und Labour-Chef Corbyn wider Erwarten doch gelingt, im britischen Parlament eine parteiübergreifende Mehrheit für einen sanften Brexit zu finden, für eine Zollunion mit der EU etwa oder sogar ein Verbleib im Binnenmarkt nach dem Vorbild Norwegens, dann sollte dies allen Europäern nur recht sein. (...) Für die EU ist der Abgang Großbritanniens auch eine Verpflichtung. Die Briten taugen künftig nicht mehr als Ausrede, wenn in Europa nichts vorangeht, etwa bei der Sicherheitspolitik. (...) Die EU muss zeigen, dass sie in einer globalisierten Welt Teil der Lösung ist und nicht Teil des Problems. Das ist das wichtigste Brexit-Versprechen, das die Gemeinschaft ihren Bürgern geben kann.

© Müller, Peter: Lasst sie ziehen!, Der Spiegel 4/2019, S. 6

**M 8 Interview mit dem ehemaligen britischen Minister für den Austritt aus der Europäischen Union, David Davis: »Kein Grund zur Angst!« Spiegel 3/2019**

**Spiegel:** Warum ist der [Austritts-]Deal so schlecht?

**Davis:** Nun, erstens, weil er Nordirland von Rest des Vereinigten Königreichs abspalten würde, und das ist etwas, wogegen wir uns als Konservative Partei, als Partei der Einheit, immer gestellt haben. Zweitens müssen wir bei diesem Deal so lange in einer Zollunion bleiben, wie es die Europäische Union wünscht. Damit würden wir uns vollständig der Gegenseite ausliefern. (...) Es kann nicht sein, dass uns Brüssel weiter vorschreibt, was wir zu tun haben. (...)

**Spiegel:** Sie sind ein prominenter Fürsprecher der Idee eines No-Deal-Brexits. Meinen Sie das ernst?

**Davis:** Das stimmt nicht. Ich bin kein Befürworter des No Deal. Ich habe gesagt, dass wir uns davor nicht zu fürchten brauchen. Ein No Deal ist natürlich längst nicht die beste Lösung. (...) Aber man kann nur erfolgreich verhandeln, wenn man sich die Option offenhält abzubrechen. (...)

**Spiegel:** Könnten Sie sich überhaupt ein zweites Referendum vorstellen?

**Davis:** Nein, niemals. Es gab ein Referendum, und das Ergebnis war eindeutig.

**Spiegel:** In ihrem ewigen Streit über Europa nimmt Ihre Partei die Nation als Geisel. Wo ist die Vernunft, der Wille zum Kompromiss geblieben?

**Davis:** Sie glauben, dass dafür nur die Konservativen verantwortlich sind? Wo ist denn die Kompromissbereitschaft der Europäischen Kommission oder die Deutschlands? Es ist bedauerlich, dass alles so weit gekommen ist. Ursprünglich bestand unsere Verhandlungsstrategie darin, dass wir einen guten Ausgang für alle Seiten finden wollten. Aber Europa war dazu entschlossen, dafür zu sorgen, dass wir keinerlei Vorteile haben würden. (...)

**Spiegel:** Aber es sind doch vor allem die Konservativen, die sich selbst brutal bekämpfen und gegenseitig als Extremisten bezeichnen.

**Davis:** Unsere politischen Auseinandersetzungen führen wir heftiger als viele andere Parlamente in Europa. Erst bekämpfen wir uns, und danach sind wir wieder Freunde. Das ist unsere Idee von Demokratie.

**Spiegel:** Bereitet es Ihnen keine Sorgen, dass zukünftige Generationen Sie verantwortlich machen könnten für einen der womöglich größten Fehler in der britischen Geschichte?

**Davis:** Oh, ich bin mir sehr sicher, dass der Brexit ein Erfolg sein wird. (...) Bei jeder großen historischen Entscheidung kann man richtig- oder falschliegen. Das heißt aber nicht, dass man aus Furcht solchen Entscheidungen aus dem Weg gehen sollte. Natürlich birgt der Brexit Risiken. Aber ich mache mir keine sonderlich großen Sorgen, dass wir falsch liegen.

© Der Spiegel, 3/2019, S. 82–83

**M 9 Otmar Issing (2019): Aus dem Brexit nichts gelernt, FAZ, 24.1.2019**

Seit vielen Jahren verweigern einige Mitgliedstaaten der EU eine umfassende Kooperation bei der Bekämpfung von Steuerflucht und Steuervermeidung. Da für europäische Beschlüsse auf dem Gebiet der Steuerpolitik Einstimmigkeit erforderlich ist, besitzt jedes Land ein Vetorecht. Was liegt hier also näher, als den Widerstand gegen vernünftig erscheinende Schritte zu brechen, indem hier das Erfordernis der Einstimmigkeit durch Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit abgelöst wird. Danach kommt eine



M 10 »Das Brexit-Drama«

© Maren Kamensky, www.humor-kamensky.sk/

Mehrheit zustande, wenn 55 Prozent der Mitgliedstaaten zustimmen, die mindestens 65 Prozent der Bevölkerung der EU repräsentieren. Auf den ersten Blick spricht scheinbar alles dafür, die EU durch den Übergang zum Mehrheitsprinzip auf diesem Gebiet handlungsfähig zu machen, um endlich einen Missstand zu beenden. Wenn die qualifizierte Mehrheit in der Steuerpolitik aber erst einmal eingeführt ist, gilt sie generell und nicht nur für den aktuellen Anlass. (...) Explizit genannt werden eine Finanztransaktionssteuer und eine Digitalsteuer. (...) Wie es der Zufall (?) will, ändern sich mit dem Ausscheiden Großbritanniens die Verhältnisse für eine qualifizierte Mehrheit geradezu dramatisch. (...) Die sogenannten Nordländer, die tendenziell durch Widerstand gegen Transfers an hochverschuldete Länder, protektionistische Maßnahmen und Steuererhöhungen charakterisiert sind, verfügen bisher über einen Anteil von 39 Prozent der EU-Bevölkerung. (Dazu zählen die Niederlande, Deutschland, Österreich, die baltischen Länder, Dänemark, Schweden und das Vereinigte Königreich.) Dem steht ein Anteil der mediterranen Länder von bisher 38 Prozent gegenüber. Im Lissabon-Vertrag waren die Bedingungen für eine qualifizierte Mehrheit so austariert, dass sowohl der Norden wie der Süden über eine Sperrminorität von (mindesten) 35 Prozent verfügten. Der »Norden«, so er sich denn einig war, konnte damit Initiativen zu seinen Lasten verhindern. Nach dem Brexit sinkt der Anteil der Nordländer auf 30 Prozent während der Anteil der Südländer auf 43 steigt. Die im Lissabon-Vertrag angelegte wechselseitige Blockademacht wird damit zugunsten der Südländer geändert. (...) Man muss kein Prophet sein, um angesichts des Drängens der Kommission und der Machtverschiebung höhere Steuern vorherzusagen – ohne dass der Bundestag dem Einhalt gebieten könnte. Der Protest gegen den Verlust an demokratisch legitimer Kompetenz der nationalen Parlamente in einer zentralen Angelegenheit staatlicher Souveränität würde sich über kurz oder lang gegen die EU richten. Damit läuft diese Initiative in der Konsequenz ihrer Folgen nicht nur allen ohnehin problematischen Bestrebungen einer »immer engeren Union« entgegen, sondern gefährdet auch die erfolgreiche bisherige Integration. Die Kommission scheint jedenfalls aus dem Brexit nichts gelernt zu haben. Allein schon mit dieser Initiative gießt sie weiter Wasser auf die Mühlen europafeindlicher Parteien.

© Issing, Otmar: Aus dem Brexit nichts gelernt, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 24.1.2019, S. 16

**M 11 Hendrick Kafsack (2018): Besser als der Ruf, Das Parlament**

Den Untergang der EU herbeizuschreiben, hat Hochkonjunktur. Es stimmt ja auch: Die Zeichen stehen schlecht. Euro- und Flüchtlingskrise haben die EU in Nord und Süd, West und Ost gespalten. Das Brexit-Votum hat sie erschüttert. Viele der neuen und einige alte EU-Staaten haben Regierungen, die mit zentralen Werten der EU wenig anfangen können. Zugleich wird die Gemeinschaft außenpolitisch herausgefordert. Der amerikanische Präsident Donald Trump stellt das multilaterale System in Frage und droht mit Schutzzöllen, der russische Präsident Wladimir Putin führt einen Cyberkrieg gegen den Westen und China versucht, mit allen Mitteln eine neue Vormachtstellung zu erringen. Und die EU? Ist mit sich selbst beschäftigt. Der französische Präsident Emmanuel Macron hat eine mitreißende Europa-Rede gehalten und keine Antwort bekommen. Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker hat Diskussionspapiere zur Zukunft der EU vorgelegt und findet außerhalb Brüssels niemanden, der mit ihm diskutiert. Dennoch ist die EU besser als ihr Ruf. Sie hat die – tiefe – Eurokrise überlebt. Sie hat eine klare Antwort auf Trump gegeben. In der schwierigen Migrationspolitik gibt es Fortschritte. Es kommen kaum noch Migranten, was hierzulande oft übersehen wird. In den Brexit-Verhandlungen spricht die EU geschlossen mit einer Stimme – und ist diese Episode erst überstanden, kann und wird sie sich auch den anderen Themen mit neuem Elan annehmen. Das wird kein Aufbruch in Glanz und Gloria. Den braucht die EU aber gar nicht. Die Skeptiker in West und Ost überzeugen nicht Reden und Papiere, sondern Taten, und die liefert die EU – langsam oft. Aber das ist allemal besser als die Schnellfeuerpolitik von Trump.

© Kafsack, Hendrick: Besser als der Ruf, Das Parlament, Nr. 43–45/2018, S. 2

**M 12 Silke Wettach (2018): Er kommt nicht, Das Parlament**

Damit wir uns nicht falsch verstehen: Die EU hätte einen entschlossenen Aufbruch nach dem Brexit dringend nötig. Allein – er wird nicht kommen. In Brüssel mühen sie sich, der Union (...) nach dem Ausscheiden der Briten neuen Elan zu verleihen. Im Mai [2019] soll von einem Gipfel im rumänischen Sibiu das Signal eines Neustarts ausgehen. Solche Inszenierungen können aber nicht überdecken, dass die EU nach dem Brexit genauso gespalten sein wird wie zuvor. In zentralen Fragen wie der Migration zeichnet sich kein Kompromiss ab zwischen Ländern wie Deutschland, die Solidarität einfordern, und Ländern wie Ungarn und Polen, die partout keine Flüchtlinge aufnehmen wollen. Auch in einem so wichtigen Bereich wie der Währungsunion sind keine nennenswerten Impulse zu erwarten. Länder, die auf die Haushaltsdisziplin pochen, werden weiter Ländern gegenüberstehen, die Regeltreue als Spardiktat interpretieren. Ein konsensfähiges Thema, für das sich die künftig 27 Mitgliedstaaten gleichermaßen einsetzen können – es existiert schlicht nicht. Druck von außen könnte noch am ehesten eine einigende Wirkung entfalten. US-Präsident Donald Trump hat den Europäern seit seinem Amtsantritt deutlich gemacht, dass sie ein Interesse haben[,] zusammenzustehen. Sollte der Handelsstreit mit den USA (...) wieder aufleben, werden indes die Differenzen zwischen den EU-Staaten schnell aufleben. Streit ist absehbar. Nach dem Brexit wird sich die EU in dem üben, was sie vor dem Brexit auch schon am besten konnte: durchwursteln. Das ist in schwierigen Zeiten mit 27 Mit-



**M 13** »In ein paar Jahren ist Schluss!«

© Klaus Stuttmann, 2017

gliedstaaten keine kleine Leistung. Aber mehr kann und sollte niemand erwarten.

© Wettach, Silke: Er kommt nicht, Das Parlament, Nr. 43–45/2018, S. 2

**M 14 Wim van Meurs, u. a. (2018): Die Unvollendete. Eine Geschichte der Europäischen Union**

Zahlreiche unvorhersehbare Faktoren können entscheidenden Einfluss auf die Zukunft der EU haben. Dennoch zeichnen sich heute einige strukturelle Faktoren, positive wie negative, ab, die in absehbarer Zeit nicht verschwinden dürften. Erstens wird die EU ein außen- und sicherheitspolitischer Akteur mit begrenzten Ambitionen und Fähigkeiten bleiben, jenseits ihrer Soft-Power-Projektion und jenseits ihrer unmittelbaren Umgebung. Angesichts der offenbaren Dominanz von Realpolitik in der Weltpolitik und der Entstehung hybrider Formen der Einmischung in die inneren Angelegenheiten souveräner Staaten dürfte Europa ein wirtschaftlicher Riese und politischer Zwerg in der Weltpolitik bleiben. Zweitens werden sich die Abhängigkeiten zwischen lokaler, nationaler, europäischer und globaler Ebene der Politikgestaltung weiter verstärken. Umgekehrt werden die Unterschiede zwischen nationalen und internationalen Angelegenheiten weiter abnehmen. Drittens: Die Abwärtsspirale des Vertrauens der Bürger in den demokratischen politischen Prozess und die Institutionen und die damit verbundene Forderung nach mehr Partizipation, Kontrolle und Vetomöglichkeiten wird nicht in absehbarer Zeit einem permissiven Konsens weichen. Zusammen mit dem Populismus treffen diese Sorgen genauso zu für die nationalen Gemeinwesen. Viertens als positives Fazit: Die Europäisierung hat eine kritische Masse von oft unausgesprochenen Vorteilen für Bürger und Staaten gleichermaßen erreicht. Differenzierte Integration mag häufiger werden, aber eine Kettenreaktion nationaler Austritte ist nicht das Zeichen an der Wand. Kurzum, nach einer Odyssee von fast sieben Jahrzehnten bleibt »Europa« umstritten, sowohl als großes Konzept als auch in der alltäglichen Politikgestaltung: Unvollendetsein als Dauerzustand.

© van Meurs, Wim/ de Bruin de, Robin/van de Gritt, Liesbeth/ Hoetink, Carla/ von Leeuwen, Karin/Reinjen, Carlos (2018), Die Unvollendete. Eine Geschichte der Europäischen Union, Bonn, S. 236–237

# 7. Mehr Bürgerdialog, besseres Europa? Ein kritisch-konstruktiver Blick auf dialogische Bürgerbeteiligungsformate in der EU

ANDRÉ BÄCHTIGER, ANKE DAIBER UND VANESSA SCHWAIGER

Europa als politisches Projekt ist sein längerer Zeit in eine Krise geraten. Das Erstarken EU-kritischer Parteien und die Entscheidung für den Brexit stellen die EU vor neue Herausforderungen. Laut einer 2018 durchgeführten Eurobarometer Umfrage sind 42 Prozent der europäischen Bürger »not very satisfied« (31 Prozent) oder »not at all satisfied« (11 Prozent) mit dem Funktionieren der Demokratie auf EU-Ebene (Europäische Kommission). Ein Europa der Bürgerinnen und Bürger, in welchem die Bürger die Politik effektiv mitgestalten können, wird als Lösung gegen eine zunehmende Entfremdung zwischen Bürgern und europäischer Politik diskutiert. Ein viel diskutiertes – und vielgefordertes – Mittel sind direktdemokratische Instrumente wie Referenden oder Initiativen. Doch Referenden auf EU-Ebene haben sich als zweiseitiges Schwert erwiesen, indem sie zwar einen Politisierungsschub ausgelöst, gleichzeitig aber auch eine tiefe Kluft zwischen Präferenzen von europäischen Eliten und Bürgern aufgezeigt haben. Eine Alternative zu direktdemokratischen Instrumenten sind dialogische Bürgerbeteiligungsverfahren, welche Bürger auf neue und konstruktive Art beteiligen und gleichzeitig demokratische Legitimität befördern sollen. Es gibt eine ganze Reihe von dialogischen Beteiligungsformaten, von kleinteiligen »Citizen Juries« oder Bürgerhaushalten hin zu sogenannten deliberativen »Mini-Publics«, bei denen die Rekrutierung der Bürger über Zufallsauswahl erfolgt und bis zu 500 Teilnehmende umfassen kann (Grönlund/Bächtiger/Setälä 2014). Insbesondere deliberative Mini-Publics bieten die Kombination eines deliberativen Filters und eines demokratischen Spiegels. Der deliberative Filter ergibt sich dadurch, dass der deliberative Prozess eine rohe, uninformierte öffentliche Meinung mittels argumentativen Austausches mit anderen Bürgern in eine reflektierte Meinung transformiert (Fishkin 2018). Der demokratische Spiegel ergibt sich durch die Zufallsauswahl, die sicherstellt, dass die Beteiligten sowohl soziodemographisch wie auch einstellungsmäßig repräsentativ sind; dadurch sind Bürger wie »Du und ich« beteiligt, was das Vertrauen in das Verfahren stärken soll. Empfehlungen aus solchen Beteiligungsverfahren, so die normative Erwartung, weisen aufgrund des Spiegels und Filters eine höhere demokratische und epistemische Qualität auf als traditionelle Formen der Bürgerbeteiligung wie zum Beispiel direktdemokratische Abstimmungen, bei denen insbesondere der deliberative Filter fehlt. Insgesamt stellen dialogische Bürgerbeteiligungsverfahren eine Alternative zur traditionellen Massenpolitik dar. Während Massenpolitik durch Elitismus und Wettbewerb charakterisiert ist, setzen dialogische Bürgerbeteiligungsverfahren auf Partizipation, rationale Argumentation und Kooperation.

62

Ganz allgemein gesprochen, ruft die EU bei Ihnen ein sehr positives, ziemlich positives, weder positives noch negatives, ziemlich negatives oder sehr negatives Bild hervor? (%)

	Gesamt 'Positiv'	Hbt.2018 - Fr.2018	Weder positiv noch negativ	Hbt.2018 - Fr.2018	Gesamt 'Negativ'	Hbt.2018 - Fr.2018	Weiß nicht
EU28	43	▲ 3	36	▼ 1	20	▼ 1	1
SE	53	▲ 11	33	=	14	▼ 11	0
ES	43	▲ 10	43	▼ 7	13	▼ 2	1
UK	43	▲ 9	29	▼ 4	27	▼ 2	1
DK	48	▲ 5	36	▼ 6	15	▲ 1	1
HR	39	▲ 5	42	▼ 5	18	=	1
PL	54	▲ 4	36	▼ 1	10	▼ 2	0
NL	46	▲ 4	37	▲ 2	16	▼ 7	1
LV	42	▲ 4	47	=	9	▼ 4	2
AT	40	▲ 4	37	▼ 1	22	▼ 3	1
EE	45	▲ 3	45	▼ 1	9	▼ 1	1
LU	56	▲ 2	26	▼ 6	18	▲ 5	0
RO	52	▲ 2	37	▲ 4	10	▼ 5	1
HU	43	▲ 2	38	=	19	▼ 1	0
BE	41	▲ 2	41	▲ 3	18	▼ 5	0
SI	38	▲ 2	43	▼ 3	18	▲ 1	1
CY	36	▲ 2	40	▼ 1	23	▼ 2	1
LT	48	▲ 1	45	=	6	▼ 1	1
IE	64	=	28	▲ 1	8	=	0
BG	56	=	23	▼ 2	17	▲ 4	4
FI	40	=	44	▲ 1	15	▼ 1	1
IT	35	=	36	▼ 3	27	▲ 4	2
SK	33	=	49	▲ 2	17	▼ 1	1
DE	47	▼ 2	37	▲ 3	15	▼ 2	1
FR	34	▼ 2	38	=	27	▲ 2	1
EL	25	▼ 2	39	▲ 3	35	▼ 2	1
PT	53	▼ 3	34	▲ 3	12	▲ 1	1
CZ	28	▼ 3	40	▲ 1	32	▲ 2	0
MT	43	▼ 7	43	▲ 5	10	▲ 1	4

Abb. 1 »Einstellung zur Europäischen Union«, Standard Eurobarometer, November © Europäische Kommission, ec.europa.eu

## Dialogische Bürgerbeteiligungsformate in der EU

Die EU unternahm bisher verschiedene Versuche, Bürger über dialogische Beteiligungsverfahren einzubeziehen. Ein Beispiel sind die Europäischen Bürgerkonferenzen (EBK), in denen eine (geschichtete) Zufallsauswahl von Bürgern mit Entscheidungssträ-

gern in der EU diskutieren und Empfehlungen abgeben konnte. Die Diskussion wurde von Moderatoren begleitet, die allerdings versuchten, Kritik oder negative Einstellungen zur EU von Anfang an auszuschließen. Dies resultierte in einem harmonisierenden Effekt. Die allgemein gehaltenen Empfehlungen wurden in einem Treffen von Delegierten der Konferenz vorgestellt und dann an europäische Entscheidungsträger weitergegeben; direkte Konsequenzen blieben jedoch aus.

Ein weiterer Versuch, den Bürgern eine Möglichkeit zur Mitsprache zu geben, stellt die Europäische Bürgerinitiative (EBI) dar. EU-Bürger können die Kommission mit einer Initiative dazu auffordern, einen Rechtsakt vorzuschlagen. Damit die Initiative von der Kommission besprochen wird, sind eine Million Unterschriften aus mindestens sieben Mitgliedstaaten nötig. EBIs sind aber nur sehr bedingt dialogisch: der einzige »Dialog« findet zwischen den Initiatoren und Vertretern der Kommission statt, sobald die Initiative genügend Unterschriften hat. Hier können die Initiatoren die angesprochenen Themen erläutern. Seit 2011 wurden 67 EBI's ins Leben gerufen, wovon jedoch nur vier die geforderte Unterschriftenanzahl erreichten. Keine eingereichte EBI führte bisher jedoch zu einem Rechtsakt.

Aktuell ist die Vision eines Bürgerkongresses des französischen Staatspräsidenten Emmanuel Macron zu nennen. Die ursprüngliche Idee war, dass diese Bürgerkongresse verbindliche Entscheidungen treffen würden. Diese Vision wurde jedoch zu »consultations citoyennes« (Bürger-Konsultationen) herabgestuft, deren Empfehlungen keinen bindenden Charakter besitzen.

Unser Augenmerk liegt auf Europolis (Europolis-project.eu), einem »paneuropäischen deliberative poll«, bei dem 347 Bürger aus allen 27 Mitgliedstaaten der EU unmittelbar vor den Wahlen zum Europaparlament 2009 ein Wochenende lang über Migrationspolitik und Klimawandel diskutiert haben. Europolis stellt das bisher ambitionierteste dialogische Bürgerbeteiligungsprojekt der EU dar. Die Auswahl der Teilnehmenden erfolgte über das Zufallsprinzip: in allen EU-Mitgliedstaaten wurde ein Zufallsstichproben gezogen, auf dessen Grundlage die Einladung zur Teilnahme erfolgte. Die Teilnehmenden wurden im Vorfeld möglichst ausgewogen über Migrationspolitik und Klimawandel informiert. In den Diskussionen standen Experten unterschiedlicher Schattierungen Rede und Antwort, und eine Moderation stellte sicher, dass die Gruppendiskussionen auf das Thema bezogen blieben und kein Teilnehmender die Diskussionen dominierte. Die Teilnehmenden wurden zu Beginn und am Ende über ihre Meinungen befragt. Viele Teilnehmende haben ihre Meinungen nach dem Europolis-Event geändert, und zwar in Richtung liberalere Migrationspolitik und mehr Klimaschutz.

## Kritik – und empirische Realität

Auch wenn dialogische Beteiligungsverfahren – und insbesondere deliberative »mini-publics« wie Europolis – aus normativer und theoretischer Sicht attraktiv sein mögen, so gibt es gleichwohl gewichtige Einwände. Kritiker monieren, dass die kognitiven Ansprüche an die Bürger in solchen Verfahren außerordentlich hoch sind. Dies kann zu Verzerrungen bei der Beteiligung führen, mit dem Ergebnis, dass vor allem hoch gebildete und politisch interessierte Bürger an dialogischen Verfahren partizipie-



Abb. 2 »Sollen wir den da hinten befragen?«

© Klaus Stuttmann, 2012

ren. Kritiker bezweifeln überdies, wie gut Bürger über politische Angelegenheiten überhaupt deliberieren können und fragen, wie sich in einem transnationalen Kontext unterschiedliche Sprechkulturen effektiv integriert werden können. Aus Sicht von Kritikern reflektieren die Ergebnisse von dialogischen Bürgerbeteiligungsverfahren solche Verzerrungen und sind außerdem ein Produkt von unerwünschten Gruppendynamiken (wie Gruppenpolarisierung) anstatt des besseren Arguments. Wenn es in der Tat so wäre, dass sich in dialogischen Bürgerbeteiligungsverfahren gut ausgebildete Mittel- und Oberschichten »durchsetzen«, die auch bei anderen Beteiligungsformen (wie Wahlen) schon bevorteilt sind, dann würden Bürgerbeteiligungsverfahren nicht nur das demokratische Gleichheitsideal verletzen, sondern auch das (selbstgesteckte) Ziel von mehr demokratischer Legitimität verfehlen.

Was sozial-selektive Beteiligung anbetrifft, ist es so, dass bestimmte Rekrutierungsmechanismen (wie offene Einladungen) in Kombination mit komplexen und abstrakten Themen und Verfahren genau dies bewirken können. Kandyla und Gherghina (2018) zeigen für die Europäische Bürgerinitiative EBI, dass sich daran vor allem Bürger mit hoher politischer Sophistizierung beteiligt haben, die sich kompetent genug fühlten, die Komplexitäten der EU-Politik zu navigieren. Das Problem der sozial-selektiven Beteiligung lässt sich jedoch mindern, wenn als Rekrutierungsmechanismus Zufallsauswahl gewählt wird und das Thema wenig abstrakt ist und die Bürger bewegt (wie etwa Migration).

Bei Europolis nahmen zwar nur etwa dreißig Prozent der ursprünglich Angefragten teil, aber diese unterschieden sich nicht zu sehr vom Bevölkerungsdurchschnitt. Es gab zwar eine leichte Überrepräsentation der oberen Mittelschichten, doch nationale oder einstellungsbedingte Unterschiede ließen sich in Bezug auf die beiden Diskussionsthemen – Migration und Klimawandel – nicht feststellen (Fishkin et al. 2014). Genauso wenig waren die beteiligten Bürger in den Kleingruppendiskussionen überfordert. In einer Analyse der Diskussions-Transkripte finden Gerber et al. (2018), dass die Standards klassischer Deliberation – wie Begründungsrationalität und respektvolles Zuhören – keineswegs utopisch waren. Der Anteil der Teilnehmenden bei Europolis, die sowohl anspruchsvoll begründeten als auch respektvoll zuhörten, lag bei nahezu 30 Prozent.

Folgendes Beispiel zum Thema Immigration zeigt, wie differenziert und respektvoll Bürgerdeliberation sein kann.

**Teilnehmer A** argumentiert zunächst für eine Schließung der EU-Außengrenzen: »Die EU müsste aus meiner Sicht mehr dafür sorgen, dass die Außengrenzen geschlossen werden; dass überprüft wird, dass keine illegalen Zuwanderer in die einzelnen Staaten einsickern und – naja – auch den Einheimischen die Arbeit wegnehmen.«

**Teilnehmer B** hält dagegen fest, dass es bei Immigrationsfragen auch um humanitäre Aspekte geht. »Ja, ich bin also der Meinung, dass die Aufgabe der EU das eigentlich nicht unbedingt ist, die ... die Grenzen dicht zu machen, weil, wir müssen alles ja doch auch ein bisschen globaler sehen, wir sind doch nun einmal eine Welt, und die Welt besteht aus vielen anderen Ländern, und wir müssen dafür sorgen, dass es der restlichen Bevölkerung und den anderen Menschen in irgendeiner Form gut geht, die wir über all die Jahre ausgebeutet haben.«

Daraufhin differenziert **Teilnehmer A** sein Argument: »Das habe ich nicht so gemeint, mit den Grenzen abschotten, sondern ich bin der Meinung, dass gezielte Zuwanderung durchaus vernünftig ist. Wir müssen uns darauf konzentrieren ... dass man unter anderem auch solche Leute reinbekommt in die Länder, die entsprechende Berufserfahrungen haben, dass nicht den unteren Einkommensklassen die Arbeit weggenommen wird ... den Leuten, die da - die armen Länder, wo sie sich sagen, denen wurden in den Kolonien schon genug angetan, denen sollte man die Möglichkeit geben, in ihrem eigenen Land etwas aufbauen zu können und nicht als Flüchtlinge – da wo man diese schlimmen Sachen sieht im Fernsehen – das darf nicht sein, aber die sollten sich zu Hause so entwickeln können, dass sie das nicht nötig haben, so was; hierher zu fahren und zu ertrinken.«

vgl.: André Bächtiger, Marco R. Steenbergen (2013). Die Macht des besseren Arguments. Deliberative Demokratie. In: Hanspeter Kriesi, Lars Müller, NCCR Democracy (Hg.). Herausforderung Demokratie. Lars Müller Publishers, Zürich, S. 479–483.

Gleichwohl gab es in den Europolis-Gruppendiskussionen schichtspezifische und kulturelle Unterschiede: Ost- und Südeuropäer aus der Arbeiterklasse hatten ein deutlich niedrigeres Deliberationsniveau als die anderen Teilnehmenden, und sie beteiligten sich auch weniger an den Diskussionen. Allerdings fanden Gerber et al. (2018) keine Hinweise darauf, dass unterschiedliche Sprechstile und -kulturen einen Einfluss auf die Meinungsbildung in den Diskussionsgruppen hatten: die Meinungen und Beiträge statushoher und deliberativer begabter Personen beeinflussten die Meinungen der anderen Teilnehmenden nicht (vgl. auch Fishkin et al. 2014).

- Auch änderten statushohe und deliberativ begabte Teilnehmende ihre Meinungen genauso oft wie weniger statushohe und deliberativ weniger begabte Teilnehmende. Möglicherweise weisen multilinguale, europäische Deliberationen sogar einen Vorteil gegenüber nationalen auf: durch die benötigte Übersetzung müssen die Teilnehmenden genauer zuhören und es können sich nicht so schnell »Meinungsführer« etablieren wie in nationalen Kontexten (Doerr 2018).
- Schließlich zeigt sich, dass Meinungsänderungen bei Europolis zumindest teilweise auf gut begründete Argumente und nicht auf unerwünschte Gruppendynamiken (wie Gruppenpolarisierung) zurückzuführen sind. Insgesamt lässt sich konstatieren, dass gut organisierte Teilnahmeverfahren – die eine hohe Diversität der Teilnehmenden mittels Zufallsauswahl aufweisen, ausgewogene Informationen bereitstellen, Expertenbefragungen ermöglichen und deliberative Normen (Begründen und Zuhören) beinhalten – eine deliberative Virtuosität entfalten können, welche in deutlichem Abstand zu den Bedenken der Kritiker steht. Wie eine neue Studie nachweist, liegt ein zentraler Grund

in der institutionellen Struktur: Sind Teilnahmeverfahren adäquat organisiert (mit Ausgestaltung und deliberativen Normen), dann treten problematische Gruppeneffekte nicht auf (Strandberg et al. 2019).

## Fehlende Konsequentialität, niedrige Visibilität und problematische Legitimität

Die zentrale Herausforderung von Bürgerdeliberation besteht jedoch darin, dass die Ergebnisse sehr oft keine Konsequenzen für politisches Entscheidendehandeln zeitigen: Deliberative Virtuosität führt nicht zu demokratischer Konsequentialität. Wie bereits oben erwähnt, blieben sämtliche dialogischen Teilnahmeverfahren auf EU-Ebene nahezu unbemerkt von europäischen Entscheidungsträgern; dies gilt auch für Europolis. Ein Grund dafür sind unspezifische Empfehlungen sowie unklare Autorisierung der verschiedenen Teilnahmeverfahren (Hüller 2010). Gleichzeitig fanden Letzterer auch praktisch unter Ausschluss der breiten Öffentlichkeit statt (Olsen und Trenz 2014).

Europolis hatte keine nachweisbaren Wirkungen auf den Ausgang der Europawahl 2009. Damit Bürgerbeteiligungsverfahren politische Wirkungen entfalten können, ist öffentliche, insbesondere mediale Visibilität entscheidend (Rummens 2016).

Ein Grund für die fehlende mediale Visibilität ist die Fragmentierung der europäischen Öffentlichkeit, in welcher die Medien stark in nationale Kontexte eingebunden sind; dies erschwert die »Übertragung« pan-europäischer Ereignisse wie Europolis. Ein weiterer Grund für die fehlende Medienaufmerksamkeit ist aber auch der depolitisierte und kooperative Charakter sämtlicher Dialog-Formate, in denen die Beteiligten nach gemeinsamen Lösungen suchen anstatt Konflikte offen auszutragen. Diese kooperative Struktur entspricht jedoch nicht der Struktur von politischen Debatten und der Mediennachfrage (Olsen und Trenz 2014).

Gemäß der »Nachrichtenwert-Theorie« suchen kommerzielle Medien nach konfliktreichen und dramatischen Geschichten. Europolis – wie viele andere dialogische Teilnahmeverfahren – passe nicht in dieses Schema. Cristina Lafont (2015) geht noch einen Schritt weiter und skizziert ein fundamentales demokratisches Legitimitätsproblem dialogischer Bürgerbeteiligungsverfahren. Aus ihrer Sicht sind solche Verfahren demokratisch illegitim, weil eine Handvoll zufällig ausgewählter Bürger für andere Bürger Entscheide mitbestimmt, ohne dass sie diesen gegenüber direkt verantwortlich sind (wie das bei Wahlen der Fall wäre) und ohne dass sie deren Meinungen widerspiegeln (insbesondere, wenn die beteiligten Bürger in diesen Verfahren ihre Meinungen ändern).

## Neue Wege

Fehlende Konsequentialität, niedrige Visibilität und das von Lafont skizzierte Legitimitätsproblem sind in der Tat die Achillesferse von Bürgerdialog. Unser Plädoyer geht in Richtung eines bedürfnisorientierten und repolitisierten Ansatzes von Bürgerdialog (Bächtiger und Parkinson 2010).

Erstens, anstatt Bürgerdialog als ein Allheilmittel für die Erneuerung von Demokratie zu sehen, braucht es ein Nachdenken über ihre Funktionalität in unterschiedlichen Kontexten und Situationen. Neue Überlegungen in der Demokratietheorie plädieren in diesem Zusammenhang für einen problemorientierten Ansatz (Warren 2017; Beauvais und Warren 2018; Kuyper und Wolkenstein 2018). Ein problemorientierter Ansatz analysiert die Bedingungen, unter denen Bürgerdialogverfahren einem demokratischen System am meisten nutzen – und wann dies weniger der Fall ist. Wenn ein politisches System beispielsweise responsiv ist und das

liefert, was sich ein Großteil der Bürger wünschen, dann braucht es Bürgerdialogverfahren nicht. Wenn es aber eine große Responsivitäts-Lücke gibt, dann sind solche Dialogverfahren nicht nur nötig, sondern sie müssen auch folgenreiche Entschiede treffen dürfen und sollten eng mit der Politik verknüpft sein (Kuyper und Wolkenstein 2018).

Zweitens lassen sich politisch verwertbare Resultate generell nur erzielen, wenn Bürger und politische Akteure eng miteinander verknüpft werden – oder wenn politische Entscheidungsträger einen großen Anreiz haben, die Bürgerbegehren aufzunehmen (beides war bei Europolis zum Beispiel nicht der Fall). Ein Beispiel für eine enge Verknüpfung ist Irland. Dort haben 66 zufällig ausgewählte Bürger und 33 Politiker im Rahmen der Citizens' Assembly miteinander über verschiedene Verfassungsänderungen diskutiert, wie die Einführung der gleichgeschlechtlichen Ehe. Diese wurde in einer direkt-demokratischen Abstimmung im Jahr 2015 angenommen. Es lässt sich überdies zeigen, dass diejenigen Bürger, die von Citizens' Assembly wussten, besonders stark für die von der Citizens' Assembly vorgeschlagenen Reformen gestimmt haben. Michael MacKenzie und Mark Warren sprechen in diesem Zusammenhang von einem »trust-based uptake«, wo Bürger, die nicht beteiligt waren, ihren deliberierenden Mitgliedern Vertrauen schenken, weil letztere keiner Parteilogik folgen müssen und deshalb eher Gemeinwohlinteressen befördern können (vgl. MacKenzie, Warren 2012). Solche »Co-governance schemes«, wo Bürger und Politiker zusammen beraten in Kombination mit direkt-demokratischen Instrumenten können sowohl das Problem der (fehlenden) Konsequentialität als auch das von Lafont beschriebene Problem der Legitimität in Massendemokratien beheben. Gerade im Vorfeld von bedeutsamen Entscheiden in der EU – oder über die EU – könnte ein solch kombiniertes Verfahren die Idee des Spiegels und Filters aufgreifen und mehr Legitimität bei schwierigen Entscheiden generieren (zum Beispiel auch im Kontext einer zweiten Abstimmung über den Brexit; siehe Guardian, 8. Januar 2019, Editorial). Drittens kann ein reger Gebrauch an Bürgerdialogverfahren weitere positive Wirkungen für politische Systeme entfalten, die über konkrete Wirkungen auf policies hinausgehen. So können Bürgerdialoge als Schule der Demokratie fungieren: eine Studie in den USA weist nach, dass regelmäßige Teilnahme an Dialogverfahren das Interesse an Politik und die Teilnahmehäufigkeit an Wahlen sowie anderen politischen Aktivitäten deutlich erhöht. Übertragen auf die europäische Ebene könnten Bürgerdialoge helfen, eine neue europäische demokratische Kultur hervorzubringen, welche die EU-Institutionen und EU-Politik nachhaltig unterstützt. Zudem kann es Multiplikatoren-Effekte geben. In einem Feldexperiment mit Bürgern und Kongressabgeordneten in den USA stellen Neblo et al. (2018) fest, dass die Teilnahme an einem Bürgerdialog politische Diskussionen zwischen Teilnehmenden und Nicht-Teilnehmenden angeregt hat. Dies hat dazu beigetragen, die im Dialogverfahren deliberativ erzeugten Meinungen in die Gesellschaft hineinzutragen.

Abschließend sei festgehalten, dass dialogische Bürgerbeteiligungsverfahren kein Allheilmittel gegen die wahrgenommene Malaise europäischer Politik sind. Doch wenn sie repolitisiert, das heißt besser mit der europäischen Politik verknüpft werden (und damit auch eine höhere Visibilität erzielen), dann könnten sie in bestimmten Situationen helfen, die Entfernung zwischen europäischen Entscheidungsverfahren und dem Alltag der Bürger sowie das Gefühl mangelnder Responsivität zu verringern.



Abb. 3 » Aktivisten halten am 8.2.2017 in Berlin vor dem Brandenburger Tor: Eine Europäische Bürgerinitiative will Stimmen gegen das umstrittene Unkrautgift Glyphosat sammeln und ein EU-weites Verbot durchsetzen. «  
© picture alliance / Britta Pedersen/dpa-Zentralbild/dpa

#### Literaturhinweise

- Bächtiger, André, John Parkinson (2019): Mapping and Measuring Deliberation. Towards a New Deliberative Quality. Oxford: Oxford University Press
- Doerr, Nicole (2018): Political Translation: How Social Movement Democracies Survive. Cambridge: Cambridge University Press
- Fishkin, James, S. Robert C. Luskin and Alice Siu (2014): Europolis and the European public sphere: Empirical explorations of a counterfactual ideal. *European Union Politics* 15: 328–351
- Fishkin, James (2018): Democracy when the people are thinking: revitalizing our politics through public deliberation. Oxford: Oxford University Press
- Gerber, Marlène, Bächtiger, André, Shikano, Susume, Reber, Simon, Rohr, Samuel. (2018): Deliberative abilities and influence in a transnational deliberative poll (EuroPolis), *British Journal of Political Science* 48: 1093–1118
- Hüller, Thorsten (2010). Playground or Democratisation? New Participatory Procedures at the European Commission. *Swiss Political Science Review* 16: 77–107
- Kandyla, Anna, Sergiu Gherghina (2018): What triggers the Intention to Use the European Citizens' Initiative? The Role of Benefits, Values and Efficacy. *Journal of Common Market Studies* 56: 1223–1239
- Kuyper, Jonathan W., Fabio Wolkenstein (2018): Complementing and correcting representative institutions: When and how to use minipublics. *Forthcoming European Journal of Political Research*
- Lafont, Cristina (2015): Deliberation, Participation, and Democratic Legitimacy: Should Deliberative Mini-publics Shape Public Policy? *Journal of Political Philosophy* 23: 40–63
- Neblo, Michael A., Kevin M. Esterling and David M. J. Lazer (2018): Politics with the People. Building a Directly Representative Democracy. Cambridge: Cambridge University Press
- Olsen, Espen D. H., Hans-Jörg Trenz (2014): From Citizens' Deliberation to Popular Will Formation? Generating Democratic Legitimacy in Transnational Deliberative Polling. *Political Studies* 62: 117–133
- Rummens, Stefan (2016): Legitimacy without visibility? On the role of mini-publics in the democratic system. In *Constitutional deliberative democracy in Europe*, edited by Min Reuchamps and Jane Suiter, 129–46. Colchester: ECPR Press

## MATERIALIEN

### M 1 Demokratiezentrum Wien: »Das EuroPolis-Experiment (2009): Deliberative Politik im EU-Rahmen «

Mehrere WissenschaftlerInnen sehen in der Unfähigkeit der politischen Institutionen effektiv auf die Bedürfnisse ihrer Staatsbürger zu reagieren einen Ursprung der Krise (Fiket/Memoli 2012: 3). Das theoretische Modell der deliberativen Demokratie, in der Demokratie durch einen beratenden Diskurs (Deliberation) von BürgerInnen ihre Legitimation erhält, wird von dem europäischen Projekt EuroPolis als Antwort gegen das europaweite Demokratiedefizit, insbesondere der Europäischen Union, aufgegriffen. Das Projekt erforscht, inwieweit eine derartige Einbeziehung von BürgerInnen im demokratischen Entscheidungsprozess das Interesse an EU-Politik fördert und welche Auswirkungen dies auf politische Partizipation und Demokratie hat.

Das EuroPolis-Projekt fand vom 29.-31. Mai 2009 in Brüssel statt. Im Rahmen eines »Deliberative Polling«-Experiments (=deliberative Umfrage) wurden zunächst per Zufallsverfahren über 4.300 Bürger aus allen EU-Staaten ausgewählt. Die gleichmäßige Repräsentation der Staaten wurde durch eine geschichtete Zufallsprobe gesichert. Über 1300 der Befragten fungierten als eine Art Kontrollgruppe. Per Zufallsprinzip wurden 400 interessierte Personen ausgewählt, von denen letztendlich 348 an einer dreitägigen simulierten Debatte des Europäischen Parlaments zu den Themen Klimawandel und Migration in Brüssel teilnahmen. Die Kontrollgruppe als auch die DebattenteilnehmerInnen mussten vor und nach der Veranstaltung einen Fragenbogen zu ihren Einstellungen über Immigration, Klimawandel und der EU ausfüllen. Den TeilnehmerInnen wurde vor der Debatte ein von ExpertInnen und Interessengruppen detailliertes und ausbalanciertes Informationsmaterial zum Einstieg gereicht, in dem ausführlich über die einzelnen Themen und unterschiedlichen Interessen informiert wurde. Die Themen wurden im Rahmen von Deliberationsforen schließlich mit ExpertInnen, Interessengruppen und PolitikerInnen gemeinsam diskutiert. Das EuroPolis-Projekt kam zu dem Ergebnis, dass der Zugang zu ausgewogener Information und die Möglichkeit diese zu diskutieren und reflektieren, die politische Einstellungen und das WählerInnenverhalten von BürgerInnen verändern kann.

© [http://www.demokratiezentrum.org/fileadmin/media/pdf/HW\\_\\_EuroPolis.pdf](http://www.demokratiezentrum.org/fileadmin/media/pdf/HW__EuroPolis.pdf)

### M 2 »Portal der Europäischen Kommission zu offiziellen Europäischen Bürgerinitiativen«

© <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/?lg=de>

### M 3 Deutscher Naturschutzring: »Europäische Bürgerinitiative auf Reformkurs «

Die VerhandlungsführerInnen von EU-Parlament, EU-Kommission und Ministerrat haben am Mittwoch Änderungen an der Verordnung über die Europäische Bürgerinitiative (EBI) gebilligt. In Zukunft soll es leichter werden, eine EBI auf den Weg zu bringen und bei der EU zu registrieren. Auch soll es einfacher werden, online Unterschriften zu sammeln. Die Plattform für Austausch und Unterstützung soll ausgebaut werden. Die Non-Profit-Organisation »ECI Campaign« ist allerdings geteilter Meinung, was das Ergebnis der informellen Verhandlungen zwischen Parlament, Kommission und Rat angeht. Schließlich garantierten auch die Neuerungen nicht, dass eine erfolgreiche EBI auf politischer Ebene Entscheidungsprozesse beeinflusse. Das Versprechen des EU-Parlaments, eine Plenardebatte zu jeder erfolgreichen EBI abzuhalten, sei ein Lichtblick, greife aber zu kurz.

Beim Thema Zugänglichkeit/Barrierefreiheit wertet es die Kampagne als positiv, dass das Registrierungsdatum und der Startpunkt einer EBI in Zukunft getrennt werden. 6 Monate hätten die OrganisatorInnen dann Zeit, eine EBI zu planen, bevor diese offiziell startet. Ebenfalls positiv ist, dass das Mindestalter für die EBI-Teilnahme in allen EU-Mitgliedstaaten von 18 auf 16 Jahre herabgesenkt werden soll.

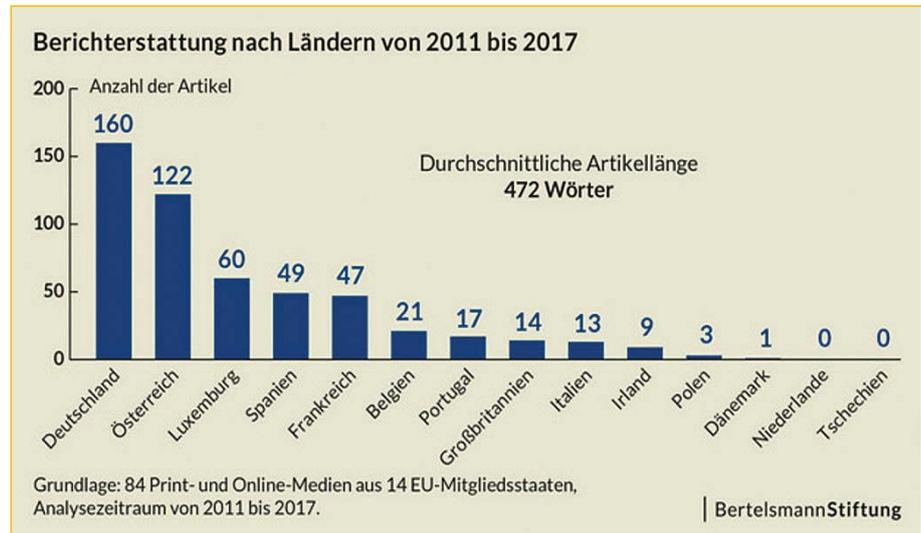
Zwar begrüßte die Kampagne, dass die EU-Kommission eine kostenlose, einheitliche Onlineplattform zum Sammeln der Unterschriften schaffen wolle. Jedoch führe dieser Schritt dazu, dass EBI-OrganisatorInnen keine alternativen Softwaresysteme verwenden dürfen. Die Entscheidungsfreiheit werde somit beschnitten. Der Text des Trilogs muss noch formell durch EU-Parlament und Ministerrat verabschiedet werden. Die geänderte Verordnung soll am 1. Januar 2020 in Kraft treten.

© [www.dnr.de/eu-koordination/eu-umweltnews/2018-politik-recht/europaeische-buergerinitiative-auf-reformkurs/](http://www.dnr.de/eu-koordination/eu-umweltnews/2018-politik-recht/europaeische-buergerinitiative-auf-reformkurs/)

**M 4 Dominik Hierlemann,  
Christian Huesmann:  
»Europäische Bürgerinitiative  
ist wenig bekannt und entfaltet  
kaum Wirkung«, 9.4.2018**

Eine Million EU-Bürger können mit ihrer Unterschrift die EU-Kommission bitten, ein Gesetz zu erarbeiten. Doch weitaus lieber als über dieses Beteiligungsinstrument, die Europäische Bürgerinitiative, berichten die Medien über das Demokratiedefizit der EU. Dies zeigt unsere Studie. Die Bürgerinitiative ist zu kompliziert – das hat auch die Kommission erkannt. Seit Einführung der Europäischen Bürgerinitiative im Jahr 2012 haben zwar acht Millionen Europäer einzelne Initiativen unterstützt. Aber von 67 eingereichten Bürgerinitiativen waren nur vier erfolgreich. Öffentlich sind das Beteiligungsinstrument und konkrete Initiativen kaum bekannt. Bisher sind die bürokratischen Hürden für die Unterschriftensammlungen zu hoch. Der anfängliche Enthusiasmus von zivilgesellschaftlichen Organisationen wird durch die komplizierten Verfahren ausgebremst. Anfangs ließ die EU-Kommission Initiativen nur unter sehr hohen Auflagen zu. Die konkreten politischen Veränderungen sind überschaubar. Die Folge: Es gibt kaum Berichterstattung über dieses Beteiligungsinstrument. Eine Analyse von 84 Online- und Printmedien in 14 EU-Mitgliedstaaten zeigt: Im Schnitt erscheint pro Medium weniger als ein Artikel über die Europäische Bürgerinitiative im Jahr. Relativ viel berichten die Medien noch in Deutschland, Österreich und Luxemburg. In den Niederlanden, Tschechien und Dänemark gibt es dagegen praktisch keine mediale Beachtung. Über das Demokratiedefizit der EU schreiben die Medien rund neunmal mehr als über die Europäische Bürgerinitiative. Die Europäische Kommission erfährt 500-mal so viel Berichterstattung, das Europäische Parlament immerhin noch 170-mal mehr.

»Die Europäische Bürgerinitiative dringt nicht zu den Bürgern durch. Sie nehmen die Demokratisierungsschritte der EU nicht wahr. Das liegt auch daran, dass Beteiligungsinstrumente zu kompliziert sind und kaum Wirkung entfalten«, so Dominik Hierlemann, Partizipationsexperte der Bertelsmann Stiftung und Mitverfasser der Studie. Der Reformvorschlag der Kommission sieht zahlreiche technische Verbesserungen und bürokratische Erleichterungen vor. Aber viele Europaabgeordnete und die Organisatoren einzelner Initiativen wollen mehr. Das Verfahren endet bisher zu abrupt mit einer Anhörung im Parlament. Nach monatelangem Unterschriftensammeln fühlen sich die Aktivisten alleingelassen. Sie wollen, dass sich der Mechanismus ändert, wie die EU-Organe mit den Ergebnissen umgehen. Dominik Hierlemann: »Der Reformvorschlag ist ein erster Schritt. Aber welche Bedeutung die Bürgerinitiative für die EU hat, bleibt immer noch offen.« In der Studie »Mehr Initiative für Europas Bürger« entwickeln die Autoren fünf Reformoptionen, die der Euro-



M 5 »Berichterstattung nach Ländern«

© Bertelsmann Studie »Mehr Initiative für Europas Bürger«



M 6 »Berichterstattung nach Themen: EBI oder Demokratiedefizit«

© Bertelsmann Studie »Mehr Initiative für Europas Bürger«

päischen Bürgerinitiative zu mehr Öffentlichkeit verhelfen können. So könnte die Anhörung, die bisher kaum öffentliche Aufmerksamkeit erregt, weiter aufgewertet werden. Durch eine Debatte im Europäischen Parlament würde die Bürgerinitiative breiter wahrgenommen – und auch das Parlament und einzelne Parlamentarier selbst könnten sich profilieren. Doch nicht nur Brüssel ist wichtig. Eine Diskussion über konkrete Bürgerinitiativen muss auch in Berlin, Paris und Warschau erfolgen. Die Studie zeigt aber auch: Gerade die erfolgreichen Bürgerinitiativen konnten ihre europäischen Netzwerke ausbauen. Die Reform der Europäischen Bürgerinitiative kann für die EU ein Anfang sein, über neue Formen der Bürgerbeteiligung und eine bessere »Partizipationsarchitektur« nachzudenken.

© www.bertelsmann-stiftung.de/de/unsere-projekte/demokratie-und-partizipation-in-europal/projektnachrichten/europaeische-buergerinitiative-ist-wenig-bekannt-und-entfaltet-kaum-wirkung/

## M 7 Steffen Stierle: »EU-Kommission feiert Bürgerinitiative«, *Euractiv*, 3.4.2018

Kurz vor Ostern 2018 hat die EU-Kommission ihren zweiten Bericht über die 2012 eingeführte Europäische Bürgerinitiative veröffentlicht. Darin wertet sie das Instrument als Erfolg. Dem wird nicht jeder zustimmen. Seit Inkrafttreten des neuen Instruments haben sich schätzungsweise neun Millionen Europäer an einer Europäischen Bürgerinitiative (EBI) beteiligt. Damit eine EBI erfolgreich ist, müssen in einem bestimmten Zeitraum eine Millionen Unterschriften gesammelt werden, wobei auch bestimmte Länderquoten vorgegeben sind. Dies gelang bisher viermal.

Der Erste Vizepräsident der Kommission, Frans Timmermans, erklärte: *«Die Tatsache, dass neun Millionen Menschen in den letzten sechs Jahren eine Europäische Bürgerinitiative unterstützt haben, zeigt, dass dieses Instrument die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger an der politischen Willensbildung in der EU und grenzübergreifende Debatten fördert und konkrete Auswirkungen auf die EU-Politik hat.»* Bei drei der vier Erfolgsfälle, so verkündet es die Kommission nicht ohne Stolz, habe sie politische Konsequenzen gezogen. Der Tierrechts-Initiative »Stop Vivisection« habe die Kommission nicht-legislative Maßnahmen folgen lassen. Auf die Initiative »Right2Water« habe sie mit einem geänderten Vorschlag für die Trinkwasser-Richtlinie reagiert. Im Anschluss an die Bürgerinitiative »Verbot von Glyphosat und Schutz von Menschen und Umwelt vor giftigen Pestiziden« habe sie einen Gesetzgebungsvorschlag angekündigt, mit dem wissenschaftliche Beurteilungen und Entscheidungsfindungen transparenter werden sollen.

Damit sind auch wesentliche Schwachstellen der EBI benannt: Letztlich steht es der Kommission frei, ob sie aus einem erfolgreichen Bürgerbegehren Konsequenzen zieht und wenn ja, welche. Warum auf »Stop Vivisection« nicht legislativ reagiert wurde muss ebenso wenig gerechtfertigt werden wie der gänzliche Verzicht auf eine Reaktion im Falle der Initiative »One of us«. Den Initiatoren ging es um den Schutz der Würde von Embryos.

Eine weitere Schwachstelle ist vorgelagert: Wie der Umgang mit der geplanten Initiative »Stop TTIP« zeigte, kann die Kommission unliebsamen EBIs recht willkürlich die Zulassung verweigern. »Stop TTIP« wurde mit hanebüchenen formalistischen Winkelzügen abgelehnt. Die Initiatoren sammelten dennoch über drei Millionen Unterschriften. Es wäre die erfolgreichste EBI überhaupt geworden. Viele Monate später urteilte der EuGH, dass die Initiative rechtmäßig war. Die Kommission hätte sie zulassen müssen. Das nutzte allerdings auch nichts mehr, das Thema war durch.

Die Europäische Bürgerinitiative, so schön sie grundsätzlich ist, hat also viele Schwachstellen. In ihrer heutigen Form ist sie weit davon entfernt, eine echte EU-weite Volksabstimmung zu sein. Insofern ist es erfreulich, dass die Kommission eine Reform angekündigt hat. Die Verordnung werde die Bürgerinitiative zugänglicher und weniger aufwendig machen und Organisatoren und Unterstützern die Handhabung erleichtern, heißt es in Brüssel dazu. »Unser Vorschlag zur Änderung der Verordnung wird es leichter machen, Initiativen auf den Weg zu bringen und zu unterstützen. Außerdem sollen sich junge Menschen künftig schon ab 16 beteiligen können«, sagte Timmermans. Einfacher, zugänglicher, weniger aufwendig soll die EBI also werden. Gut. Um die Kernprobleme anzugehen fehlt aber das wichtigste Attribut: verbindlicher. Wenn es der Kommission ernst ist mit der direkten Demokratie, muss das Instrument so gestaltet werden, dass es auch politische Forderungen durchsetzbar macht, die nicht im Sinne der Kommission ausfallen. Andernfalls bleibt die EBI zahnlos.

© [www.euractiv.de/section/eu-innenpolitik/news/eu-kommission-feiert-buergerinitiative/](http://www.euractiv.de/section/eu-innenpolitik/news/eu-kommission-feiert-buergerinitiative/)

## Europakritische Volksentscheide

Schon vor dem Referendum in Großbritannien zum EU-Austritt hat sich die Bevölkerung in verschiedenen Staaten mit Volksentscheiden gegen EU-Vorhaben gewendet. Beispiele:

	April 2016	Die Niederländer stimmen gegen ein Partnerschaftsabkommen der EU mit der Ukraine.
	Juli 2015	Die Griechen erteilen den Sparvorhaben der internationalen Gläubiger eine klare Absage.
	2008	Die Iren stimmen mehrheitlich gegen den Entwurf für eine EU-Verfassung (Lissabon-Vertrag).
	2005	Die Franzosen und die Niederländer lehnen den Verfassungs-Vertrag ab.
	2003	Mit 56,2 Prozent scheitert in Schweden die Einführung des Euro.
	2001	Mit großer Mehrheit stimmen die Schweizer dagegen, Verhandlungen über einen EU-Beitritt aufzunehmen.
	2000	Die Dänen lehnen mit knapper Mehrheit den Euro als Währung ab.

## M 8 Europakritische Volksentscheide

© dpa Infografik

## M 9 Catherine Hoffmann: » Eine Abstimmung zur Sommerzeit rettet die Demokratie nicht «, *Süddeutsche Magazin*, 17.8.2018

Millionen haben mitgemacht bei der EU-Umfrage zur Zeitumstellung. Doch Referenden helfen nicht gegen Politikverdrossenheit – noch nicht mal die zu den einfachen Fragen. Was soll schon schlecht daran sein, dem Volk mehr Mitsprache zu gewähren? Oder es zumindest – ganz unverbindlich – um seine Meinung zu fragen? So wie es die EU-Kommission gerade bei der Zeitumstellung getan hat. (...) Das Interesse jedenfalls war riesig: 4,6 Millionen Antworten gab es der EU-Kommission zufolge. Schon wird gefragt, ob da nicht mehr geht. Etwas Plebiszitäres schwirrt in der heißen Sommerluft. Und die Hoffnung, dass Volksentscheide und Referenden gegen die Politikverdrossenheit in Europa helfen könnten. Doch das ist eine Illusion. Mehr Mitbestimmung würde die Mängel der repräsentativen Demokratie nicht beheben – im Gegenteil: Eine Mehrheitsentscheidung schließt immer die Minderheit aus und stiftet so oft Unfrieden. Die Vertrauenskrise der Europäischen Union lässt sich mit simplen Ja/Nein-Abstimmungen nicht überwinden. Die Finanz-, Euro- und Flüchtlingskrisen, mit denen die EU nacheinander zu tun hatte, sind viel zu komplex für ein simples Kreuzchen auf einem Fragebogen. Mitsprache ist verständlich: Innerhalb der EU vertreten nationale Regierungen vor allem und zuerst ihre eigenen Interessen. Es gibt keine Regierung, die für das europäische Gesamtinteresse, für das Wohl aller zuständig wäre. Ein bisschen direkte Demokratie wird das Problem aber nicht lösen. Und erst recht keine Befragung zur Sommerzeit. Das gilt schon allein aus dem Grund, dass es sich hierbei nicht um eine Volksabstimmung handelt, sondern um eine »öffentliche Konsultation«, wie es in der Sprache der Bürokraten heißt. Sie verpflichtet die EU-Kommission zu nichts. Was ein Element der direkten Demokratie in Europa sein könnte, ist nicht mehr als ein folgenloses Freizeitvergnügen. So wird die Partizipation bestimmt nicht gefördert, sondern eher der Verdruss der Bürger und die Überzeugung, dass die EU in Wahrheit unter einem Demokratiedefizit leidet.

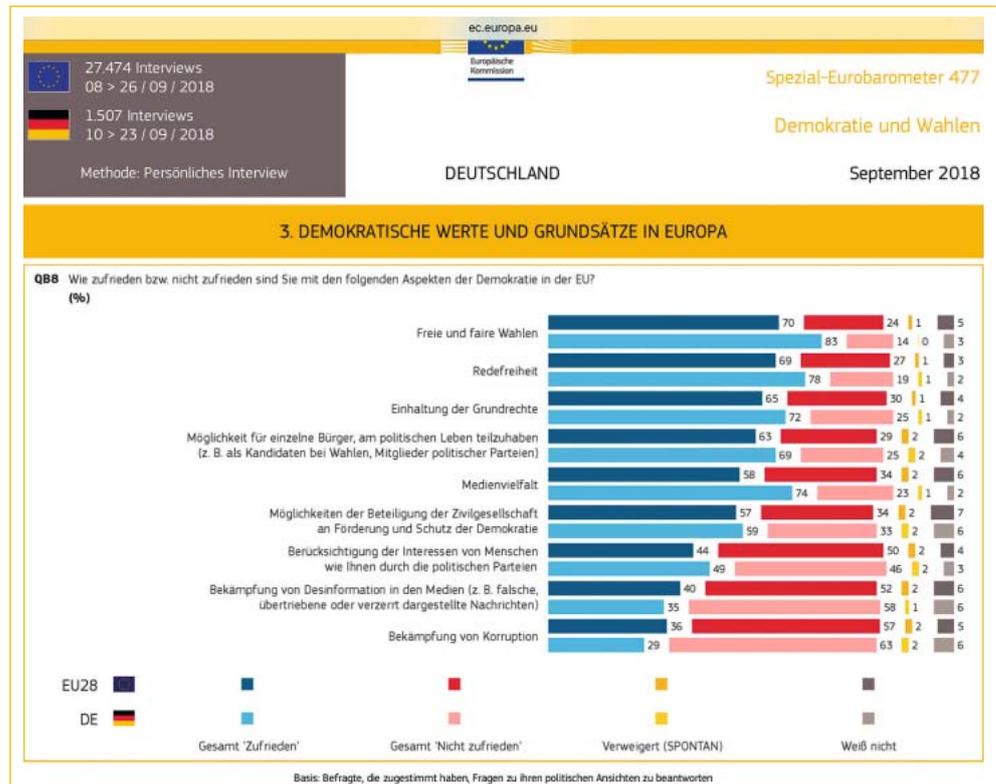
Wirksamer ist da schon die Europäische Bürgerinitiative, die es seit 2012 gibt. Jüngstes Beispiel: Die Unterschriften von einer Million Unionsbürgern haben dafür gesorgt, dass sich Brüssel mit dem Thema Glyphosat befassen musste – ein Erfolg für die Gegner des Unkrautvernichters, die kritisieren, dass die Unbedenk-

lichkeitserklärungen vor allem auf Industriestudien beruhen. Solche Initiativen können ein wichtiger Denkanstoß sein, mehr aber nicht. Plebiszite befrieden Nationen nicht, sie treiben die Spaltung voran. Könnten plebiszitäre Elemente, wenn ihre Ergebnisse politisch verpflichtend wären, dem Volk eine hörbare Stimme geben und Politikern den Weg weisen? Könnte ein Plus an direkter Demokratie die Menschen für Europa begeistern? Es ist eine romantische Vorstellung. In einer Zeit, in der die Europäische Union an der Flüchtlingskrise zu zerbrechen droht, in der gewählte Regierungen ihre Politik am Stammschrad ausrichten und Obergrenzen das Maß aller Dinge sind; in dieser Zeit ist mehr denn je Augenmaß gefragt. Es braucht kundige Politiker, die sich mit schwer zu durchschauenden Problemen auseinandersetzen und ihren Verstand benutzen, die in der Lage sind, Kompromisse zu schließen und möglichst viele Interessen einzubeziehen. Die simple Ja/Nein-Logik jeder Volksbefragung wird dem nicht gerecht. Sie taugt allenfalls für die Abschaffung der Sommerzeit, aber bestimmt nicht zur Lösung der Flüchtlingskrise. Dazu braucht es die fortlaufende Anhörung von Fachleuten, Wissenschaftlern, Parteileuten, Betroffenen und Ethikräten. Dazu müssen die verschiedenen Länderinteressen austariert werden; es muss möglich sein, jeden Entscheidungsschritt juristisch zu kontrollieren. Das mag bisweilen quälend sein und lange dauern. Am Ende einer ausführlichen Debatte steht dann aber, hoffentlich, ein lebensfähiger Kompromiss. Der Glaube, ein Plebiszit sei Demokratie in Reinform, in dem sich der unverstellte Volkswille ausdrückt, ist ein Irrtum. Volkes Stimme ist nicht die Stimme der Gerechtigkeit, sondern oftmals der Minderheit. In Bayern haben einst 23 Prozent des Stimmvolks allen anderen das Rauchen vermiest. Und in Großbritannien stimmten nur 37 Prozent der Wahlberechtigten für den EU-Austritt. Eine Mehrheitsentscheidung schließt stets die Minderheit aus. Das parlamentarische Verfahren ist dagegen auf Inklusion angelegt. Plebiszite befrieden Nationen nicht, sie treiben die Spaltung voran. Deshalb sind sie bei Populisten so beliebt.

© [www.sueddeutsche.de/politik/meinung-am-mittag-mitbestim...abstimmung-zur-sommerzeit-rettet-die-demokratie-nicht-1.4094926](http://www.sueddeutsche.de/politik/meinung-am-mittag-mitbestim...abstimmung-zur-sommerzeit-rettet-die-demokratie-nicht-1.4094926)

**M 10 Rolf Brockschmidt: »Junge Lobby für Europa«, Tagesspiegel, 2017**

Wo ist die Chance, politisch etwas zu bewegen? Der Graswurzel-Thinktank »Polis180« will der jungen Generation eine Stimme geben. Sie sind jung, und sie sind sich ihrer Sache ziemlich sicher. Sie brennen für Europa und sie verbringen viel Freizeit für Europa, im vergangenen Jahr alleine 20 000 Stunden ehrenamtlich. »Für uns ist Europa Freunde, Beziehungen, Werte, Interrail. Nach dem Brexit haben wir uns richtig verloren gefühlt. Und noch eins: Europa ist nicht Brüssel. Wir müssen mit den eigenen Fake-News aufhören«, sagt Julian Zuber,



M 11 »Demokratische Werte und Grundsätze in Europa. Eurobarometerumfrage 447, Sept. 2018

© ec.europa.eu

Mitglied des Präsidiums von Polis180. Das ist ein Grassroots-Thinktank für Außen- und Europapolitik, der parteiübergreifend neue Formen der Teilhabe für junge Leute entwickeln will und zum besten neuen Thinktank 2016 in Deutschland von der Universität Pennsylvania in ihrem internationalen Think-Tank-Index gewählt wurde. »Wir müssen unserer Generation eine Stimme geben. Wir müssen uns alle qualifizieren, uns selber fortbilden, um dann unser Wissen und unsere Informationen mit anderen zu teilen und in die Politik einzubringen«, sagt Julian. (...) Der Mitmach-Thinktank ist als Verein konzipiert und zählt seit seiner Gründung 2015 mittlerweile 200 Mitglieder. »Unsere Generation ist vor allem in der Europa- und Außenpolitik unterrepräsentiert. Polis180 dient uns dazu, unserer Generation eine Stimme zu geben«, erzählt Julian. (...) Aber wie kommen nun die Politiker an die Informationen und Wünsche von Polis180? »Wir treffen uns sehr intensiv mit Politikern zu Hintergrundgesprächen. Wir haben einen guten Unterstützerkreis in der zweiten Reihe der Ministerien oder Parlamente, und wir wollen natürlich politisieren und so die Unterrepräsentation junger Leute in den politischen Parteien ausgleichen«, sagt Julian. Dazu entwickelte Polis 180 neue Formate für junge Leute jenseits der üblichen Podiumsdiskussionen. Die Veranstaltungen sind partizipativ, komplexe Diskussionsveranstaltungen werden in 20-minütigen Podcasts zusammengefasst und online gestellt. Das kann auch über »Visual Story Telling« geschehen«, sagt Marcel. Er profitiert von diesen Veranstaltungen noch auf eine ganz andere Art. »Bei uns lernt man, wie man einen Blog aufzieht, wie man eine Veranstaltung organisiert, wann man dazu die Einladungen rauschickt – das alles stärkt das Selbstbewusstsein, und man traut sich etwas zu.« (...)

© [www.tagesspiegel.de/politik/60-jahre-eu-junge-lobby-fuer-europa/19564512.html](http://www.tagesspiegel.de/politik/60-jahre-eu-junge-lobby-fuer-europa/19564512.html)

# 8. Hart an der Grenze: Die jüngste Krise der Asyl- und Migrationspolitik der Europäischen Union

MARTIN GROSSE HÜTTMANN

Die Europäische Gemeinschaft ist in ihrer Geschichte immer wieder in Krisen geraten. Viele Beobachter gehen davon aus, dass die jüngsten Krisen, also die Euro- und Finanzkrise, die Krise des EU-Migrationssystems, der Brexit sowie Populismus und Nationalismus jedoch eine neue Qualität haben, weil sie sich wechselseitig verstärken – es wird deshalb auch von einer »Polykrise« gesprochen. Was aber heißt »Krise«? Der Begriff stammt aus dem Griechischen und bedeutet laut Duden »Wendepunkt« oder »gefährliche Situation«. Er beschreibt den Augenblick, in dem eine politische, ökonomische oder gesellschaftliche Entwicklung in die eine oder die andere Richtung kippen kann. Am Ende kann die Europäische Gemeinschaft aus der Krise gestärkt hervorgehen oder sie kann im Extremfall auseinanderbrechen bzw. es kann zu einer schleichenden Desintegration kommen. Am Beispiel des Europäischen Migrationssystems sollen zum einen die Ansätze einer »Staatlichkeit« der EU und zum anderen die Grenzen der europäischen Integration illustriert werden. Denn zum einen hat die EU mit der Migrations- und Asylpolitik bereits typische »Staatsaufgaben« übernommen; es geht hier schließlich um die Frage von Inklusion und Exklusion, also darum, welche Personen aus Drittstaaten aufgenommen und welche an den europäischen »Staatsgrenzen« abgewiesen bzw. in ihre Herkunftsstaaten zurückgeschickt werden sollen. Die Mitgliedstaaten folgen jedoch nicht nur ihrem »Koordinationsreflex«, indem sie neue Instrumente und »staatliche« Institutionen, wie etwa die Grenzschutzagentur »Frontex« schaffen. Bei politisch heiklen Themen wie Zuwanderung und Asyl soll die »Europäisierung« und die Übertragung von Kompetenzen von der nationalen auf die EU-Ebene aber auch nicht zu weit gehen – die Mitgliedstaaten folgen auch einem »Souveränitätsreflex« (Wessels 2016). Weil die einen Mitgliedstaaten der EU eher dem ersten Reflex zur Koordinierung und Zusammenarbeit folgen und die anderen dem Reflex, möglichst keine Souveränitätsrechte abzugeben, wurde die sogenannte »Flüchtlingskrise« zu einer echten Zerreißprobe für die EU und ihre Mitgliedstaaten.

Der Begriff »Integration« gehört in der EU-Forschung zu den zentralen Konzepten und soll hier kurz erläutert werden, um deutlich zu machen, was Integration im Zusammenhang mit der Europäischen Asyl- und Flüchtlingspolitik bedeutet: »Integration« wird in der Europa-Forschung – vereinfacht gesagt – verstanden als die Übertragung von Kompetenzen und Handlungsressourcen von der nationalen auf die Ebene der Europäischen Union. Damit geht



Abb. 1 »Alle an einem Strang!«

© Gerhard Mester, 2018

erstens die Schaffung supranationaler (lat. *supra*: »oberhalb«), von den Mitgliedstaaten unabhängiger Organe mit eigenen Aufgaben (zum Beispiel die Europäische Kommission oder der Gerichtshof der EU) einher und zweitens der Ausbau eines Europäischen »Mehrebenensystems« und einer supranationalen Rechts- und Solidargemeinschaft. In diesem Mehrebenensystem werden die Kompetenzen und die politische Verantwortung schrittweise neu organisiert und in den Europäischen Verträgen festgeschrieben. Die EU übernimmt mehr und mehr Aufgaben, mit denen die Mitgliedstaaten, wären sie auf sich allein gestellt, überfordert wären. Die schrittweise Verdichtung und »Europäisierung« der Zusammenarbeit führt dann zu einer »Integration«, die ganz unterschiedliche Dimensionen erfasst und zu einer politischen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Verflechtung der Mitgliedstaaten führt. Die europäischen Staaten, die in der EU zusammenarbeiten und ihre Ressourcen zusammenlegen, lösen sich dabei in diesem Mehrebenensystem jedoch nicht auf wie das Stück Zucker im Kaffee, sondern sie bleiben als »europäisierte« und »integrierte« Staaten erhalten. Im Zuge des Integrationsprozesses kam es seit den 1990er Jahren auch zu einer schrittweisen »Europäisierung« der klassischen, zu den Kernaufgaben von Staaten gehörenden Politikfelder Asyl-, Migrations- und Zuwanderungspolitik. Im vorliegenden Beitrag werde ich zeigen, wann und warum es zur Integration dieser Aufgaben gekommen ist und weshalb es in der sogenannten Flüchtlingskrise zu massiven Konflikten und politischen Zerwürfnissen gekommen ist. Dabei wird deutlich werden – so meine These –, dass das Staatsversagen einzelner EU-Länder, wie etwa das von der Eurokrise gebeutelte Grie-

chenland, den politischen Druck erhöht, neue Institutionen und Mechanismen zur Koordinierung der Asyl- und Flüchtlingspolitik auf europäischer oder internationaler Ebene zu schaffen, wodurch paradoxerweise und trotz aller Bemühungen, den nationalen Handlungsspielraum nicht einschränken zu lassen, das Ausmaß an »Europäischer Staatlichkeit« (Bieling/Große Hüttmann 2016) erweitert wird.

## Die Anfänge einer »europäischen« Asyl- und Migrationspolitik

Der Abbau der Grenzkontrollen war ein zentrales Ziel und ein Symbol der europäischen Einigungsbewegung nach dem Zweiten Weltkrieg. Die Jugend Europas war in den 1950er Jahren an die Grenzen gestürzt, um die Schlagbäume zu zersägen. Es sollte dann freilich noch Jahrzehnte dauern, ehe die Grenzbefestigungsanlagen etwa an der deutsch-französischen Grenze zwischen Kehl und Straßburg tatsächlich abgebaut und die Kontrollen abgeschafft wurden. Der im Jahre 1985 unterzeichnete Vertrag von Schengen besiegelte diesen Meilenstein der europäischen Einigungsgeschichte. Zunächst waren nur die Bundesrepublik Deutschland, Frankreich und die drei Beneluxstaaten Belgien, die Niederlande und Luxemburg beteiligt. Die rechtliche Grundlage für den Abbau der Grenzkontrollen zwischen diesen Staaten war das »Schengener Durchführungsübereinkommen«, das auch als »Schengen II« beschrieben wird und 1995 in Kraft getreten ist. Mit dem Wegfall der Kontrolle an den Binnengrenzen schufen die beteiligten Staaten einen neuen politischen und rechtlichen Raum, den »Schengenraum«. Durch die Abschaffung der Grenzkontrollen im Inneren mussten die »Schengen-Staaten« die wegfallenden Kontrollmöglichkeiten ausgleichen und in vielen Bereichen sehr viel enger zusammenarbeiten, um etwa die grenzüberschreitende Kriminalität gemeinsam bekämpfen zu können. Zu diesen Ausgleichsmaßnahmen gehörte die Errichtung eines gemeinsamen Fahndungsverbands, die engere Kooperation zwischen den mitgliedstaatlichen Polizei- und Justizbehörden, die Angleichung und Harmonisierung der nationalen Visa- und Asylpolitik und schließlich die Überwachung der gemeinsamen Außengrenzen. Aus dem ersten Schritt – Abbau der Binnengrenzkontrollen – folgte also im Sinne des Mottos »Wer A sagt, muss auch B sagen« ein zweiter logischer Schritt, nämlich die engere Zusammenarbeit und »Europäisierung« der Visa-, Asyl- und Flüchtlingspolitik. Denn wenn deutsche oder französische Behörden einer Person aus einem Drittstaat ein Visum erteilen oder einem Flüchtling Asyl gewähren, tun sie dies im Namen aller anderen »Schengenstaaten«. Das hatte zur Folge, dass in diesen Politikbereichen nicht mehr allein nach nationalem Recht entschieden werden konnte, sondern nach gemeinsamen »europäischen« Regeln. Da die Fragen von Einlass oder Abweisung von Personen aus anderen Ländern zu den klassischen Staatsaufgaben gehören, wird deutlich, dass eine Harmonisierung und Europäisierung nicht von heute auf morgen bewerkstelligt werden konnte, sondern ein mühsamer und langwieriger Prozess sein würde.

Die Zahl der Staaten, die sich an »Schengen« beteiligen, ist im Laufe der Jahre gestiegen. Die 1985 im kleinen Grenzort Schengen unterzeichnete Vereinbarung ist ein typisches Beispiel für »differenzierte Integration« oder ein »Europa der unterschiedlichen Geschwindigkeiten«: Wenn zunächst nur ein Teil der Mitgliedstaaten in der Lage oder willens ist, sich an einem Integrationsprojekt zu

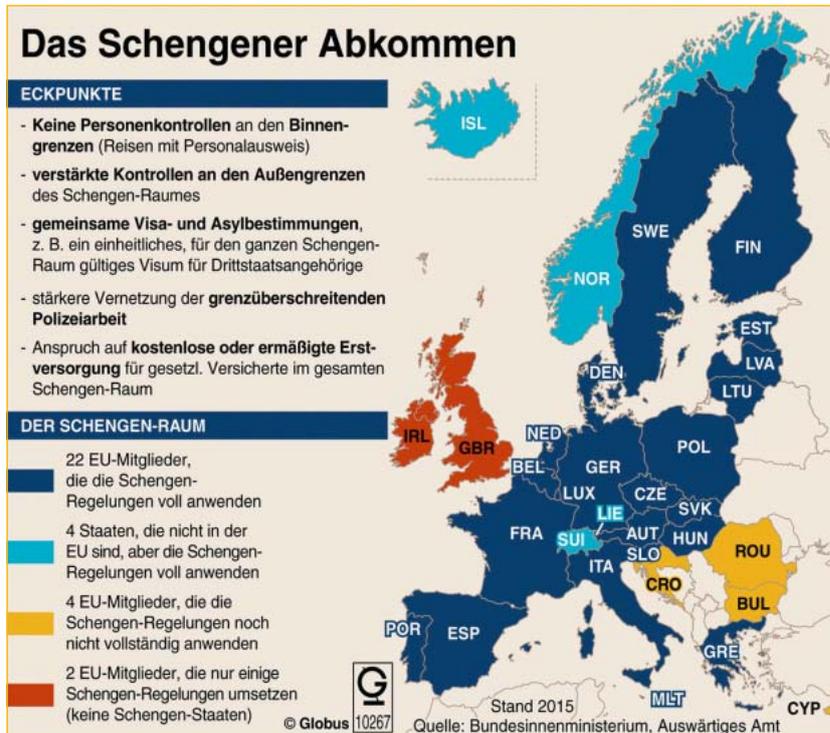


Abb. 2 »Das Schengen-Abkommen«, Stand: 2015

© dpa Infografik

beteiligen, startet man im kleinen Kreis, der dann nach und nach aber größer wird. Heute sind in der Schengen-Kooperation fast alle EU-Mitgliedstaaten beteiligt, darüber hinaus aber auch die Schweiz, Liechtenstein, Island und Norwegen, also Länder, die nicht Mitglied in der Europäischen Union sind. Der Abbau der Binnengrenzkontrollen und die damit verbundenen Ausgleichsmaßnahmen sind Teil eines größeren Integrationsprojektes – das ist der im Vertrag von Amsterdam, der 1997 unterzeichnet wurde und 1999 in Kraft getreten ist, festgeschriebene »Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts« (RFSR). Dieses Mega-Projekt gehört zu den ambitioniertesten Vorhaben der EU, denn die Schaffung eines solchen Europäischen »Rechtsraumes« kann nur gelingen, wenn ursprünglich typisch staatliche Kernaufgaben wie Asyl- und Zuwanderungspolitik sowie der national abgesteckte Rahmen, in dem die Polizei und das Justizwesen traditionell arbeiten, für die grenzüberschreitende und direkte Zusammenarbeit geöffnet wird. Das erfordert ein hohes Maß an Vertrauen zwischen den Staaten und den beteiligten Behörden und eine »Europäisierung« der praktischen Arbeit wie auch der Vorstellungswelt.

## Die Zuwanderungs- und Asylpolitik der EU – ein kurzer Überblick

Die Europäische Union kann nur dann tätig werden und Maßnahmen beschließen, wenn der EU-Vertrag eine entsprechende rechtliche Grundlage bietet. In der Einwanderungspolitik sind das die Artikel 79 und 80 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (abgekürzt: AEUV). Da die Europäische Kommission laut EU-Vertrag das Initiativmonopol besitzt, gehen im Prinzip alle Maßnahmen wie Richtlinien und Verordnungen (»EU-Gesetze«) auf die Brüsseler Behörde zurück. Das gilt heute auch für die Bereiche Einwanderungs- und Asylpolitik. Bis in die 1990er Jahre waren diese Politikfelder noch strikt »intergouvernemental«, also zwischen den Regierungen der EU-Mitgliedstaaten und ihren Verwaltungen organisiert.

In den beiden genannten Vertragsartikeln sind die Zuständigkeiten und die Ziele der EU-Einwanderungspolitik aufgeführt: Dazu

gehören entsprechende Kompetenzen der EU für die legale Einwanderung. Da im »Schengenraum« die Freizügigkeit für Personen gilt, wird die Entscheidung eines EU-Landes über die Aufnahme von Personen aus Drittstaaten stellvertretend für alle anderen Staaten getroffen. Das europäische Recht sieht aber keine vollständige Harmonisierung der nationalen Integrationspolitik vor, da in den EU-Staaten ganz unterschiedliche historische Erfahrungen und Traditionen nachwirken und hier eigene Wege möglich sein sollen. Für die Bundesrepublik Deutschland spielt zum Beispiel die Erfahrung mit der Zuwanderung von »Gastarbeitern« seit den 1960er Jahren eine wichtige Rolle, während Staaten wie Frankreich oder Portugal aufgrund ihrer kolonialen Vergangenheit ein besonderes Verständnis und enge Beziehungen zu bestimmten

Drittstaaten in Afrika entwickelt haben, das anderen EU-Staaten aufgrund der Erfahrungen mit »ihren« Einwanderern fehlt. Zu den weiteren Zuständigkeiten der EU gehören auch die Bekämpfung von »illegaler« oder »irregulärer« Einwanderung und die Vereinbarung von Rücknahmeübereinkommen, die die Europäische Union mit Drittstaaten schließt, um diese zu motivieren, die Geflüchteten, wenn sie keinen Schutzstatus in der EU bekommen, in ihr Ursprungs- oder Herkunftsland zu überführen. Im Unterschied zur Zuwanderungspolitik ist der Bestand an Rechtsnormen und Regulierungen bei der Asylpolitik größer; die Europäische Kommission hat in den vergangenen Jahren eine ganze Reihe von Maßnahmen zur Harmonisierung der Asylpraxis in den Mitgliedstaaten auf den Weg gebracht (vgl. Große Hüttmann 2017).

Zu den Zielen der Zuwanderungspolitik der EU gehören laut einem Informationsblatt des Wissenschaftlichen Dienstes des Europäischen Parlaments folgende Aspekte: »Eine vorausschauende und umfassende europäische Einwanderungspolitik, die auf Solidarität beruht, ist eines der Hauptziele der Europäischen Union. Mit der Einwanderungspolitik soll ein ausgewogenes Konzept für den Umgang mit legaler und illegaler Einwanderung festgelegt werden« (Schmid-Drüner 2018: 1).

Seit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon im Jahre 2009 hat die EU eine Reihe von Entscheidungen getroffen und Beschlüsse gefasst, mit denen die im EU-Vertrag genannten Ziele der Migrationspolitik in konkrete Politik übersetzt wurden: Die Europäische Kommission, das Parlament in Straßburg und die Mitgliedstaaten, die aufgrund ihrer geographischen Lage in besonderem Maße von Migrationsbewegungen über das Mittelmeer betroffen waren, gehörten zu den treibenden Kräften, die sich für eine »Europäisierung« der nationalen Einwanderungspolitik stark gemacht hatten. Zu den Maßnahmen gehören, um nur einige zu nennen, der »Gesamtansatz für Migration und Mobilität« aus dem Jahr 2011, mit dem die Europäische Kommission den Interessen beider Seiten – der EU und ihren Mitgliedstaaten auf der einen und den afrikanischen Staaten auf der anderen Seite – gerecht zu werden versuchte. Aufgeführt wurden Themen wie legale Einwanderung und Mobilität, die Bekämpfung der illegalen Einwanderung und des Menschenhandels sowie die Stärkung der Menschenrechte von Flüchtlingen. Schon zwei Jahre zuvor legte die

## Auf der Suche nach Asyl

Zahl der Erstanträge auf Asyl in der Europäischen Union

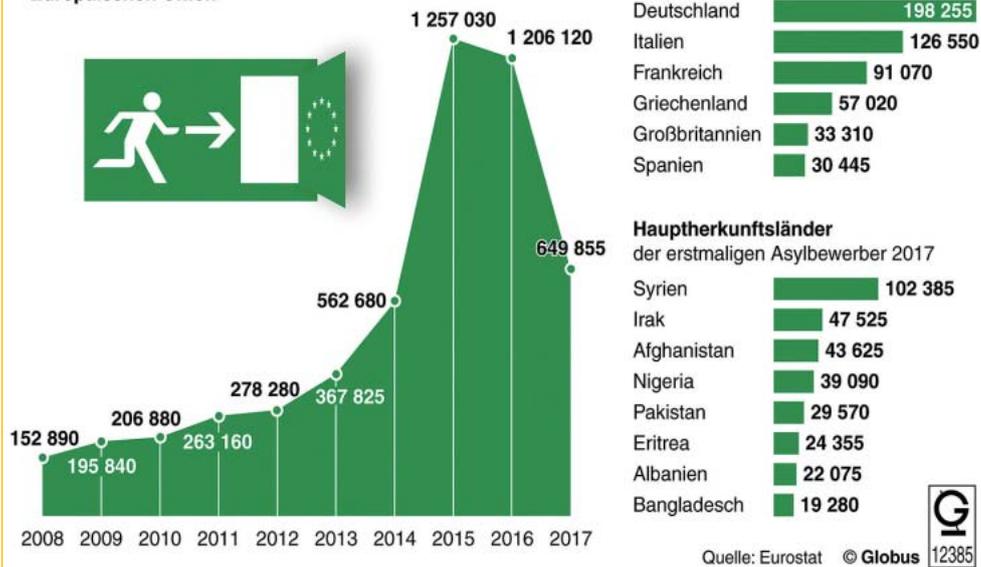


Abb. 3 »Anzahl der Asylanträge (Erstanträge) in der EU im zeitlichen Vergleich«

© dpa Infografik

Kommission mit dem »Stockholmer Programm« ein Maßnahmenpaket vor, das im März 2014 erneuert wurde. Solche Aktionsprogramme haben eine Laufzeit von fünf Jahren. Die neue Mitteilung trägt den programmatischen Titel »Ein offenes und sicheres Europa: Praktische Umsetzung«. Der Europäische Rat, also die Versammlung der Staats- und Regierungschefs der EU-Mitgliedstaaten und damit das höchste Entscheidungsorgan der EU, hat drei Monate später auf seinem Juni-Gipfel 2014 diese Leitlinien angenommen und sich das Programm, das für die Jahre 2014 bis 2020 der Asyl- und Migrationspolitik die Richtung weisen sollte, zu eigen gemacht. In der Folgezeit wiederholte sich dieses Muster: Die Kommission legt konkrete Vorschläge zur Reform der Migrations- und Asylpolitik auf den Tisch und die Staats- und Regierungschefs übernehmen diese bzw. arbeiten sich an ihnen ab.

Durch ihre Politik des »Agenda settings« kann die EU-Kommission weit im Voraus den späteren Verlauf und am Ende häufig auch die Ergebnisse der Verhandlungen beeinflussen. Denn nur wenn ausgearbeitete Texte und konkrete Vorschläge auf dem Tisch liegen und in die Tagesordnung (»Agenda«) aufgenommen sind, können die Verhandlungen in Brüssel beginnen. Im Mai 2015 – also noch vor der sogenannten »Flüchtlingskrise« – hat die Europäische Kommission ein Papier veröffentlicht, das bereits im Titel den programmatischen Anspruch erkennen lässt, eine federführende Rolle bei einer umfassenden Reform der Europäischen Asyl- und Zuwanderungspolitik spielen zu wollen – das Papier ist mit »Die Europäische Migrationsagenda« überschrieben. Viele der dort gemachten Vorschläge wurden nach und nach umgesetzt, der Schwerpunkt der Umsetzung lag jedoch auf den Ideen, die zu einer Abwehr von Flüchtlingen führte. Da im Zuge der sogenannten Flüchtlingskrise die Interessen und Vorstellungen im Kreis der Mitgliedstaaten zum Teil weit auseinander gingen, war der kleinste gemeinsame Nenner häufig die Einigung auf Maßnahmen der Abschottung; dies war nicht zuletzt auch die Folge des massiven Drucks von rechtspopulistischen Parteien, unter dem einige mitgliedstaatliche Regierungen innenpolitisch standen (vgl. Papademetriou u. a. 2018 und Schain 2018). Die »Krise« wurde und wird bis heute in der öffentlichen Debatte vor allem an den schnell wachsenden Zahlen von Flüchtlingen, die aus dem Bür-

gerkrieg in Syrien bzw. aus den Flüchtlingslagern in den Nachbarstaaten Jordanien und Libanon, in denen die Verhältnisse untragbar wurden, nach Europa weitergezogen sind, festgemacht. Die reinen Zahlen machen deutlich, dass Europa mit Verzögerung die politischen Auswirkungen des Arabischen Frühlings erreicht haben. Prägend für die Wahrnehmung einer Krise war, dass im Zuge der Migrationsbewegung in den Jahren 2014 und 2015 nur wenige der EU-Staaten besonders betroffen waren. Die Gesamtzahl der in den einzelnen EU-Staaten gestellten Asylanträge (Erst- und Folgeverfahren) sind – verglichen mit den Zahlen in den Jahren davor – signifikant gestiegen. Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Bamf) hat die von Eurostat erhobenen Zahlen in einem Bericht publiziert (vgl. Bamf 2016: 27ff.): Danach wurden 2015 insgesamt 1.322.190 Asylanträge gestellt; das war eine Zunahme von 110% im Vergleich zu den Vorjahreszahlen (627.780 Asylanträge). Im größten Mitgliedstaat Deutschland wurde eine Zunahme von 135% errechnet, im kleinen Ungarn von 314%, in Schweden von 99,9% und in Österreich von 214%. Im kleinen, nur fünfeinhalb Millionen Einwohner großen Finnland war die Steigerung der Zahl der Asylanträge zwischen 2014 und 2015 am auffälligsten: Dort erhöhte sich die Anzahl der Asylanträge 2015 im Vergleich zum Vorjahr um 792,3%; den Schwerpunkt bildeten hier Anträge von Irakern. In Ungarn sind, gemessen an der Bevölkerungszahl, die meisten Asylanträge gestellt worden – 18 Anträge je 1.000 Einwohner, in Schweden 16,7 je 1.000 Einwohner und in Deutschland »nur« 5,9. Auch wenn diese Zahlen nur einen bestimmten Ausschnitt der »Realität« spiegeln, so erklären sie, weshalb die genannten Länder zu den Wortführern in der europäischen Flüchtlingspolitik gehörten. Vergleicht man die Zahlen an Flüchtlingen, die nach Europa kommen, mit der Gesamtzahl an Flüchtlingen weltweit, die das UN-Flüchtlingshilfswerk mit 65 Millionen angibt, relativiert sich die europäische Debatte und das in Teilen der Bevölkerung vorhandene und von populistischen Politikern befeuerte Gefühl, in »Migrationsströmen« unterzugehen (Schain 2018).



Abb. 4 »Sie bedrohen unsere christliche Zivilisation«

© Gerhard Mester. 2018

staaten der EU, die für die Umsetzung des Unionsrechts verantwortlich sind.

Das Prinzip der Solidarität spielte schon ganz am Anfang der europäischen Integration eine wichtige Rolle: In der Erklärung des französischen Außenministers Robert Schuman am 9. Mai 1950, mit der die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) aus der Taufe gehoben wurde, tauchte der Begriff als »Solidarität der Tat« auf, die sich – so die Idee Schumans – in der Folge der praktischen Politik ganz automatisch ergeben würde. Bereits in der Präambel des EGKS-Vertrags wurde dann der Grundsatz der Solidarität auch verankert. Im heute gültigen Vertrag von Lissabon ist dieses Prinzip an prominenter Stelle platziert: In Artikel 3 Absatz 3 des EU-Vertrags steht zu lesen, dass die Europäische Union »den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt und die Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten« fördere. Diese »Generalklausel des Solidaritätsprinzips« wird damit zum »Strukturprinzip des Unionsrechts« (Saracino 2018: 287).

## ■ Das Europäische Grenzregime in der Krise

Seit August 2015 prägt der Begriff »Flüchtlingskrise« die öffentliche Debatte in der Bundesrepublik Deutschland und in anderen EU-Staaten. Die hohe Aufmerksamkeit, die dem Thema Migration seither zukommt, ist nach Ansicht des Politikwissenschaftlers Daniele Saracino »gleichzeitig Symptom und Beschleuniger einer politischen Krise, die in der Europäischen Union zu nachhaltigen Verwerfungen geführt« hat (Saracino 2018: 283). Nach seiner Zählung ist der Begriff »Flüchtlingskrise« im Zeitraum August 2015 bis September 2017 in den wichtigsten überregionalen deutschen Tageszeitungen in ihren Print- und Online-Ausgaben in mehr als 16.500 Artikeln verwendet worden (vgl. ebd.). In vielen Berichten über »Flüchtlingsströme« wurde der Eindruck erweckt, es seien die Migranten, die nach Europa kommen, die die Ursache für die »Krise« seien. Es war aber nicht nur die vergleichsweise hohe Zahl an Geflüchteten, die etwa aus dem Bürgerkriegsland Syrien nach Europa gekommen sind, um sich und ihre Familien zu retten. Die eigentliche Ursache der Krise waren, so die These von Daniele Saracino, die Konstruktionsfehler des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) und die mangelhafte Umsetzung der zahlreichen asylrechtlichen Richtlinien und Vorgaben, die die Kommission in den letzten Jahren auf den Weg gebracht hat. Das ist nicht das Versagen der Europäischen Kommission, sondern der Mitglied-

## ■ Ist die Krise im Kern eine »Solidaritätskrise«?

Der Europäische Gerichtshof (EuGH) hat bereits in den frühen 1970er Jahren in seinem sogenannten Schlachtprämienurteil (Rechtssache 39/72) eine »Pflicht zur Solidarität« begründet, die sich unmittelbar aus der Mitgliedschaft eines Staates in der Europäischen Gemeinschaft ergebe. Wenn ein Mitgliedstaat diese Pflicht verletze, werde dadurch »die Rechtsordnung der Gemeinschaft bis in ihre Grundfesten« erschüttert. Vor dem Hintergrund der Krisen in der Migrations- und Asylpolitik ist dieses EuGH-Urteil auch heute noch aktuell, weil der Luxemburger Gerichtshof einen Zusammenhang herstellt zwischen dem »Wille(n) zur gegenseitigen Solidarität« (Saracino 2018: 287) und dem Fundament der Europäischen Gemeinschaft, auf der sie als »Rechtsgemeinschaft« ruht. Eine europäische Rechtsgemeinschaft steht und fällt also mit der Bereitschaft der Mitgliedstaaten, das supranationale Recht zu akzeptieren und die eigene Politik am europäischen Solidaritätsprinzip auszurichten – auch und gerade in solchen Fällen, in denen Brüsseler Beschlüsse den (kurzfristigen) nationalen Interessen zu widersprechen scheinen: »Ohne den ausdrücklichen Willen der Mitglieder, in der eingegangenen Gemeinschaft Solidarität in Bezug auf die gemeinsam vereinbarten Ziele auf Basis des Rechts auszuüben, kann diese Gemeinschaft nicht bestehen« (Saracino 2018: 287).

Um die »Vorrangigkeit« der europäischen Normen und Werte sicherzustellen und um die im EU-Vertrag festgeschriebenen »Staatsziele«, also die Sicherung des Friedens, der »Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts«, der Binnenmarkt und die Währungsunion, zu erreichen, bedarf es aber der konkreten Umsetzung des Prinzips der Solidarität. Hier liefert der EU-Vertrag in seinem Artikel 4 Absatz 3 die normativen Grundlagen, an denen sich die Mitgliedstaaten orientieren sollen: »Nach dem Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit achten und unterstützen sich die Union und die Mitgliedstaaten gegenseitig bei der Erfüllung der Aufgaben, die sich aus den Verträgen ergeben. Die Mitgliedstaaten ergreifen alle geeigneten Maßnahmen allgemeiner oder besonderer Art zur Erfüllung der Verpflichtungen, die sich aus den Verträgen oder den Handlungen der Organe der Union ergeben. Die Mitgliedstaaten unterstützen die Union bei der Erfüllung ihrer Aufgabe und unterlassen alle Maßnahmen, die die Verwirklichung der Ziele der Union gefährden könnten« (Art. 4 Abs. 3 EUV).

Ein solcher »Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit« ist die Rückversicherung für die Funktionsfähigkeit einer supranationalen Rechtsgemeinschaft und eines Mehrebenensystems. Das gilt für klassische Bundesstaaten wie die Bundesrepublik Deutschland, die USA oder die Schweiz genauso wie für quasi-föderale Systeme wie die Europäische Union. Ohne eine Idee von »Gemeinschaftstreue« oder ohne einen »federal spirit«, wie ihn der EU-Forscher Michael Burgess (2012) beschrieben hat, sind die Grenzen der Handlungsfähigkeit eines Staatenverbundes schnell erreicht. Ein solcher »föderaler Geist« trägt dazu bei, dass die Politik und die Interessen der unterschiedlichen Glieder und der politischen Ebenen eines Mehrebenensystems nicht völlig unabhängig voneinander verfolgt und definiert werden, sondern dass die verschiedenen Ebenen – also die europäischen, die mitgliedstaatliche, die regionale und die kommunale – ihre wechselseitige Abhängigkeit und »Interdependenz« in Rechnung stellen. Denn auch in einem Mehrebenensystem gilt dasselbe wie bei einer Kette: Es ist politisch immer nur so stark wie ihr schwächstes Glied. Echte Solidarität kann es also nur geben, wenn alle politischen Ebenen wissen und auch danach handeln, dass sie aufeinander angewiesen sind; diese Reziprozität ist eine Voraussetzung für die Handlungsfähigkeit der EU und ihre Glaubwürdigkeit als Rechtsgemeinschaft: »Wird das Recht nicht mehr befolgt, wird dem gesamten Integrationsprojekt der Sinn und die Funktionsfähigkeit entzogen, da die Europäische Union nur auf der Basis des Rechts funktionieren kann« (Saracino 2018: 290).

Ein Blick auf die europäische Landkarte und die jüngsten Erfahrungen mit Flüchtlingen aus Afrika, die über die gefährliche Mittelmeerroute (oder über andere Wege) nach Europa gekommen sind, macht die Errichtung eines Verteilungs- und Solidaritätsmechanismus plausibel: Aufgrund ihrer geographischen Lage sind Spanien, Italien und Griechenland die erste Anlaufstelle für Flüchtlinge, die über das Mittelmeer kommen. Dies hat seit vielen Jahren zu einer Ungleichverteilung und zu einer sehr hohen Belastung der Schengenstaaten an der südlichen Peripherie geführt. Die »Funktionslogik des Dublin-Systems« (Saracino 2018: 292) hat den Staaten, in denen Geflüchtete den ersten Kontakt mit europäischem Boden hatten, automatisch die Zuständigkeit für das Asylverfahren zugewiesen. Damit sollte zum einen sichergestellt werden, dass ein Mitgliedstaat im Auftrag der gesamten EU die Verantwortung für das Asylverfahren übernimmt und Angehörige aus Drittstaaten, die Asyl begehren, nicht als »refugees in orbit« von einem Staat zum anderen geschickt werden, weil sich niemand zuständig fühlt. Zum anderen sollte durch diese klare Zu-

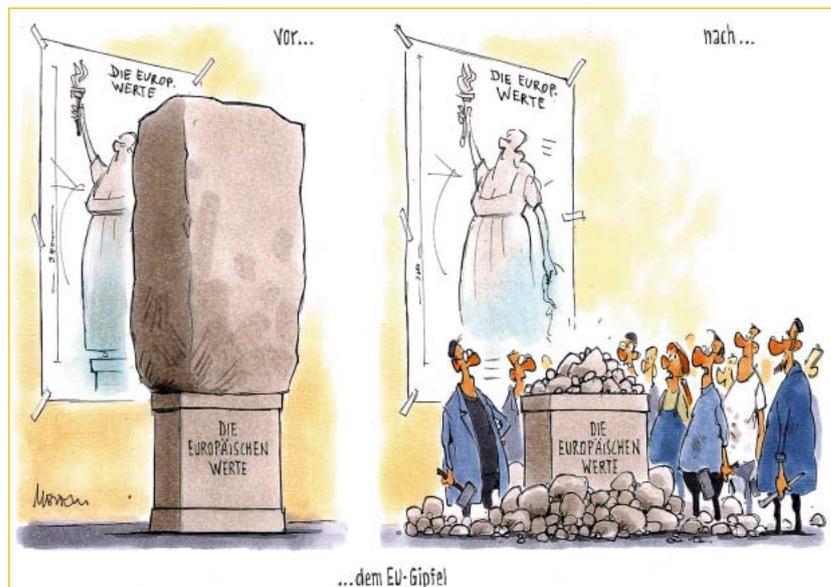


Abb. 5 »Vor und nach dem EU-Gipfel«

© Gerhard Mester, 2017

weisung der Zuständigkeit auch verhindert werden, dass Asylanträge gleich in mehreren EU-Staaten gestellt werden und dass durch ein solches »Asylshopping« das Dublin-System, das von einer exklusiven Zuständigkeit ausgeht, ad absurdum geführt wird (vgl. Saracino 2018: 292).

### Mängel bei der Harmonisierung asylrechtlicher Richtlinien in der EU

Dieses System mit seinen unterschiedlichen asylrechtlichen Richtlinien zur Harmonisierung der nationalen Politik, das die Kommission in den letzten Jahren federführend errichtet hat, hat in der Vergangenheit nur leidlich funktioniert; die Regierungen der südeuropäischen Staaten fühlten sich aufgrund der hohen Belastung von den anderen nord- und zentraleuropäischen Regierungen alleingelassen und haben deshalb immer wieder – meist erfolglos – konkrete europäische Solidarität, so wie sie im EU-Vertrag festgeschrieben ist, eingefordert. Erst als im Zuge der jüngsten »Flüchtlingskrise« auch andere EU-Staaten, vor allem Deutschland, Schweden, Österreich und Ungarn, mit einer wachsenden Zahl an Geflüchteten konfrontiert waren, gerieten die Schwachstellen des Dublin-Systems stärker in den Fokus, und ein politischer Lernprozess setzte ein. Als immer mehr Staaten nicht mehr in der Lage oder bereit waren, ihren Verpflichtungen aus dem Dublin-System nachzukommen und als das Ausmaß der Sekundärmigration – also das unkontrollierte Weiterwandern von einem zum nächsten europäischen Staat – deutlich zugenommen hat, wurden alte Ideen eines Verteilungssystems aus den Schubladen geholt. Diese Pläne sahen vor, dass die nach Europa kommenden Asylsuchenden nach einem bestimmten Schlüssel verteilt würden.

Die Europäische Kommission legte im Mai 2015 einen entsprechenden Vorschlag vor, nach dem 40.000 Asylsuchende, die internationalen Schutz bekommen sollten, aus Italien und Griechenland auf andere EU-Staaten verteilt werden sollten. Die Idee, die am stärksten betroffenen Staaten zu entlasten, wurde von den Staats- und Regierungschefs im Europäischen Rat, also dem höchsten Entscheidungsgremium, unterstützt und dann von den zuständigen Innenministern im September 2015 förmlich beschlossen – der Ministerrat hatte angesichts des wachsenden Drucks die Zahl der Personen, die europaweit umverteilt werden sollten, auf 160.000 deutlich erhöht. Dieser Beschluss wurde ausdrücklich – mit Verweis auf Artikel 80 AEUV – als Zeichen der Soli-

darität gegenüber Griechenland und Italien verstanden. Das Besondere dieses Beschlusses war jedoch, dass er gegen den erklärten politischen Widerstand der Regierungen der Tschechischen Republik, Ungarns, Rumäniens und der Slowakei mit qualifizierter Mehrheit gefällt wurde; die finnische Regierung enthielt sich der Stimme und Polen hatte unter der liberalen Vorgängerregierung noch zugestimmt (vgl. Saracino 2018: 298). Die ungarische und die slowakische Regierung klagten im Dezember 2015 vor dem Europäischen Gerichtshof, weil ihrer Ansicht nach der Beschluss gegen das Europarecht verstieß. Der EuGH wies die Klagen im September 2017, also zwei Jahre nach dem Ministerratsbeschluss, zurück und begründete dies mit Verweis auf den »Grundsatz der Solidarität und der gerechten Aufteilung der Verantwortlichkeiten unter den Mitgliedstaaten, der nach Art. 80 AEUV für die Politik der Union im Asylbereich gilt« (zitiert nach Saracino 2018: 298).

Die Regierung in Budapest ließ sich von dem EuGH-Urteil nicht beeindrucken, sie hielt an ihrer Position fest und weigerte sich, Geflüchtete aufzunehmen; die slowakische Regierung dagegen fügte sich nolens volens dem Urteil. Die neue polnische, nun rechtskonservative PiS-Regierung schloss sich der Verweigerungshaltung Ungarns an und boykottierte ebenfalls das Verteilungssystem. Damit erreichte die Krise des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems GEAS eine »neue Dimension der Verletzung des Solidaritätsprinzips«, wie Daniele Saracino (2018: 299) zu Recht feststellt: »Die derzeitige Situation, in der geltendes Recht von einzelnen Mitgliedstaaten einfach nicht anerkannt wird, kann nicht als mangelnder Rechtsvollzug aus nachvollziehbaren zeitlichen oder Kapazitätsgründen abgetan, sondern muss eher als offene Revolte gegen die Asylpolitik der Union kategorisiert werden« (Saracino 2018: 299).

Durch die Verweigerungshaltung einzelner Regierungen ist klar geworden, dass dieses System der geregelten Umverteilung, die mit 160.000 Flüchtlingen ja nur ein erster Anfang sein sollte, schneller als zu erwarten, vorläufig gescheitert war. Auch andere Mitgliedstaaten hielten anfangs »ihre« Quoten nicht ein. Kritiker bemängelten andererseits aber auch das Vorgehen der EU: Ein Mehrheitsbeschluss bei einem politisch sensiblen Thema wie der »erzwungenen« Aufnahme von Flüchtlingen ist eine Abkehr von der traditionellen Praxis in der EU, so lange zu verhandeln und Kompromisse zu suchen und Pakete zu schnüren, um eine Mehrheitsentscheidung zu verhindern und keine offensichtlichen Gewinner und Verlierer zu produzieren: Da im Vorfeld der Entscheidung eine Ablehnung durch einzelne mittel- und mittelosteuropäische Regierungen zu erwarten war, konnte das Ergebnis niemanden überraschen. Der Beschluss war insofern »kein Paradebeispiel der politischen Kultur innerhalb der EU« (Saracino 2018: 301), die auf Konsens und Kompromiss ausgerichtet ist. Damit war die Spaltung zwischen Ost- und Westeuropa, zwischen Mitgliedstaaten, die eine echte »Europäisierung« der Asyl- und Migrationspolitik befürworten und denen, die die nationale Souveränität und ein Letztentscheidungsrecht in diesen Fragen behalten wollen, offensichtlich geworden. Das hat die »Gefahr einer weiteren Desintegration« (Saracino 2018: 301) erhöht (vgl. dazu ausführlich Webber 2019). Nachdem deutlich geworden ist, dass eine Umverteilung von Geflüchteten im Moment politisch nicht durchzusetzen war, verstärkten die EU und die Kommission die Bemühungen, den Migrationsdruck durch weitere Maßnahmen zu senken; dazu gehören etwa die Türkei-EU-Vereinbarung vom März 2016,

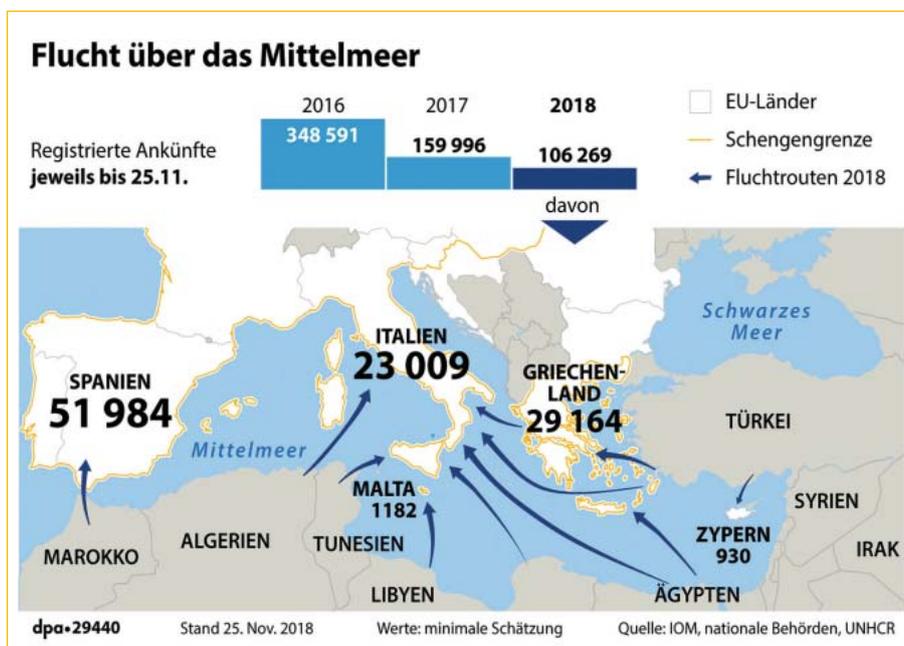


Abb. 6 »Flucht über das Mittelmeer«, Stand Nov. 2018

© dpa Infografik

mit der ein »1:1-Austausch« von Geflüchteten organisiert und der Türkei hohe finanzielle Unterstützung für die Versorgung von Flüchtlingen im eigenen Land gewährt wird oder die engere Kooperation mit Libyen oder afrikanischen Staaten, die von Kritikern als politisch und moralisch bedenklich angesehen wird. Aber auch die Erhöhung der europäischen Entwicklungshilfe oder der EU-Treuhandfonds für Afrika gehört zu diesem Maßnahmenpaket der EU.

## Die Debatte um den UN-Migrationspakt

In der hitzigen Debatte um den UN-Migrationspakt, die in der zweiten Jahreshälfte 2018 die deutsche und europäische Öffentlichkeit beschäftigte, wurden die unterschiedlichen Perspektiven auf das Thema Asyl und Migration und der damit verbundene »Kulturkampf« zwischen den Mitgliedstaaten wie in einem Brennglas verdichtet erneut sichtbar. Der »Globale Pakt für eine sichere, geordnete und reguläre Migration«, so sein offizieller Titel, geht zurück auf eine Erklärung der Vollversammlung der Vereinten Nationen im September 2016. Die europäischen Staatenvertreter hatten, angesichts der Krise des EU-Migrations- und Asyl-Regimes, ein Interesse daran, die globale Dimension der Migration zu einem Thema für die internationale Gemeinschaft zu machen und die Staaten, aus denen Migranten irregulär und ungeordnet in Richtung Europa ziehen zusammen mit den Ländern an einen Tisch zu bringen, die von irregulärer Migration betroffen sind – ob nun als Transitländer oder Aufnahmeländer. Der Migrationspakt war – trotz aller überzogenen Kritik und des Boykotts durch einige EU-Staaten – der erfolgreiche Versuch, die unterschiedlichen Interessen unter einen Hut zu bekommen und alle Seiten auf Mindeststandards im Umgang mit Migranten und zu einer freiwilligen Kooperation zu verpflichten. Dazu wurden unter tatkräftiger Unterstützung der Europäischen Union und einzelner EU-Staaten am Ende des Verhandlungsprozesses 23 Ziele (»objectives«) formuliert, die im Abschlussdokument genannt wurden. Dieser rechtlich unverbindliche Rahmen ist der erste seiner Art auf der Ebene der Vereinten Nationen, er soll die internationale Zusammenarbeit, etwa bei der Rückführung abgelehnter Asylbewerber, erleichtern. Obwohl im Grunde ein breiter Konsens darüber existiert, dass das globale Phänomen der Migration nur in einem globalen Zusammenhang angegangen bzw. »gesteuert«

## Der UN-Migrationspakt

### Funktion

Weltweite **Richtlinien für Migranten** – allerdings nicht rechtsverbindlich

### Was sieht der Pakt vor?

23 Ziele, u. a.

#### Internationale Zusammenarbeit

◆ Datenaustausch ◆ Verteilung der Lasten

#### Globale Rechte für Migranten

◆ Schutz vor Diskriminierung und Ausbeutung  
◆ Zugang zu Grundleistungen  
◆ Standards für Arbeitsmigranten

#### Bekämpfung von

◆ Menschenhandel ◆ Fluchtursachen

### Wer ist beim Pakt dabei?

164 der 193 UN-Mitgliedsländer, darunter Deutschland; nicht dabei u. a. USA, Österreich, Polen

Quelle: UN

Stand Ende 2018



Weltweit gibt es ca. 258 Mio. **Migranten**

→ Menschen, die nicht in ihrem Geburtsland leben  
↳ für die meisten von ihnen gab es bisher noch **KEINE** internationalen Richtlinien

davon sind rund 70 Mio. Flüchtlinge

→ Menschen, die vor Konflikten oder Verfolgung fliehen  
↳ für sie gibt es bereits internationale Richtlinien



© Globus 12905

Abb. 7 »Der UN-Migrationspakt«

© dpa Infografik

werden kann, hat der Migrationspakt im Vorfeld der förmlichen Annahme des Dokuments im Dezember 2018 in Marrakesch (Marokko) in vielen europäischen Staaten, auch in Deutschland, eine breite und sehr kontrovers geführte Debatte ausgelöst. In dieser Debatte wurden zum Teil verschwörungstheoretisch inspirierte und in weiten Teilen unberechtigte Sorgen über die politischen Folgen und Verpflichtungen durch den Pakt geäußert, die die Europäische Union, die Bundesregierung in Berlin und viele Experten zu notwendigen Klarstellungen und einer echten Informationsoffensive veranlasst haben.

Die ersten kritischen Äußerungen kamen – für Beobachter kaum überraschend – von der ungarischen Regierung; die US-amerikanische Regierung unter Trump hatte sich von Anfang an nicht an den Verhandlungen beteiligt. Im Oktober 2018 kündigte die Orbán-Regierung an, dass sie den Migrationspakt nicht unterzeichnen werde. Für viele überraschend war dann die Ankündigung der ÖVP-FPÖ-geführten Regierung in Wien, den Migrationspakt ebenfalls nicht zu unterstützen. Irritierend war dieser Schritt auch deshalb, weil Österreich in den Verhandlungen zum Pakt eine aktive und unterstützende Rolle gespielt hatte und der Rückzug Wiens ein besonderes Gewicht hatte, weil Österreich in der zweiten Jahreshälfte 2018 die Ratspräsidentschaft der EU innehatte. Dies hatte eine große Signalwirkung für andere mittel- und osteuropäische EU-Staaten wie Polen, Bulgarien, die Tschechische Republik und die Slowakei, die sich ebenfalls distanzieren. Aber auch Italien und Belgien verweigerten die Unterstützung, weil auch aus ihrer Sicht der Migrationspakt die nationale Souveränität verletze. In der deutschen Debatte positionierten sich einzelne Politiker, auch in den etablierten Parteien, und manche Experten als Skeptiker des UN-Migrationspaktes. Nach Presseberichten waren es vor allem rechtspopulistische Netzwerke, die eine breite Kampagne im Internet gegen den Migrationspakt organisiert haben und durch tausendfach geteilte und weitergeleitete Videos und Posts auf YouTube und Facebook vor einer »Masseneinwanderung« nach Europa warnten, sollte der Pakt angenommen werden. Aufgrund dieser, vor allem in den »sozialen Medien« verbreiteten Kritik am UN-Migrationspakt kam es dann zu der oben erwähnten Informationskampagne, die die Vorzüge des Paktes und seine mangelnde rechtliche Verbindlichkeit (»soft law«) in den Mittelpunkt stellten.

## Was sind die Lehren aus der »Flüchtlingskrise« der EU?

In einem Bericht für das Migration Policy Institute, ein in Brüssel angesiedeltes unabhängiges Forschungsinstitut, wurden zwei zentrale Lehren, die aus der »Flüchtlingskrise« gezogen werden sollten, zusammengetragen. Unter dem vielsagenden Titel »After the Storm« stellen Elizabeth Collett und Camille Le Coz (2018) zunächst fest, dass es kein »perfektes Krisenmanagementsystem« gebe – das gelte auch und gerade für mögliche Krisen in der Asyl- und Migrationspolitik in der Zukunft. Auch wenn heute natürlich niemand vorhersagen kann, wie künftige Krisen aussehen werden, ist der Anspruch der Behörden in den Mitgliedstaaten und in der Europäischen Union, aus der Vergangenheit zu lernen und präventive Maßnahmen zu ergreifen, zu begrüßen. Vor allem

zwei Versäumnisse müssen nach Ansicht der Expertinnen im Mittelpunkt einer vorbeugenden Politik stehen (vgl. zum Folgenden: Collett und Le Coz 2018): Zum einen der Mangel an verlässlichen und gesicherten Informationen über die Migrationsbewegung und die Frage, ob in den Erstaufnahmestaaten die griechischen und italienischen Behörden vor Ort mit den Flüchtlingen in einer humanen und den Vorgaben des internationalen und europäischen Rechts gemäßen Art und Weise umgegangen sind. Vor allem die Zusammenarbeit zwischen den EU-Organen auf der einen und den nationalen Behörden auf der anderen Seite war oft schlecht koordiniert und in Teilen chaotisch. Das nationale und europaweit nicht abgestimmte Vorgehen einzelner Mitgliedstaaten führte zu einem Durcheinander in der europäischen Asyl- und Migrationspolitik, vor allem in den ersten Monaten seit dem Anstieg der Flüchtlingszahlen im Herbst 2015. Das »unilaterale« Vorgehen war aber auch die Folge der Fehler im System. Eine bessere Koordinierung und Abstimmung der nationalen Maßnahmen scheiterte dann wiederum am fehlenden Konsens, wie Europa mit der Herausforderung umgehen sollte. Da die Themen Asyl und Migration zu den klassischen »Staatsaufgaben« gezählt werden und eine weitere Europäisierung dieser Aufgaben auf große Widerstände bei einigen Mitgliedstaaten stieß, geriet die EU in dieser frühen Phase der Krise an die Grenzen ihrer Handlungsfähigkeit. Gleichzeitig gelang es der EU-Kommission, mit ihren Plänen zur Weiterentwicklung der Grenzschutzagentur Frontex zu einer Europäischen Grenz- und Küstenwache und der personellen und finanziellen Aufstockung des Asylunterstützungsbüros EASO die mitgliedstaatlichen Regierungen zu überzeugen, den Weg in Richtung »mehr Europa« zu gehen.

Im Kern ging es von Anfang an und nun wieder um die Frage, ob die Europäische Union sich als »Einwanderungsland« versteht oder ob die Mitgliedstaaten und ihre Gesellschaften glauben, sich von der Welt abschotten und eine »Festung Europa« errichten zu können. Dass über die Antwort auf diese Frage ein veritabler Streit ausgebrochen ist, kann nicht überraschen. Was viele Beobachter jedoch überrascht hat, war die Heftigkeit des Konfliktes, die zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten sichtbar geworden sind. Die Europäische Union geriet durch diesen Streit aber nicht nur hart an die Grenze ihrer Handlungsfähigkeit, sondern auch an die Grenze ihrer Glaubwürdigkeit, weil sie sich auch als »Wertegemeinschaft« und »normative Macht« versteht, die sich für Werte wie Menschenrechte, internationale Zusam-

menarbeit und Multilateralismus in der Welt einsetzt. Solche Normen und Werte kann die EU jedoch nur dann glaubhaft nach außen vertreten, wenn sie ihre Politik auch nach innen danach ausrichtet.

#### Literaturliste

Bamf (2016): Das Bundesamt in Zahlen 2015: Asyl, Migration und Integration, Nürnberg

Bieling, Hans-Jürgen / Martin Große Hüttmann (Hrsg.) (2016): Europäische Staatlichkeit: Zwischen Krise und Integration, Wiesbaden

Burgess, Michael (2012): In Search of the Federal Spirit, Oxford

Carrera, Sergio u. a. (2018): Some EU governments leaving the UN Global Pact on Migration: A contradiction in terms?, CEPS, Policy Insights No. 2017/15, November 2018, Brüssel ([www.ceps.eu](http://www.ceps.eu))

Collett, Elizabeth, Le Coz, Camille (2018): After the Storm: Learning From the EU Response to the Migration Crisis. Studie des Migration Policy Institute Europe, Brüssel ([www.migrationpolicy.org](http://www.migrationpolicy.org))

Europäische Kommission (2018): Steuerung der Migration in all ihren Aspekten: Fortschritte im Rahmen der Europäischen Migrationsagenda, Brüssel, den 4.12.2018, COM (2018) 798 final

Große Hüttmann, Martin (2017): Die Migrations- und Asylpolitik der Europäischen Union in: Karl-Heinz Meier-Braun / Reinhold Weber (Hrsg.), Deutschland Einwanderungsland, 3. Aufl., Stuttgart, S. 255–266

Große Hüttmann, Martin / Wehling, Hans-Georg (Hrsg.) (2013): Europalexikon. Begriffe, Namen, Institutionen, Dietz Verlag Bonn

Hrbek, Rudolf / Große Hüttmann, Martin (Hrsg.) (2017): Hoffnung Europa – Die EU als Raum und Ziel von Migration, Baden-Baden

Kipp, David (2018): Vom Notfall zum Regelfall – der EU-Treuhandfonds für Afrika, SWP-Studie, Berlin

Koch, Anne, Annette Weber und Werenfels, Isabelle (Hrsg.) (2018): Migrationsprofiteure? Autoritäre Staaten in Afrika und das europäische Migrationsmanagement, SWP-Studie, Berlin

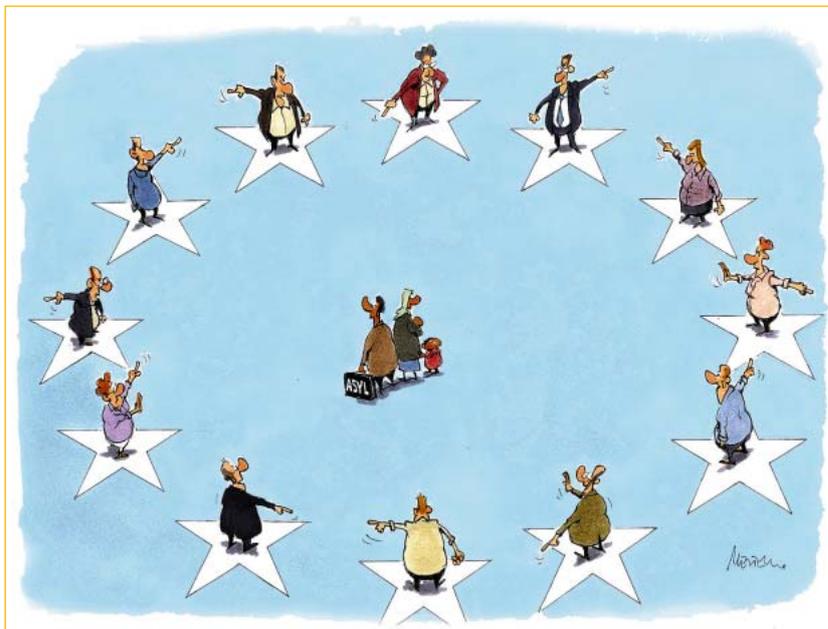


Abb. 9 »Europäische Asylpolitik!«

© Gerhard Mester, 2018

Papademetriou, Demetrios G. u. a. (2018): In Search of a New Equilibrium: Immigration Policymaking in the Newest Era of Nativist Populism. Studie des Migration Policy Institute Europe, Brüssel (Download über: [www.migrationpolicy.org](http://www.migrationpolicy.org))

Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (2017): Chancen in der Krise: Zur Zukunft der Flüchtlingspolitik in Deutschland und Europa. Jahresgutachten 2017, Berlin

Saracino, Daniele (2018): Solidaritätsbrüche in der europäischen Asylpolitik: Warum die »Flüchtlingskrise« in Wirklichkeit eine Solidaritätskrise ist, in: Zeitschrift für Politik, Heft 3/2018, S. 283–302

Schain, Martin A. (2018): Shifting Tides: Radical-Right Populism and Immigration Policy in Europe and the United States. Studie des Migration Policy Institute Europe, Brüssel (Download über: [www.migrationpolicy.org](http://www.migrationpolicy.org))

Schimmelfennig, Frank (2018): European integration (theory) in times of crisis. A comparison of the euro and Schengen crises, in: Journal of European Public Policy, Jg. 25, Nr. 7, 969–989

Schmid-Drüner, Marion (2018): Asylpolitik, Kurzdarstellungen über die Europäische Union, herausgegeben vom Europäischen Parlament, Nr. 10/2018, Brüssel (Download über: [www.europarl.europa.eu/factsheets/de](http://www.europarl.europa.eu/factsheets/de))

Webber, Douglas (2019): European Desintegration? The Politics of Crisis in the European Union, London

Weinar, Agnieszka u. a. (Hrsg.) (2018): The Routledge Handbook of the Politics of Migration in Europe, Oxon

Wessels, Wolfgang, Andreas Hofmann (2016): Wächter des Nationalstaats oder Förderator wider Willen? Der Einfluss des Europäischen Rats auf die Entwicklung der Staatlichkeit in Europa, in: Hans-Jürgen Bieling und Martin Große Hüttmann (Hrsg.), Europäische Staatlichkeit: Zwischen Krise und Integration, Wiesbaden, 113–131



Abb. 8 »Fehlt bloß noch, dass ...«

© Gerhard Mester, 2018

## MATERIALIEN

### M 1 Dietrich / Zanetti (2014): » Philosophie der internationalen Politik: Ursachen für Migration«, Hamburg

Das globale Phänomen der Migration lässt sich auf verschiedene Ursachen zurückführen. Zu nennen sind zum einen militärische Gewalt und politische Repression, denen sich viele Menschen in ihren Heimatländern ausgesetzt sehen. Zum anderen stellen die Armut, die in weiten Teilen der Welt herrscht, und mangelnde ökonomische Perspektiven wichtige Motive für die Auswanderung dar. Ferner gewinnen durch Klimaerwärmung oder andere Faktoren bedingte Umweltveränderungen, die der ansässigen Bevölkerung die Lebensgrundlagen entziehen, zunehmend an Bedeutung. [...] Neben den genannten Notlagen gibt es noch weitere Gründe, die zur Auswanderung führen können. Attraktive Verdienstmöglichkeiten und Karrierechancen in anderen Staaten veranlassen auch Menschen zur Migration, die nicht von Armut betroffen sind. Zudem kann der Wunsch, mit der eigenen Familie zusammenzuleben, ein wichtiges Motiv für das Verlassen des Heimatlandes darstellen [...]. Insgesamt lassen sich vier Kategorien von Migranten unterscheiden. Erstens Flüchtlinge bzw. Asylsuchende, die in ihrem Herkunftsstaat politischer Verfolgung ausgesetzt sind; zweitens Wirtschaftsmigranten, die eine Verbesserung ihrer ökonomischen Situation anstreben; drittens Umweltmigranten, die der Zerstörung ihrer natürlichen Lebensbedingungen zu entkommen suchen; viertens Familienangehörige von bereits im Zielstaat etablierten Personen.

© Frank Dietrich / Véronique Zanetti (2014): Philosophie der internationalen Politik. Zur Einführung, Hamburg, S. 85–86

### M 2 Fiona Ehlers: Interview mit Federico Scoppa (2019): »An Bord des Flüchtlings-Seenotretters Sea-Watch. Er riss sich die Kleider vom Leib und sprang über die Reling«, Hamburg, Der Spiegel 3/2019, S. 75

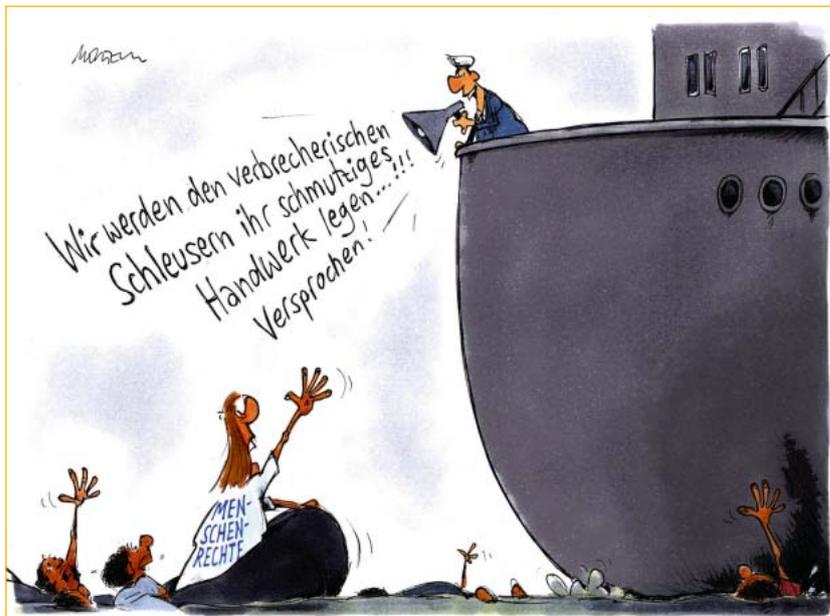
Der italienische Fotograf Federico Scoppa, 42, ist seit Anfang Januar an Bord der »Sea-Watch 3«, wo Flüchtlinge unter schwierigsten Bedingungen untergebracht waren. Zwei Tage vor Heiligabend hatte die von deutschen Seenotrettern betriebene »Sea-Watch 3« Migranten aus dem Mittelmeer geborgen, danach verweigerten italienische und maltesische Häfen die Aufnahme. Erst am Mittwoch durften die 32 Flüchtlinge in Malta das Schiff verlassen, sie sollen jetzt auf acht EU-Staaten verteilt werden. (...) **SPIEGEL:** Wie empfanden die Flüchtlinge die Ungewissheit und die Wartezeit?

**Scoppa:** Sie waren wütend. Dass ausgerechnet dieses Europa, für sie der Inbegriff von Menschlichkeit und Menschenrechten, sie so brutal in Stich lässt, konnten sie nicht begreifen. In Afrika, sagte mir einer, sei man freundlicher zu den Fremden. In Afrika werden nicht mal Hunde so behandelt.

**SPIEGEL:** Wie erging es den Flüchtlingen körperlich und psychisch?

**Scoppa:** Zuletzt sehr schlecht. Fast drei Wochen schliefen alle, Männer, Frauen und drei kleine Kinder, in einer fünf mal sechs Meter großen Kajüte, stellen Sie sich das vor! Die meisten waren seekrank, und immer wieder stritten junge Libyer mit Männern aus Ländern südlich der Sahara um Trinkwasser oder um Essen. Viele wurden depressiv, die Nerven lagen blank.

**SPIEGEL:** Auch Libyer flüchten also jetzt nach Europa?



M 3 »Wir werden den Schleusern das Handwerk legen!«

© Gerhard Mester, 2017

**Scoppa:** Auf der »Sea-Watch« waren drei junge Libyer. Einer von ihnen, Mohammed, sagte mir, er sei vor den libyschen Milizen geflohen und halte es an Bord nicht länger aus. Es sei für ihn wie in seiner Gefängniszelle, wo man ihn monatelange misshandelt habe. Er riss sich die Kleider vom Leib und sprang über die Reling. Er sagte, dann werde er eben nach Malta schwimmen. Aber der Kapitän ließ einen Rettungsring werfen, um zum Glück griff Mohammed zu.

© www.spiegel.de/plus/sea-watch-begleiter-wie-in-einer-gefaengniszelle

### M 4 Human Rights Watch (2019): » EU: Führende Politiker schüren Ängste und missachten Rechte. Verteidigung gemeinsamer Werte nötig, um negative Tendenzen einzudämmen «, 17.1.2019

Einflussreiche Politiker in der Europäischen Union nutzten im letzten Jahr das Thema Migration aus, um Ängste zu schüren. Zudem rechtfertigten sie damit eine Politik, die gegen die Menschenrechte verstieß, und blockierten sinnvolle Reformen. Und all dies fand statt, obwohl die Zahl der Migranten, die an den Grenzen Europas ankamen, zurückging (...). Im Jahr 2018 zeigten die EU-Institutionen jedoch mit Unterstützung einiger Mitgliedstaaten ein stärkeres Engagement dabei, Angriffe auf demokratische Institutionen und die Rechtsstaatlichkeit in Ungarn und Polen zu bekämpfen. (...) »Wir haben erlebt, wie populistische Staatschefs in EU-Staaten im Jahr 2018 Ängste schürten und Menschenrechte mit wenig Rücksicht auf die damit verbundenen Folgen aufgaben«, so Benjamin Ward, stellvertretender Direktor für Europa und Zentralasien bei Human Rights Watch. (...) Populistisch-extremistische Parteien haben bei Wahlen in mehreren Ländern an Boden gewonnen und üben gleichzeitig einen übergroßen Einfluss auf die all-gemeine Europapolitik aus. Trotz der überschaubaren Zahl von Migranten, die die EU-Grenzen erreichen, drängten die migrationsfeindlichen Regierungen in Italien, Österreich und Ungarn auf einen opportunistischen Hardliner-Ansatz und trugen dazu bei, Vereinbarungen über Reformen des EU-Asylrechts und eine gerechte Verteilung für ankommende Migranten und Asylbewerber zu blockieren. Der Schwerpunkt lag weiterhin auf der Schließung der Außengrenzen, unter anderem durch die Blockade der humanitären Rettungsaktionen auf See, die engere Zusammenarbeit

mit der libyschen Küstenwache, die für Menschenrechtsverletzungen verantwortlich ist, und problematische Vorschläge für außerhalb der EU durchgeführte Aufnahme- und Antragsverfahren. (...) Die EU und ihre Mitgliedstaaten bekräftigten, dass sie eine regelgestützte internationale Ordnung und die Menschenrechtsorgane und –mechanismen der Vereinten Nationen klar unterstützen. (...) Die EU blieb ein führender Akteur bei der weltweiten Verteidigung der Menschenrechte, indem sie strenge, prinzipientreue Positionen zu Menschenrechtsverletzungen in Ländern wie Russland, Myanmar und Venezuela einnahm und sich für die Verfolgung von Gräueltaten in Syrien und Myanmar einsetzte. Zu den von Human Rights Watch hervorgehobenen Entwicklungen in einzelnen EU-Ländern gehören die Entscheidung Italiens, seine Häfen für humanitäre Seerettungsorganisationen zu schließen, sowie die ungarische Schmierkampagne gegen den Philanthropen George Soros und gegen Menschenrechtsgruppen, die internationale Finanzmittel erhalten. Auch die Schritte Polens zur Untergrabung der gerichtlichen Unabhängigkeit und die Auswirkungen der Verhandlungen Großbritanniens mit der EU über den Brexit auf die Menschenrechte werden im World Report beleuchtet. Migranten und Asylbewerber, darunter Hunderte von unbegleiteten Kindern, denen der Schutz verweigert wurde und die auf der Straße leben, waren in Frankreich erbärmlichen Bedingungen ausgesetzt. Tausende Asylbewerber auf den griechischen Inseln litten unter ähnlich schlechten Bedingungen, da sie im Rahmen einer Eindämmungspolitik daran gehindert wurden, auf das Festland zu ziehen.

© [www.hrw.org/de/news/2019/01/17/eu-fuehrende-politiker-schueren-aengste-und-missachten-rechte](http://www.hrw.org/de/news/2019/01/17/eu-fuehrende-politiker-schueren-aengste-und-missachten-rechte)

**M 5 Annegret Bendiek (2018): »Europa verteidigen. Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union«, Stuttgart**

Wie stehen [...] die Chancen, dass die EU sich im Umgang mit der Flüchtlingskrise möglichst bald zur Solidargemeinschaft wandelt? [...] Auch hier lässt schon ein flüchtiger Blick auf die politische Praxis argwöhnen, dass die EU von einem gemeinsamen Verständnis noch weit entfernt ist. Drei Vorstellungen konkurrieren derzeit in Europa, die nur schwer miteinander zu vereinbaren sind: Aus dem Blickwinkel eines nationalistischen Verständnisses ist Solidarität lediglich innerhalb einer Nation denkbar. Nur diese bilde eine Erinnerungs-, Erfahrungs- und damit auch Wertegemeinschaft und legitimiere daher als einzige Forderungen nach gemeinschaftlichem Empfinden und darauf beruhenden politischen Handlungen. Jenseits der Nation aber gebe es ausschließlich interessenbasierte oder rechtliche Verpflichtungen. Viele mittel- und osteuropäische Staaten wie Ungarn, Tschechien und die Slowakei handeln nach dieser Auffassung und lehnen das Ansinnen europäischer Solidarität folgerichtig ab. Aus ihrer Sicht ist die EU der falsche Rahmen, um berechnete Forderungen nach dieser speziellen Form von Verbundenheit zu erheben. Italien und Griechenland beharren dagegen weiterhin auf europäischer Solidarität. Europa bildet nach diesem Verständnis eine Wertegemeinschaft, in der sich die Mitgliedstaaten auf Achtung und Weiterentwicklung gemeinsamer Normen verpflichtet haben. Aus dieser Perspektive ist ein nationalistischer Solidaritätsbegriff »unsolidarisch«. Dass vor allem Deutschland sich für europäische Solidarität stark macht, ist allerdings recht neu. Als 2013



**M 6** »Was seit der Flüchtlingskrise geschah ... «

© Gerhard Mester, 2018

Tausende nordafrikanische Flüchtlinge die italienische Insel Lampedusa erreichten, stieß Italien mit seiner Forderung nach Solidarität noch auf taube Ohren in Berlin. Polen und Ungarn sprechen Deutschland sogar die Berechtigung ab, von anderen Mitgliedstaaten Solidarität zu verlangen. Frankreich wiederum trägt die deutsche Haltung zwar grundsätzlich mit, ist aber auch nicht bereit, zusätzliche Flüchtlinge aufzunehmen.

Die Vorstellung einer europäischen Solidarität erntet indes nicht nur Kritik aus dem nationalistischen Lager, sondern auch von Vertretern einer kosmopolitischen Konzeption. Sie weisen jede unterschiedliche Behandlung von Menschen zurück, die mit Kriterien wie Nationalität begründet wird. Stattdessen verlangen sie die strikte Anwendung der Genfer Flüchtlingskonvention sowie eine enge Kooperation zwischen den EU-Mitgliedstaaten und dem Flüchtlingshilfswerk der Vereinten Nationen (UNHCR). Verließe die Grenzschutzlinie künftig nicht mehr zwischen Mazedonien und Griechenland, sondern zwischen Griechenland und der Türkei, entspräche dies zwar eher dem europäischen Solidaritätsverständnis, da Griechenland dann einbezogen wäre. Aus kosmopolitischer Sicht jedoch würde damit lediglich ein Unrecht durch das andere abgelöst. Die einzig akzeptable Form der Ausübung von Solidarität bestehe vielmehr darin, allen Menschen gleichermaßen Zugang zu Asyl zu gewähren, jeden einzelnen Fall sorgfältig in Aufnahmezentren zu prüfen und das UNHCR daran zu beteiligen. Die teils miserablen Lebensbedingungen der Flüchtlinge und die massiven Menschenrechtsverletzungen in vielen Staaten der europäischen Nachbarschaft betrachten Vertreter eines kosmopolitischen Solidaritätsbegriffs als direkte Aufforderung an die EU zum Handeln. Sie sei dazu verpflichtet, da sie in Gestalt handels- und entwicklungspolitischer Programme über wirksame Möglichkeiten verfüge, die Situation in diesen Staaten zu verbessern. Nur so lasse sich letztlich auch eine funktionsfähige Migrationspolitik gestalten, die die Probleme dort löse, wo sie entstünden. Ein angemessener Umgang mit den Flüchtlingen lässt sich nur mit einer Kombination aus Elementen europäischer und kosmopolitischer Solidarität bewerkstelligen. [...] Einen Konsens aller Mitgliedstaaten hat es in Form der »flexiblen Solidarität« gegeben. Nach der Methode »Kreuzen Sie an« können die Mitgliedstaaten individuell entscheiden, ob sie sich an der Lastenteilung, mit finanziellen oder personellen Beiträgen zum Grenzschutz oder aber an EU-Missionen oder Operationen in Westafrika beteiligen wollen.

© Annegret Bendiek (2018): Europa verteidigen. Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union, Stuttgart, S. 85–87.

# D&E-Autorinnen und Autoren – Heft 77

»Die europäische Union und ihre Grenzen«



Abb. 1 Prof. Dr. Jan Bergmann, Vorsitzender Richter am Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg, Honorarprofessur für die Fachgebiete Recht und Politik der Europäischen Union sowie Öffentliches Recht an der Universität Stuttgart



Abb. 2 Prof. Dr. Gabriele Abels, Jean Monnet Professor for Comparative Politics & European Integration, Lehrstuhl für Politikwissenschaft an der Eberhard-Karls-Universität Tübingen



Abb. 3 Prof. Dr. Frank Decker, Lehrstuhl für Politikwissenschaft an der Rheinischen-Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn. Seit 2013 Wissenschaftlicher Leiter der Bonner Akademie für Forschung und Lehre praktischer Politik (BAPP).

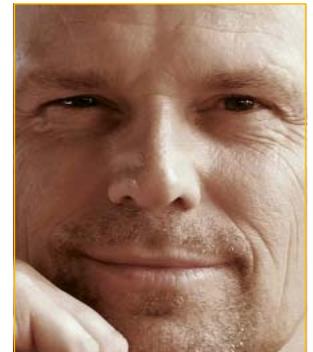


Abb. 4 Prof. Dr. Alexander Grasse, Professur für Politik und Wirtschaft im Mehrebenensystem, Institut für Politikwissenschaft, Justus-Liebig-Universität Gießen



Abb. 5 Dr. Jan Labitzke, Institut für Politikwissenschaft an der Justus-Liebig-Universität Gießen



Abb. 6 Dr. Georg Weinmann, Studiendirektor, Dietrich-Bonhoeffer-Gymnasium Wertheim



Abb. 7 Prof. Dr. André Bächtiger, Lehrstuhl an der Universität Stuttgart, Institut für Sozialwissenschaften, Abteilung für Politische Theorie und Empirische Demokratieforschung



Abb. 8 Anke Daiber, Studentin der Empirischen Politik- und Sozialforschung an der Universität Stuttgart.



Abb. 9 Vanessa Schwaiger, Studentin der Empirischen Politik- und Sozialforschung an der Universität Stuttgart.



Abb. 10 Dr. Martin Große Hüttmann, Akademischer Oberrat am Institut für Politikwissenschaft der Eberhard-Karls-Universität Tübingen und geschäftsführendes Vorstandsmitglied des Europäischen Zentrums für Föderalismus-Forschung (EZFF) Tübingen.



Abb. 11 Jürgen Kalb, Studiendirektor, Fachreferent LpB, Chefredakteur von D&E, Fachberater am RP Stuttgart für Geschichte, Gemeinschaftskunde und Wirtschaft, Elly-Heuss-Knapp-Gymnasium Stuttgart

# Ihre Ansprechpartner/-innen bei der LpB

## Leitung

### Direktor

Lothar Frick 07 11/16 40 99-60

### Büro des Direktors

Sabina Wilhelm 07 11/16 40 99-62

### Stellvertretender Direktor

Karl-Ulrich Templ 07 11/16 40 99-40

## Stabsstellen

### Kommunikation und Marketing

Leiter: N.N. 07 11/16 40 99-63

Daniel Henrich 07 11/16 40 99-64

Klaudia Saupe 07 11/16 40 99-49

### »Demokratie stärken!«

Leiter: Felix Steinbrenner 07 11/16 40 99-81

#### Extremismusprävention

Felix Steinbrenner 07 11/16 40 99-81

#### »Läuft bei Dir!«

Stefanie Beck 07 11/16 40 99-740

Stefanie Hofer 07 11/16 40 99-741

Matthias Kathan 07 11/16 40 99-742

#### Team meX

Daniel Can 07 11/16 40 99-82

Assistenz: Yagmur Koreli 07 11/16 40 99-86

### Projekt Erstwählerkampagne

Thomas Franke 07 11/16 40 99-83

Vatan Ukaj 07 11/16 40 99-717

## Abteilung Zentraler Service

### Abteilungsleiter

Kai-Uwe Hecht 07 11/16 40 99-10

### Organisation/Innerer Dienst

Tamara Mürter 07 11/16 40 99-55

Philipp Eger 07 11/16 40 99-725

### Haushalt/Controlling

Gudrun Gebauer 07 11/16 40 99-12

### Personal

Sabrina Gogel 07 11/16 40 99-13

### Information und Kommunikation

Wolfgang Herterich 07 11/16 40 99-14

Siegfried Kloske 07 11/16 40 99-137

### Tagungszentrum Haus auf der Alb

Leitung: Nina Deiß / Julia Telegin  
07 11/16 40 99-109

## Abteilung Haus auf der Alb

### Abteilungsleiter/ Gesellschaft und Politik/ Schriften zur politischen Landeskunde

#### Baden-Württembergs

Prof. Dr. Reinhold Weber 07 11/16 40 99-146

#### Schule und Bildung/ Integration und Migration

Robert Feil 07 11/16 40 99-139

Monica Selmecic 07 11/16 40 99-140

#### Europa und Internationales

Thomas Schinkel 07 11/16 40 99-147

Tangiz Dafalishvili 07 11/16 40 99-126

#### Servicestelle Friedensbildung

Claudia Möller 07 11/16 40 99-135

## Abteilung

### Demokratisches Engagement

#### Abteilungsleiterin/Gedenkstättenarbeit

Sibylle Thelen 07 11/16 40 99-30

Andreas Schulz 07 11/16 40 99-726

### Politische Landeskunde

Dr. Iris Häuser 07 11/16 40 99-20

### Schülerwettbewerb des Landtags

Monika Greiner 07 11/16 40 99-25

Stefanie Thiele 07 11/16 40 99-26

### Frauen und Politik

Beate Dörr 07 11/16 40 99-29

Sabine Keitel 07 11/16 40 99-32

### Jugend und Politik

Angelika Barth 07 11/16 40 99-22

Christiane Franz 07 11/16 40 99-23

Johannes Ulbrich 07 11/16 40 99-702

### Freiwilliges Ökologisches Jahr

Steffen Vogel 07 11/16 40 99-35

Max Kemmer 07 11/16 40 99-36

Lea Oldenburg 07 11/16 40 99-34

Stefan Paller 07 11/16 40 99-37

## Abteilung Medien und Methoden

### Abteilungsleiter/Digitale Medien

Karl-Ulrich Templ 07 11/16 40 99-40

### Politik & Unterricht

Robby Geyer 07 11/16 40 99-42

### Deutschland & Europa

Jürgen Kalb 07 11/16 40 99-43

### Bürger & Staat/Didaktische Reihe

Prof. Siegfried Frech 07 11/16 40 99-44

### Unterrichtsmedien

Michael Lebisch 07 11/16 40 99-47

### E-Learning

Sabine Keitel 07 11/16 40 99-32

### Social Media

Bianca Braun 07 11/16 40 99-53

Kata Kottra 07 11/16 40 99-48

Assistenz Larissa Berner 07 11/16 40 99-51

### Digitale Medien

Rebecca Beiter 07 11/16 40 99-48

Wolfgang Herterich 07 11/16 40 99-14

Jeanette Reusch-Mlynárik 07 11/16 40 99-136

Klaudia Saupe 07 11/16 40 99-49

### Außenstellen/Regionale Arbeit / Politische Tage für Schüler/-innen

#### Außenstelle Freiburg

Leiter: Prof. Dr. Michael Wehner  
07 11/16 40 99-77

Thomas Waldvogel 07 11/16 40 99-33

#### Außenstelle Heidelberg

Leiterin: Regina Bossert 06 22/16 07 8-14

Stefan Artmann 06 22/16 07 8-13

Mareike Wangemann 06 22/16 07 8-16

#### Fachbereich Politische Tage / Regierungs- bezirk Tübingen

Anja Meitner (Bad Urach) 07 11/16 40 99-134

#### Fachbereich Politische Tage/ Regierungs- bezirk Stuttgart

Thomas Franke (Stuttgart) 07 11/16 40 99-83

## LpB-Shops/ Publikations- ausgaben

### Stuttgart

Lautenschlagerstraße 20

70173 Stuttgart

Telefon: 07 11/16 40 99-0

Öffnungszeiten:

Mo – Do 9.00 – 12.00 Uhr

13.00 – 15.30 Uhr

Fr 9.00 – 12.00 Uhr

### Tagungszentrum

#### Haus auf der Alb

Hanner Steige 1

72574 Bad Urach

Telefon: 07 11/16 40 99-0

Öffnungszeiten:

Mo – Fr 8.00 – 12.00 Uhr

13.00 – 16.30 Uhr

### Außenstelle Freiburg

Bertoldstraße 55

79098 Freiburg

Telefon: 07 61/2 07 73-0

Öffnungszeiten:

Di/Do 9.00 – 17.00 Uhr

### Außenstelle Heidelberg

Plöck 22

69117 Heidelberg

Telefon: 06 22/16 07 8-0

Öffnungszeiten:

Di 10.00 – 17.00 Uhr

Mi 13.00 – 17.00 Uhr

Do 10.00 – 17.00 Uhr

### Newsletter »Einblick«

anfordern unter

[www.lpb-bw.de/newsletter](http://www.lpb-bw.de/newsletter)

# lpb

Landeszentrale  
für politische Bildung  
Baden-Württemberg

Lautenschlagerstraße 20  
70173 Stuttgart  
Telefon: 07 11/16 40 99-0  
Fax: 07 11/16 40 99-77  
[lpb@lpb-bw.de](mailto:lpb@lpb-bw.de)  
[www.lpb-bw.de](http://www.lpb-bw.de)

Druckausgaben neuerer Hefte können Sie (auch im Klassensatz) im Webshop der Landeszentrale [www.lpb-bw.de/shop](http://www.lpb-bw.de/shop) bestellen. Die Hefte sind kostenlos. Ab einem Sendungsgewicht von 500 g wird eine Versandkostenpauschale berechnet. Keine Bestellung per Telefon, Post, Fax oder E-Mail.

Privat-Abonnements (zwei Ausgaben pro Jahr im April und November) können für 6,00 Euro bestellt werden bei Redaktion »Deutschland & Europa«, [verena.demel@lpb.bwl.de](mailto:verena.demel@lpb.bwl.de).



Die Ausgaben der Zeitschrift finden Sie im Internet zum kostenlosen Download auf der Seite [www.deutschlandundeuropa.de](http://www.deutschlandundeuropa.de)