

Werner Weidenfeld | Wolfgang Wessels [Hrsg.]

# Jahrbuch der Europäischen Integration

## 2019



Nomos

Werner Weidenfeld | Wolfgang Wessels [Hrsg.]

# Jahrbuch der Europäischen Integration

2019

Petra Ahrens · Constanze Aka · Franco Algieri · Franz-Lothar Altmann · Katrin Auel · Friederike Augustin · Heinz-Jürgen Axt · Michael L. Bauer · Florian Baumann · Peter Becker · Matthias Belafi · Annegret Bendiek · Julian Bergmann · Sarah-Lena Böning · Katrin Böttger · Yvonne Braun · Klaus Brummer · Birgit Bujard · Karlis Bukovskis · Hrvoje Butković · Agnieszka K. Cianciara · Anthony Costello · Alexandru Damian · Johanna Deimel · Doris Dialer · Roland Döhrn · Hans-Wilhelm Dünn · Hans-Georg Ehrhart · Tobias Etzold · Alina Felder · Moritz Fessler · Sabine Fischer · Tobias Flessenkemper · Christian Franck · Heiko Fürst · Gabriel Glöckler · Daniel Göler · Alexander Grasse · Christoph Gusy · Björn Hacker · Simon Hartmann · Ines Hartwig · Niklas Helwig · Andreas Hofmann · Bernd Hüttemann · Tuomas Iso-Markku · Michael Kaeding · Niels Keijzer · Mariam Khotenashvili · Anna-Lena Kirch · Henning Klodt · Wim Kösters · Marta Králiková · Valentin Kreilinger · Jan Labitzke · Guido Lessing · Barbara Lippert · Christian Lippert · Marko Lovec · Siegfried Magiera · Remi Maier-Rigaud · Jean-Marie Majerus · Andreas Marchetti · Daniel Martínek · Bruno Oliveira Martins · Dominic Maugeais · Andreas Maurer · Laia Mestres · Jürgen Mittag · Jan-Peter Möhle · Manuel Müller · Melanie Müller · Johannes Müller Gómez · Matthias Niedobitek · Nicolai von Ondarza · Viktoria Palm · Thomas Petersen · Anne Pintz · Julian Plottka · Johannes Pollak · Christian Raphael · Florence Reiter · René Repasi · Darius Ribbe · Daniel Schade · Lukas W. Schäfer · Sebastian Schäffer · Joachim Schild · Otto Schmuck · Mirja Schröder · Tobias Schumacher · Oliver Schwarz · Martin Selmayr · Otto W. Singer · Eduard Soler i Lecha · Martin Stein · Burkard Steppacher · Funda Tekin · Alina Thieme · Gabriel N. Toggenburg · Denis M. Tull · Jürgen Turek · Günther Unser · Mendeltje van Keulen · Thomas Walli · Volker Weichsel · Werner Weidenfeld · Michael Weigl · Wolfgang Weiß · Charlotte Wenner · Wolfgang Wessels · Sabine Willenberg · Wolfgang Zellner



**Nomos**

Das *Jahrbuch der Europäischen Integration* wird freundlicherweise vom Auswärtigen Amt gefördert.

Das *Institut für Europäische Politik (IEP)* ist ein strategischer Partner der Europäischen Kommission und wird von ihr finanziell unterstützt. Für die Inhalte zeichnet alleine das IEP verantwortlich.

Redaktion: Jana Schubert

Die Redaktion dankt York Albrecht, Leonie Düngefeld, Hermann Anton Lüken genannt Klaßen und Nina Regenhardt für die vielfältige Unterstützung.

**Die Deutsche Nationalbibliothek** verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-8487-5775-6 (Print)

ISBN 978-3-8452-9949-5 (ePDF)

ISSN 0721-5436

1. Auflage 2019

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2019. Gedruckt in Deutschland. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

# Inhaltsverzeichnis

|  |     |
|--|-----|
| Vorwort .....  | 11  |
| <b>1. Die Bilanz</b>   |     |
| Die Bilanz der Europäischen Integration 2019 .....           | 15  |
| <i>Werner Weidenfeld</i>                                     |     |
| Die Europapolitik in der wissenschaftlichen Debatte .....    | 27  |
| <i>Christian Raphael/Darius Ribbe/Wolfgang Wessels</i>       |     |
| Brexit.....  | 47  |
| <i>Daniel Schade</i>   |     |
| Die Europawahlen 2019: Neue Machtstrukturen.....             | 57  |
| <i>Manuel Müller</i>   |     |
| <b>2. Die Institutionen der Europäischen Union</b>           |     |
| Die institutionelle Architektur der Europäischen Union ..... | 71  |
| <i>Johannes Müller Gómez/Wolfgang Wessels</i>                |     |
| Europäisches Parlament .....                                 | 83  |
| <i>Andreas Maurer</i>  |     |
| Europäischer Rat .....                                       | 93  |
| <i>Alina Thieme/Wolfgang Wessels</i>                         |     |
| Rat der Europäischen Union .....                             | 101 |
| <i>Nicolai von Ondarza</i>                                   |     |
| Europäische Kommission .....                                 | 109 |
| <i>Andreas Hofmann</i>                                       |     |
| Gerichtshof .....  | 117 |
| <i>Siegfried Magiera/Matthias Niedobitek</i>                 |     |
| Europäische Zentralbank .....                                | 127 |
| <i>Martin Selmayr</i>  |     |
| Rechnungshof .....   | 143 |
| <i>Siegfried Magiera/Matthias Niedobitek</i>                 |     |
| Ausschuss der Regionen .....                                 | 147 |
| <i>Otto Schmuck</i>  |     |
| Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss .....          | 151 |
| <i>Doris Dialer/Thomas Walli</i>                             |     |
| Europäische Agenturen .....                                  | 155 |
| <i>Michael Kaeding</i>                                       |     |
| <b>3. Die politische Infrastruktur</b>                       |     |
| Nationale Parlamente .....                                   | 161 |
| <i>Valentin Kreilinger</i>                                   |     |

|   |     |
|---|-----|
| Europäische Parteien .....                                    | 165 |
| <i>Michael Weigl</i>  |     |
| Europa der Kommunen .....                                     | 171 |
| <i>Andreas Marchetti</i>                                      |     |
| Europäische Bürgerinitiative .....                            | 173 |
| <i>Julian Plottka</i>   |     |
| Lobbyismus in der partizipativen Demokratie .....             | 177 |
| <i>Bernd Hüttemann</i>  |     |
| Die öffentliche Meinung .....                                 | 181 |
| <i>Thomas Petersen</i>  |     |
| Kirchen und Religionsgemeinschaften .....                     | 189 |
| <i>Matthias Belafi</i>  |     |
| <b>4. Die Innenpolitik der Europäischen Union</b>             |     |
| Agrar- und Fischereipolitik .....                             | 195 |
| <i>Christian Lippert</i>                                      |     |
| Asyl-, Einwanderungs- und Visapolitik .....                   | 201 |
| <i>René Repasi</i>  |     |
| Beschäftigungs- und Sozialpolitik .....                       | 211 |
| <i>Björn Hacker</i>   |     |
| Bildungspolitik .....   | 217 |
| <i>Alina Felder</i>   |     |
| Binnenmarkt .....   | 221 |
| <i>Florian Baumann/Sebastian Schäffer</i>                     |     |
| Digitale Agenda und Cybersicherheit .....                     | 225 |
| <i>Hans-Wilhelm Dünn/Lukas W. Schäfer</i>                     |     |
| Energiepolitik .....  | 231 |
| <i>Mirja Schröder</i>   |     |
| Forschungs-, Technologie- und Telekommunikationspolitik ..... | 235 |
| <i>Jürgen Turek</i>   |     |
| Gesundheits- und Verbraucherpolitik .....                     | 239 |
| <i>Sarah-Lena Böning/Remi Maier-Rigaud</i>                    |     |
| Gleichstellungspolitik .....                                  | 243 |
| <i>Petra Ahrens</i>   |     |
| Haushaltspolitik .....  | 247 |
| <i>Peter Becker</i>   |     |
| Industriepolitik .....  | 253 |
| <i>Jürgen Turek</i>   |     |
| Kulturpolitik .....   | 257 |
| <i>Otto W. Singer</i>   |     |
| Menschenrechtspolitik .....                                   | 261 |
| <i>Gabriel N. Toggenburg</i>                                  |     |

|  |     |
|--|-----|
| Polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit .....      | 267 |
| <i>Christoph Gusy/Jan-Peter Möhle</i>                  |     |
| Regionalpolitik .....                                  | 273 |
| <i>Ines Hartwig</i>                                    |     |
| Sportpolitik .....                                     | 279 |
| <i>Jürgen Mittag</i>                                   |     |
| Tourismuspolitik .....                                 | 281 |
| <i>Anna-Lena Kirch</i>                                 |     |
| Verkehrspolitik .....                                  | 283 |
| <i>Daniel Martínek/Sebastian Schäffer</i>              |     |
| Währungspolitik .....                                  | 287 |
| <i>Gabriel Glöckler</i>                                |     |
| Weltraumpolitik .....                                  | 293 |
| <i>Jürgen Turek</i>                                    |     |
| Wettbewerbspolitik .....                               | 295 |
| <i>Henning Klodt</i>                                   |     |
| Wirtschaftspolitik .....                               | 299 |
| <i>Roland Döhrn/Wim Kösters</i>                        |     |
| <b>5. Die Außenpolitik der Europäischen Union</b>      |     |
| Außenwirtschaftsbeziehungen .....                      | 307 |
| <i>Wolfgang Weiß</i>                                   |     |
| Entwicklungszusammenarbeit und Humanitäre Hilfe .....  | 313 |
| <i>Julian Bergmann/Niels Keijzer</i>                   |     |
| Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik .....         | 319 |
| <i>Annegret Bendiek/Moritz Fessler</i>                 |     |
| Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik ..... | 325 |
| <i>Daniel Göler/Florence Reiter</i>                    |     |
| Afrikapolitik .....                                    | 331 |
| <i>Melanie Müller/Denis M. Tull</i>                    |     |
| Die Europäische Union und China .....                  | 335 |
| <i>Franco Algieri</i>                                  |     |
| Lateinamerikapolitik .....                             | 339 |
| <i>Daniel Schade</i>                                   |     |
| Nahostpolitik .....                                    | 343 |
| <i>Michael L. Bauer/Simon Hartmann</i>                 |     |
| Die Europäische Union und die USA .....                | 347 |
| <i>Niklas Helwig</i>                                   |     |
| Zentralasienpolitik .....                              | 353 |
| <i>Yvonne Braun</i>                                    |     |

**6. Die Europäische Union und ihre Nachbarn**

|   |     |
|---|-----|
| Europäische Nachbarschaftspolitik .....         | 357 |
| <i>Barbara Lippert</i>                          |     |
| Östliche Partnerschaft .....                    | 365 |
| <i>Katrin Böttger/Friederike Augustin</i>       |     |
| Ukraine .....                                   | 367 |
| <i>Constanze Aka/Martin Stein</i>               |     |
| Moldau .....                                    | 369 |
| <i>Dominic Maugeais/Viktoria Palm</i>           |     |
| Georgien .....                                  | 371 |
| <i>Mariam Khotenashvili</i>                     |     |
| Mittelmeerpoleitik .....                        | 373 |
| <i>Tobias Schumacher</i>                        |     |
| Die EFTA-Staaten, der EWR und die Schweiz ..... | 377 |
| <i>Burkard Steppacher</i>                       |     |
| Die Europäische Union und Russland .....        | 383 |
| <i>Sabine Fischer</i>                           |     |

**7. Die Erweiterung der Europäischen Union**

|  |     |
|--|-----|
| Die Erweiterungspolitik der Europäischen Union ..... | 389 |
| <i>Barbara Lippert</i>                               |     |
| Südosteuropapolitik .....                            | 401 |
| <i>Franz-Lothar Altmann</i>                          |     |
| Albanien .....                                       | 405 |
| <i>Tobias Flessenkemper</i>                          |     |
| Bosnien und Herzegowina .....                        | 407 |
| <i>Tobias Flessenkemper</i>                          |     |
| Kosovo .....   | 409 |
| <i>Franz-Lothar Altmann</i>                          |     |
| Nordmazedonien .....                                 | 411 |
| <i>Oliver Schwarz</i>                                |     |
| Montenegro .....                                     | 413 |
| <i>Sebastian Schäffer</i>                            |     |
| Serbien .....  | 415 |
| <i>Sabine Willenberg</i>                             |     |
| Türkei .....   | 417 |
| <i>Funda Tekin</i>                                   |     |

**8. Die Europäische Union und andere Organisationen**

|   |     |
|---|-----|
| Die Europäische Union und der Europarat ..... | 423 |
| <i>Klaus Brummer</i>                          |     |
| Die Europäische Union und die NATO .....      | 429 |
| <i>Hans-Georg Ehrhart</i>                     |     |

|   |     |
|---|-----|
| Die Europäische Union und die OSZE .....                                  | 435 |
| <i>Wolfgang Zellner</i>   |     |
| Die Europäische Union und die Vereinten Nationen .....                    | 441 |
| <i>Günther Unser</i>  |     |
| <b>9. Die Europapolitik in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union</b> |     |
| Belgien .....   | 449 |
| <i>Christian Franck</i>   |     |
| Bulgarien .....   | 453 |
| <i>Johanna Deimel</i>   |     |
| Bundesrepublik Deutschland .....  | 457 |
| <i>Katrin Böttger/Funda Tekin</i>   |     |
| Dänemark .....  | 465 |
| <i>Anne Pintz</i>   |     |
| Estland .....   | 469 |
| <i>Tobias Etzold</i>  |     |
| Finnland .....  | 471 |
| <i>Tuomas Iso-Markku</i>  |     |
| Frankreich .....  | 475 |
| <i>Joachim Schild</i>   |     |
| Griechenland .....  | 481 |
| <i>Heinz-Jürgen Axt</i>   |     |
| Irland .....  | 487 |
| <i>Anthony Costello</i>   |     |
| Italien .....   | 491 |
| <i>Alexander Grasse/Jan Labitzke</i>                                      |     |
| Kroatien .....  | 497 |
| <i>Hrvoje Butković</i>  |     |
| Lettland .....  | 499 |
| <i>Karlis Bukovskis</i>   |     |
| Litauen .....   | 501 |
| <i>Tobias Etzold</i>  |     |
| Luxemburg .....   | 503 |
| <i>Jean-Marie Majerus/Guido Lessing</i>                                   |     |
| Malta .....   | 505 |
| <i>Heinz-Jürgen Axt</i>   |     |
| Die Niederlande .....   | 507 |
| <i>Mendeltje van Keulen</i>   |     |
| Österreich .....  | 511 |
| <i>Katrin Auel/Johannes Pollak</i>  |     |
| Polen .....   | 515 |
| <i>Agnieszka K. Cianciara</i>   |     |



|  |     |
|--|-----|
| Portugal .....                           | 519 |
| <i>Bruno Oliveira Martins</i>            |     |
| Rumänien .....                           | 523 |
| <i>Alexandru Damian</i>                  |     |
| Schweden .....                           | 527 |
| <i>Tobias Etzold/Charlotte Wenner</i>    |     |
| Slowakei .....                           | 531 |
| <i>Marta Králiková</i>                   |     |
| Slowenien .....                          | 535 |
| <i>Marko Lovec</i>                       |     |
| Spanien .....                            | 539 |
| <i>Eduard Soler i Lecha/Laia Mestres</i> |     |
| Tschechische Republik .....              | 543 |
| <i>Volker Weichsel</i>                   |     |
| Ungarn .....                             | 547 |
| <i>Heiko Fürst</i>                       |     |
| Vereinigtes Königreich .....             | 551 |
| <i>Birgit Bujard</i>                     |     |
| Zypern .....                             | 559 |
| <i>Heinz-Jürgen Axt</i>                  |     |
| <b>10. Anhang</b>                        |     |
| Abkürzungen .....                        | 563 |
| Die Autoren und Autorinnen .....         | 564 |

## Vorwort

Europa hat gewählt: Zwischen dem 23. und 26. Mai 2019 waren rund 400 Mio. Bürgerinnen und Bürger in den 28 EU-Mitgliedstaaten aufgerufen, 751 Abgeordnete zum Europäischen Parlament zu wählen. Angesichts eines sich über Jahre verfestigenden Trends sinkender Wahlbeteiligung war bereits Monate vor den Wahlen die Sorge verbreitet, dass sich dieses Desinteresse auch zum 40. Jubiläum der Direktwahlen zum Europäischen Parlament nicht umkehren ließe. Doch die monatelange zivilgesellschaftliche Mobilisierung und ein im Zuge der Austrittsverhandlungen zwischen der Europäischen Union und dem Vereinigten Königreich wachsendes europäisches Bewusstsein bewirkten eine positive Trendwende: Die Wahlbeteiligung erreichte europaweit 50,6 Prozent, die höchste Quote seit den Europawahlen 1994.

Unter diesen Mobilisierungserfolg mischte sich jedoch bald ein schaler Beigeschmack: Das in der neuen Legislaturperiode stärker fragmentierte Straßburger Parlament konnte sich nicht auf einen Personalvorschlag für die Neubesetzung der Führungsposition in der Europäischen Kommission einigen. Das von den EU-Staats- und Regierungschefs ohnehin nicht favorisierte Spitzenkandidatenverfahren geriet daraufhin zur Makulatur, sodass sich der französische Staatspräsident Emmanuel Macron schnell mit seinem Besetzungsvorschlag – der auf EU-Ebene bisher wenig profilierten deutschen Verteidigungsministerin Ursula von der Leyen – durchsetzen konnte. Ob das Spitzenkandidatenverfahren damit endgültig zum Scheinverfahren geriert, wird sich wohl abschließend bei den nächsten Wahlen im Jahr 2024 zeigen.

Für die Europawahlen 2019 zumindest erkennt Werner Weidenfeld in seiner *Bilanz* eine stärkere mediale Sichtbarkeit der europäischen Spitzenkandidaten. Zudem bewertet er die diesjährigen Wahlen als historische Zäsur in der Dramatik der Europawahlen seit 1979. Manuel Müller ergänzt diese Bewertung in seinem Beitrag *Die Europawahlen: Neue Machtstrukturen* mit einer umfassenden Analyse der Wahlergebnisse. Christian Raphael, Darius Ribbe und Wolfgang Wessels zeigen in ihrem Beitrag über *Die Europapolitik in der wissenschaftlichen Debatte*, dass die im Europawahlkampf ebenso präsenten europaskeptischen Positionen stärkeren Eingang in die europapolitischen Analysen der Wissenschaft gefunden haben.

Als weiteres essenzielles Thema der Europapolitik widmet das Jahrbuch den Verhandlungen zum Austritt des Vereinigten Königreichs erneut einen eigenen Beitrag. Obwohl sich London und Brüssel Ende 2018 auf einen Vertragstext einigten, stellt dessen Ratifizierung im britischen Unterhaus ein schier unüberwindbares Austrittshindernis dar, das Premierministerin Theresa May im Sommer 2019 zum Rücktritt zwang. Die Verhandlungsschritte werden spezifisch für beide Seiten in den Beiträgen über den *Brexit* und das *Vereinigte Königreich* nachgezeichnet.

Das Kapitel zu den *Institutionen der Europäischen Union* beleuchtet detailliert die Neubesetzung der EU-Institutionen und die Personalnominierung nach den Europawahlen. Johannes Müller Gómez und Wolfgang Wessels analysieren in ihrem Beitrag über *Die institutionelle Architektur der Europäischen Union*, wie der Europäische Rat bei der Postenvergabe das Machtvakuum füllte, das durch das fragmentierte Europäische Parlament entstanden ist. Zum Abschluss der 8. Legislaturperiode bilanziert Nicolai von Ondarza im Beitrag über den *Rat der Europäischen Union* die Rechtsetzungsprozesse der vergangenen fünf Jahre.

Im Kapitel zur *politischen Infrastruktur* liefert der Beitrag über *Die öffentliche Meinung* von Thomas Petersen Belege für die vermutete starke Wahrnehmung der Europawahlen unter

der deutschen Wahlbevölkerung: Im Juni 2019 hätten sich 72 Prozent der Bevölkerung für die Europawahlen und deren politischen Auswirkungen interessiert.

Die einzelnen Beiträge zur *Innenpolitik der Europäischen Union* bieten tiefergehende Detailanalysen zu den Entwicklungen der einzelnen Politikbereiche an. Der Beitrag über die *Haushaltspolitik* von Peter Becker zeichnet die weiterhin nicht abgeschlossenen Verhandlungen zum nächsten mehrjährigen Finanzrahmen von 2021 bis 2027 nach. Dabei thematisiert er die budgetären Auswirkungen des EU-Austritts des Vereinigten Königreichs, einem Nettobeitragszahler in den Gemeinschaftshaushalt. Die deutlich veränderte außenpolitische Interessenslage verdeutlichen die Beiträge zur *Außenpolitik der Europäischen Union*: Franco Algieri bewertet in seinem Beitrag *Die Europäische Union und China* die im März 2019 veröffentlichte EU-Chinastrategie als Abkehr von einer naiven EU-Chinapolitik. Funda Tekin skizziert in ihrem Beitrag die ambivalenten Beziehungen der Europäischen Union zum Schlüsselpartner *Türkei*. Niklas Helwig zeigt im Beitrag *Die Europäische Union und die USA* die Auswirkungen der sich abkühlenden transatlantischen Beziehungen, vor allem im Bereich Handel, auf.

Im Kapitel über die *Europäische Union und ihre Nachbarn* berichtet Oliver Schwarz im Beitrag *Nordmazedonien* über das Ende des seit 27 Jahren währenden Namensstreits zwischen Nordmazedonien und Griechenland, der die gesamte Region gelähmt hatte und im Januar 2019 durch das Prespa-Abkommen beigelegt wurde. Zum 10-jährigen Bestehen bilanzieren Friederike Augustin und Katrin Böttger die *Östliche Partnerschaft* und kommen zu dem Ergebnis, dass der beiderseitige Enthusiasmus abgeflaut sei.

Das Kapitel zur *Europäischen Union und anderen internationalen Organisationen* informiert über das koordinierte Vorgehen der EU-Mitgliedstaaten in den Vereinten Nationen, die Entwicklungen der OSZE und den Stand der Beziehungen zur NATO.

Die Wahrnehmung und die Ergebnisse der Europawahlen sind ein übergreifender Schwerpunkt im Kapitel über die *Europapolitik in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union*. Darüber hinaus zeigt das Kapitel, dass sich die mitgliedstaatlichen Differenzen im Zuge des Rechtsstaatlichkeitsverfahrens nach Art. 7 EUV gegen Polen und Ungarn verfestigt haben und im Rahmen der Verhandlungen zum nächsten mehrjährigen Finanzrahmen durch eine weitere Spaltung in die sogenannte „Hanse-Gruppe“ nord- und westeuropäischer Mitgliedstaaten, die für den EU-Haushalt einen Sparkurs verfolgen, und in eine „Kohäsionsgruppe“ ost- und südeuropäischer Mitgliedstaaten, die einen größeren EU-Haushalt mit starken Unterstützungsmaßnahmen für die weniger entwickelten EU-Mitgliedstaaten anstreben, verschärft wurden.

In diesem Jahr erscheint das Jahrbuch der Europäischen Integration zum 39. Mal. Es ist uns daher eine besondere Freude, auf die digitale Aufbereitung der Jahrbücher seit ihrem ersten Erscheinen 1980 unter [www.Wissen-Europa.de](http://www.Wissen-Europa.de) hinzuweisen, wo einem breiten Publikum über drei Jahrzehnte europäischer Zeitgeschichte online zur Verfügung stehen. Mit dieser Ausgabe wird der Bestand um den Zeitraum von Mitte 2018 bis Mitte 2019 erweitert. Das Jahrbuch der Europäischen Integration ist ein Projekt des Instituts für Europäische Politik, das in Kooperation mit dem Centrum für angewandte Politikforschung der Universität München (C.A.P) und dem Centrum für Türkei und EU Studien (CETEUS) der Universität zu Köln verwirklicht wird. Ohne die großzügige Förderung durch das Auswärtige Amt war und ist das Jahrbuch nicht realisierbar. Unser besonderer Dank gilt auch den Autorinnen und Autoren, deren großes Expertenwissen die solide Grundlage und das unverkennbare Profil des Jahrbuchs bildet. Jana Schubert danken wir für ihre großartige Redaktion, ohne die die Realisierung dieses Projekts nicht möglich wäre.

Werner Weidenfeld

Wolfgang Wessels

# **1. Die Bilanz**



# Die Bilanz der Europäischen Integration 2019

Werner Weidenfeld

Es ist eine Zeit großer Worte zum Thema „Europa“! Einundzwanzig Staatspräsidenten einigten sich auf einen Aufruf mit der Überschrift „Europa ist die glücklichste Idee, die wir je hatten.“<sup>1</sup> Und dann führten sie aus: „Mit der europäischen Einigung hat sich eine jahrhundertlange Hoffnung auf Frieden in Europa erfüllt, nachdem ein entfesselter Nationalsozialismus und andere extreme Ideologien Europa in die Barbarei zweier Weltkriege geführt haben.“ Es gab aber auch eine andere Intonation großer Worte. Neunundzwanzig führende Intellektuelle einigten sich auf ein gemeinsames Manifest: „Das Haus Europa brennt!“<sup>2</sup> Und weiter heißt es dort:

„Europa ist in Gefahr. Die Europäische Union wird überall kritisiert, angepöbelt, verraten. Angeblich sei es an der Zeit, ihr den Garaus zu machen, der Wiederherstellung einer vermeintlich abhandengekommenen ‚nationalen Seele‘ zuliebe, einer Identität, die oft nur in der Vorstellung von Demagogen existiert.“

Und dann gibt es Überschriften wie: „Die Welt ist aus den Fugen geraten“<sup>3</sup> oder „Ein neues Zeitalter hat begonnen“<sup>4</sup>, „Es braucht verantwortliche politische Führung.“<sup>5</sup>

Die aktuelle Unterfütterung erfolgt aus den Details der diversen Krisenmodi – EU-Austritt des Vereinigten Königreichs,<sup>6</sup> Migration, Handelskonflikte etc. Aber zugleich zeigt das Eurobarometer die positiven Ergebnisse, die höchste Zustimmung zur Europäischen Union seit 35 Jahren.<sup>7</sup>

Natürlich stand der Kontinent auch 2019 unter Druck – von innen wie von außen. Phänomene wie Populismus<sup>8</sup> und Nationalismus, der EU-Austritt des Vereinigten Königreichs<sup>9</sup> und soziale Spannungen aller Art<sup>10</sup> – und weltpolitisch<sup>11</sup> die veränderten Interessenlagen der Vereinigten Staaten von Amerika, Chinas, Russlands. Eine ganze Reihe von

---

1 Frankfurter Allgemeine Zeitung: Europa ist die glücklichste Idee, die wir je hatten, 9.5.2019, S. 8.

2 „Das Haus Europa brennt“, 26.1.2019, abrufbar unter: [https://www.welt.de/print/die\\_welt/article187740664/Das-Haus-Europa-brennt.html](https://www.welt.de/print/die_welt/article187740664/Das-Haus-Europa-brennt.html) (letzter Zugriff: 12.8.2019).

3 Siehe unter anderem Der Standard, 22.6.2019; Augsburg Allgemeine, 17.2.2017.

4 Siehe Sigmar Gabriel: Ein neues Zeitalter hat begonnen, in: Welt am Sonntag, 23.6.2019, S. 10.

5 Siehe Wolfgang Schäuble, in: Die Welt, 16.5.2019, S. 3.

6 Vgl. unter anderem Martin T. Braml/Gabriel J. Felbermayr: Quo Vadis Brexitannia?, in: ifo Schnelldienst, 24.1.2019, S. 32-39; Tessa Szyzkowitz: Echte Engländer, Britannien und der Brexit, Wien 2018; Jochen Buchsteiner: Die Flucht der Briten aus der europäischen Utopie. Reinbek 2018; Paul Welfens: Brexit aus Versehen – Europäische Union zwischen Desintegration und neuer EU, Berlin 2018; Brendan Simms: Die Briten und Europa. Tausend Jahre Konflikt und Kooperation, München 2019.

7 Vgl. Europäisches Parlament: Parlameter 2018, Die Herausforderung annehmen, EB90.1, abrufbar unter: <https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/de/be-heard/eurobarometer/parlemeter-2018-taking-up-the-challenge> (letzter Zugriff: 29.10.2019).

8 Vgl. Pieter Bevelander/Ruth Wodak (Hrsg.): Europe at the Crossroads: Confronting Populist, Nationalist and Global Challenges, Lund 2019.

9 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Brexit“ in diesem Jahrbuch.

10 Christian Lahusen, Das gespaltene Europa, Eine politische Soziologie der Europäischen Union, Frankfurt am Main 2019; vgl. hierzu auch den Beitrag „Beschäftigungs- und Sozialpolitik“ in diesem Jahrbuch.

11 Siehe Stefan Kornelius: Die neue Weltformel, in: Süddeutsche Zeitung 1.1.2019, S. 4.

Weckrufen erreichten Europa.<sup>12</sup> Das Schlüsselereignis der Europapolitik aber waren die Wahlen zum Europäischen Parlament.<sup>13</sup>

### **Die Wahlen zum Europäischen Parlament**

In den Monaten vor der Wahl gab es viele dramatische Hinweise auf die spezifische Bedeutsamkeit des Ereignisses. Ein historisches Momentum, eine Zeitenwende, ein epochaler Einschnitt, der Start einer neuen Ära, so hieß es. Der Wahlkampf war eine Zeit der großen Worte. Viele Versuche dieser Art, das Ereignis in eine historische Höhe zu heben, fanden die Aufmerksamkeit der Europäer. Aber nun, nach der Wahl musste die Frage gestellt werden: Stimmt das? Erlebten wir eine historische Zäsur?

Die Antwort muss lauten: Nein! Und die zweite Antwort muss lauten: Ja! Politik ist eben nicht logisch; Politik ist dialektisch: Es gilt das gleichzeitige „Ja“ und „Nein“.

Die undramatische Dimension, die das „Nein“ begründet, ist schnell aufgezählt: Seit 1979 findet alle fünf Jahre eine solche Wahl statt. Die erste Direktwahl – bis dahin entsandten die nationalen Parlamente Abgeordnete nach Europa – hatte noch eine recht hohe Wahlbeteiligung wegen der sensationellen Neuigkeit der Wahl. Anschließend dümpelte die Wahlbeteiligung auf niedrigem Niveau dahin. Einen Stopp dieses Niedergangs zeigte die Wahl 2014, die Wahlbeteiligung lag bei 42,6 Prozent, wohl auch insbesondere, weil erstmals eine zugespitzte Personalisierung realisiert wurde. Die großen Parteifamilien stellten europaweit Spitzenkandidaten auf. Der Gewinner sollte dann Präsident der Europäischen Kommission werden. Und so geschah es auch: Der Spitzenkandidat der Europäischen Volkspartei (EVP), Jean-Claude Juncker,<sup>14</sup> wurde Kommissionspräsident – obwohl die nationalen Regierungschefs diese Nominierungskompetenz nicht hatten aus der Hand geben wollen.<sup>15</sup> Aber trotz allem: Die Dramatik der Europawahlen von 1979 bis 2014 hielt sich in Grenzen. Dass das Europäische Parlament bei jedem neuen Europa-Vertrag der letzten Jahrzehnte der eigentliche Machtgewinner war, blieb weitgehend unmerklich. Dem Parlament war es nicht gelungen, zum öffentlichen Raum der Selbstwahrnehmung Europas zu werden. So hatte sich ein Hauch von Langeweile über die Wahlen zum Europäischen Parlament gelegt. Man konnte also annehmen, die Wahl 2019 reiht sich in einen bekannten Routinebogen ein.

Allerdings muss man festhalten: Die Mobilisierungsbemühungen waren dieses Mal intensiver.<sup>16</sup> Der Hinweis auf die möglichen Erfolge der Europa-Gegner weckte neue Aufmerksamkeit. Selbst bei den Europa-Freunden gab es ja interessante Differenzen – von der Klimapolitik bis zur Steuerpolitik, von der Migrationspolitik bis zur Sozialpolitik. Und die mediale Vermittlung der Spitzenkandidaten wurde verstärkt.<sup>17</sup>

Das Interesse an der Europawahl war bereits im Wahlkampf deutlich höher als beim letzten Mal – wie die Umfragen belegten.<sup>18</sup> Dies lag einerseits an den Grundsatzfragen zur Zukunft des Kontinents, andererseits an der Relevanz der Kernthemen Sicherheit, Klima

---

12 Vgl. auch Werner Weidenfeld: *Europas Seele suchen*, Baden-Baden 2017.

13 Ein Überblick über die Grundsatzfragen bietet das Heft „Europa wählt“, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 4-5/2019.

14 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Luxemburg“ in diesem Jahrbuch.

15 Rudolf Hrbek: *Europawahl 2019: neue politische Konstellationen für die Wahlperiode 2019-2024*, in: *integration* 3/2019, S. 167-186, hier S. 182f.

16 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Europäisches Parlament“ in diesem Jahrbuch.

17 Johannes Kohls/Manuel Müller: *Die Wahlen zum Europäischen Parlament 2019: drei Ursachen für die Transformation im europäischen Parteiensystem*, in: *integration* 3/2019, S. 218-225, hier S. 221.

18 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Die öffentliche Meinung“ in diesem Jahrbuch.

und Migration<sup>19</sup>; zudem an der Personalisierung mit Manfred Weber als Spitzenkandidat: Bayer, Christlich-Soziale Union (CSU), Deutscher. Die Aura, erstmals könnte mit ihm ein Deutscher seit Walter Hallstein, also seit mehr als 50 Jahren, Kommissionspräsident werden, half auch der CSU.

Und die Grünen können vor allem in Deutschland ihren Höhenflug fortsetzen. Ihre Themen wie Klima und Naturschutz stehen im Zentrum des Interesses und ihr Erscheinungsbild des Wohlbefindens kommt gut an.

Die Anhänger populistischer Vereinfachungen und polarisierender Attacken haben bei dieser Wahl den Mobilisierungseffekt von Stimmungsmache im Internet besonders genutzt.<sup>20</sup> Das Twittern hatte Hochkonjunktur. Desinformation wurde so zum elementaren Erfahrungsgrund im Wahlkampf.

Aber dann, wenige Tage vor der Wahl: Das dramatische Sittenbild des politisch-kulturellen Verfalls in Österreich, als Vizekanzler und Vorsitzender der Freiheitlichen Partei Österreichs (FPÖ), Heinz-Christian Strache beim Verkauf der Politik gefilmt wurde,<sup>21</sup> hat viele potenzielle Wähler rechtspopulistischer Parteien in Europa ausgebremst. Einen Moral-, Kultur- und Politikverfall wollte man nun doch nicht wählen.

Aber trotz aller Hinweise auf frühere Wahlkämpfe, es gilt ebenfalls die dramatische Wahrnehmung von einer historischen Zäsur: Die Wahl 2019 schaffte eine neue Machtarchitektur Europas!<sup>22</sup>

Bisher teilten zwei Parteifamilien die Macht weitgehend einvernehmlich untereinander auf – die Christdemokraten und die Sozialdemokraten. Symbolträchtig wechselten sich die Vertreter der beiden Parteifamilien in der Besetzung der Spitzenämter ab. Beide besaßen auch in den Entscheidungsprozessen die klare Mehrheit. Diese von Beginn an existierende Machtarchitektur wird nun in die Geschichtsbücher abgelegt. Beide großen Traditionsparteien büßen spürbar an Stimmen ein. Populistische und nationalistische Parteien gewinnen. Europa-feindliche, Europa-kritische, Europa-distanzierte Parteien sind gewachsen.

Die Bindekraft der Traditionsparteien erodiert drastisch – national wie europäisch.<sup>23</sup> Ihr Deutungs- und Erklärungsdefizit ist die wesentliche Ursache für das fluide Stimmungsmilieu europaweit. Die Infrastruktur politischer Mehrheiten ist nicht mehr in herkömmlicher Form kalkulierbar. Christdemokraten und Sozialdemokraten mussten viel Kraft und Zeit aufbringen, um neue Mehrheiten bilden zu können. Europa wurde eben bunter, variabler, unkalkulierbarer. Und das geschieht in einer Zeit, in der eine neue Weltpolitik eine viel profiliertere Rolle Europas einfordert. Die Wahl zeigte nun auf: Europa muss diese historische Zäsur begreifen und aktiv beantworten: Eine weitere strategische Sprachlosigkeit wäre fatal.

Bereits am Tag nach der Wahl begann der große Personalpoker: Es geht ja nicht nur um das Amt des Kommissionspräsidenten (Nachfolge von Jean-Claude Juncker), der vom Europäischen Rat „unter Berücksichtigung des Wahlergebnisses“ vorgeschlagen und dann vom Europäischen Parlament gewählt wird. Es geht auch um den neuen Präsidenten des Europäischen Rats (Nachfolge Donald von Tusk), des Europäischen Parlaments (Nachfolge von Antonio Tajani), der Europäischen Zentralbank (Nachfolge von Mario Draghi), der Hohen Vertreterin der Union für die Außen- und Sicherheitspolitik (Nachfolge von Federi-

---

19 Hrbek: Europawahl 2019, 2019, S. 170.

20 Kohls/Müller: Die Wahlen zum Europäischen Parlament 2019, 2019, S. 222.

21 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Österreich“ in diesem Jahrbuch.

22 Hrbek: Europawahl 2019, 2019, S. 177-179.

23 Kohls/Müller: Die Wahlen zum Europäischen Parlament 2019, 2019, S. 221.



ca Mogherini).<sup>24</sup> Im Jahr 2014 brauchte man für dieses Paket drei Monate. Dieses Mal erschien das große Machtpoker, der Personalbasar in den Hinterzimmern noch schwieriger, denn das Machtmosaik ist komplizierter geworden und die Dynamik des Kampfes um angemessene Entscheidungsprozesse und angemessene Interessenwahrnehmung wurde intensiver.<sup>25</sup>

Das Ergebnis der Wahl wurde politisch höchst unterschiedlich eingeordnet – innerhalb des Europäischen Rats wie innerhalb des Europäischen Parlaments, aber auch zwischen Rat und Parlament. Unübersehbar wurde auch der Vertrauensverlust der Europäischen Union, der Ansehensverlust der Politik. Viele Wähler hatten einen intensiveren und konstruktiveren Umgang mit dem Votum der Bürger erwartet. Das Bild vom großen Personalpoker, vom Postengeschacher, von der Interessenschieberei erwies sich nicht als förderlich für Europa. Zwischen den diversen Positionen waren nun tiefe Gräben gerissen. Entsprechend dramatisch waren die Schlagzeilen: „Zeit für den Aufstand“<sup>26</sup>, „Die große Machtfrage“<sup>27</sup>, „Vive la Uneinigkeit“<sup>28</sup>.

Wer nun die große Zeitenwende Europas positiv beantworten will, der benötigt einen anderen Umgang mit Europa – und das muss sich das neue Europäische Parlament vornehmen. Europa braucht Ziele, Perspektiven, Orientierungen. Europa braucht einen normativen Horizont.<sup>29</sup> Es muss eine strategische Kultur aufbauen.

Eine komplizierte politische Wirklichkeit, die ihre Identität sucht, braucht einen Ort repräsentativer Selbstwahrnehmung. In der klassischen Lehre der repräsentativen Demokratie ist dieser Ort das Parlament. Das Europäische Parlament und die nationalen Parlamente sind heute jedoch weit davon entfernt, der öffentliche Ort der Selbstwahrnehmung einer Gesellschaft mit Zukunftsbildern und Hoffnungen, mit Ängsten, Konflikten und Visionen zu sein. Würde dies nun dem neuen Europäischen Parlament gelingen, dann wäre dies ein wesentlicher Beitrag zur notwendigen Steigerung der Legitimation der Integration Europas.

Es geht also nicht um Traumtänzererei hinein in eine neue historische Epoche. Es geht um die normativ fundierte Gestaltung einer komplexen Zukunft. Die Dichte der Verwebung von politischen und ökonomischen, von kulturellen und digitalen Sachverhalten hat sich längst jenseits traditioneller Grenzen des Nationalen wie des Regionalen realisiert. Ein immenser Machttransfer ist bereits vollzogen. Entweder man wird davon überrollt und entmündigt<sup>30</sup> – oder man schafft adäquate Gestaltungsräume wie eine handlungsfähige und führungsstarke Europäische Union.

## Der zweite Élysée-Vertrag

Als zweiter Élysée-Vertrag wird das deutsch-französische Abkommen gefeiert, das am 22. Januar 2019 von Kanzlerin Angela Merkel und Präsident Emmanuel Macron in Aachen unterzeichnet wurde.<sup>31</sup> Der Name legte nahe, es handle sich um ein Ereignis von historischer Tragweite, doch die Verstimmungen sind unübersehbar und unüberhörbar. Denn

---

24 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Europäischer Rat“ in diesem Jahrbuch.

25 Hrbek: Europawahl 2019, 2019, S.184-185.

26 Stefan Ulrich: Zeit für den Aufstand, in: Süddeutsche Zeitung, 4.7.2019, S. 4.

27 Daniel Brössler: Die große Machtfrage, in: Süddeutsche Zeitung, 5.7.2019, S. 4.

28 Kurt Kister: Vive la Uneinigkeit, in: Süddeutsche Zeitung, 6.7.2019, S. 4.

29 Anregungen dazu bei Winfried Böttcher (Hrsg.): Europas vergessene Visionäre, Rückbesinnung in Zeiten akuter Krisen, Baden-Baden 2019.

30 Siehe dazu Stefan Kornelius: Weltzittern, in: Süddeutsche Zeitung, 16.2.2019, S. 4.

31 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Frankreich“ in diesem Jahrbuch.

parallel handelten auch die beiden Parlamente ein Übereinkommen aus, allerdings brachte man es nicht fertig, eine adäquate terminliche Regelung für beide Unterzeichnungsfestakte zu arrangieren. Das tut dem deutsch-französischen Verhältnis nicht gut. Kenner der Geschichte wissen: So etwas gab es schon einmal, nämlich beim ersten Élysée-Vertrag im Jahr 1963. Damals waren die Verwerfungen noch dramatischer, sie gingen über Termin- und Abstimmungsfragen hinaus. Und damals wie heute wurde eine Chance vertan, Europa voranzubringen. Wiederholt sich Geschichte?

Die Idee zum damaligen Vertrag war dem deutschen Kanzler Konrad Adenauer und dem französischen Präsidenten Charles de Gaulle aus der Erfahrung von europäischen Erfolgen und Misserfolgen gekommen. Die Erfolge, das waren die Römischen Verträge mit der Gründung von Europäischer Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) und Europäischer Atomgemeinschaft (Euratom); sie wurden zunächst schneller umgesetzt, als es in den Verträgen vorgesehen war. Da wollten de Gaulle und Adenauer weitere Fortschritte drauf-satteln. Gemeinsame Wirtschaftspolitik, gemeinsame Außenpolitik – in den sogenannten Fouchet-Plänen wurde dies als Ziel niedergelegt. Aber insbesondere am Widerstand der Niederlande, die darin anti-britische und anti-amerikanische Akzente sahen, scheiterte diese Initiative.

Die Schlussfolgerung aus diesem Misserfolg war für Adenauer und de Gaulle<sup>32</sup>: Wenn die anderen Staaten die weltpolitischen Notwendigkeiten – damals durch die Weltmacht Sowjetunion in Form militärischer und ideologischer Bedrohung zum Ausdruck gebracht – und die integrationspolitischen Notwendigkeiten in Europa nicht erkennen, dann müssen Deutschland und Frankreich eben die Führung übernehmen und eine bilaterale Union bilden. Die anderen könnten sich ja später anschließen.

Die Geburtsstunde des Vertrages war der 4. Juli 1962, 10 Uhr. Adenauer und de Gaulle kamen zu einem 80-minütigen Gespräch zusammen. Es war das zweite Treffen der beiden Politiker während des Frankreich-Besuchs des Bundeskanzlers, der seinen symbolischen Höhepunkt in der feierlichen Messe in der Kathedrale von Reims fand, der Krönungskirche der Könige Frankreichs. Die Verhandlungen über den Vertrag begannen in einer höchst spannungsreichen internationalen Konstellation: Berlinkrise, Mauerbau, Kubakrise, Veto Frankreichs gegen den Beitritt Großbritanniens zur EWG, Zweifel an der Handlungsfähigkeit der NATO, sowjetische Hochrüstung.

Europa blieb ohne überzeugende Antwort auf all diese Herausforderungen. Konrad Adenauer und Charles de Gaulle führten viele und lange Gespräche, das Ergebnis lautete: Es sollte eine komplette politische Union beider Staaten geben, mit gemeinsamer Außen- und Sicherheitspolitik, mit gemeinsamer Wirtschaftspolitik, mit Elementen gemeinsamer Kulturpolitik bis hin sogar zu einer gemeinsamen Staatsbürgerschaft. Ursprünglich versuchten Adenauer und de Gaulle die Form eines völkerrechtlichen Vertrages zu vermeiden, denn sie wollten die parlamentarischen Entscheidungsprozesse umgehen. Als Informationen über die höchst ambitionierten Vereinbarungen durchsickerten, war klar: Der Bundestag würde ablehnen. Man wollte keinen Ärger mit den Vereinigten Staaten von Amerika und mit dem Vereinigten Königreich.

Sofort wurde der Vertragsinhalt drastisch verschlankt. Die geschrumpfte Fassung fand ihr Profil in der freundlichen Betonung des Jugendwerkes und der Städtepartnerschaften. Aber selbst diese Version war der Bundestag nur bereit zu ratifizieren, nachdem eine

---

32 Werner Weidenfeld: Konrad Adenauer und Europa, Bonn 1976; zum Zweiten Élysée-Vertrag vom 22.1.2019 siehe Werner Weidenfeld: Verpasste Chancen. Europa braucht deutsch-französische Führung, in: Süddeutsche Zeitung, 20.1.2019, S. 2.

rechtlich bindende Präambel hinzugefügt worden war: Der Vertrag diene auch der Vertiefung der deutsch-amerikanischen und der deutsch-britischen Beziehungen. Solche geradezu satirischen Merkwürdigkeiten lösten bestenfalls hintergründiges Gelächter aus. Der französische Staatspräsident de Gaulle rief aus: „Der Vertrag ist tot, bevor er in Kraft tritt.“ Jedenfalls formulierte der Vertrag nicht mehr die deutsch-französische Zukunftsstrategie als Antwort auf die Herausforderungen der damaligen Zeit.<sup>33</sup>

Und heute? Eigentlich sollte man erwarten, dass ein zweiter Vertrag ein neues Gravitationsfeld der deutsch-französischen Kooperation schafft und dass er die Handlungsfähigkeit Europas stärkt. Legitimation steigern, Transparenz schaffen, Führungsstruktur klären – das Zukunftsnarrativ Europas, nach dem so sehnsuchtsvoll Ausschau gehalten wird, hätte damit wirklich einen greifbaren Inhalt.

Aber die Realität sieht anders aus. Die Geschichte dieses Vertrags ist nicht frei von ähnlichen Merkwürdigkeiten wie vor Jahrzehnten beim ersten Élysée-Vertrag. Der französische Präsident Macron rief die Notwendigkeit einer „Neugründung Europas“ aus. Die deutsche Seite antwortete mit freundlichem, aber unverbindlichem Kopfnicken, und erst nachdem man die Attraktivität eines „Zweiten Élysée-Vertrages“ erkannt hatte, kam es zu ernsthaften Regierungsgesprächen.<sup>34</sup> Das Ergebnis besteht in einer pragmatischen Liste freundlicher Schritte.<sup>35</sup> Getrennt davon sprechen die Parlamente – mit ähnlichen Freundlichkeiten als Ergebnis. Aber ist dies wirklich die Antwort auf die dramatischen Weckrufe aus den USA, aus China, aus dem Mittleren Osten, aus Brasilien, aus Afrika? Europa dämmert weiter vor sich hin.

Eigentlich hätten sich die Verantwortlichen auf deutscher und französischer Seite nur in die Archive begeben müssen, hätten dort auch die handschriftlichen Notizen lesen sollen. Dann hätten sie erkannt, wie visionär man damals eine neue deutsch-französische Kooperation plante. Sie hätten ein umfassendes Drehbuch für eine neue Erfolgsgeschichte gefunden. Mit Recht ist zu lesen: „Es fehlt ein Gravitationszentrum integrationsbereiter Mitgliedsstaaten, die verlässlich an konkreten Ergebnissen für mehr Europa arbeiten“<sup>36</sup>.

Die elementare Herausforderung für Europa ist doch heute, einen aktiven Beitrag zur globalen Zivilisation zu liefern. Dazu bedarf es einer strategischen Elite, die diesen Beitrag erarbeitet und die operative Umsetzung dann organisiert. Es bedarf der weltpolitisch relevanten Instrumente in der Außen- und Sicherheitspolitik. Der so kreierte weltpolitische Akteur braucht dann dazu natürlich ein starkes innenpolitisches Fundament. Alles das könnte die Staatenunion von Deutschland und Frankreich liefern.<sup>37</sup> Und es wäre noch viel plausibler als damals Anfang der 1960er-Jahre.

Man bemühte sich anschließend 2019 um weitere Ergänzungen: Kooperationsvertrag der beiden Parlamente, ein weiterer Plan beider Außenminister zur aktiven strategischen Kooperation: „Die Welt wartet nicht auf Europa.“<sup>38</sup>

Und dann gab es eine Fülle von Versuchen, wenigstens ansatzweise Teilantworten zu finden, mit denen die Vorwürfe strategischer Sprachlosigkeit der Europapolitik entkräftet

---

33 Stefan Seidendorf: Frankreich, Deutschland und die europäische Integration, in: *integration* 3/2019, S. 187-204, hier S. 196.

34 Seidendorf: Frankreich, Deutschland und die europäische Integration, 2019, S. 197.

35 Seidendorf: Frankreich, Deutschland und die europäische Integration, 2019, S. 199-201.

36 Josef Janning: Berlin und Paris müssen Europa gestalten, in: *Der Tagesspiegel*, 17.10.2018, S. 8.

37 Seidendorf: Frankreich, Deutschland und die europäische Integration, 2019, S. 193.

38 Daniel Brössler: Die Welt wartet nicht auf Europa, in: *Süddeutsche Zeitung*, 21.6.2019, S. 7.

werden könnten<sup>39</sup>: das Weißbuch zur Zukunft Europas der Europäischen Kommission, die Grundsatzreden Macron und Juncker, die Hinweise auf die Vertragskrise durch die Verletzung von rechtsstaatlichen Grundsätzen in Ungarn und Polen.<sup>40</sup>

Was steckt dahinter? Die Antwort lautet: Mehr als die traditionelle Reihung europäischer Krisen und die darauf jeweils folgenden Fragmente eines Krisenmanagements. Nunmehr werden erstmals in der Integrationsgeschichte der Nachkriegszeit mit Nachdruck die Sinnfragen des Gesamtprojekts der Einigung Europas aufgeworfen.<sup>41</sup>

Was ist der Grund für dieses höchst ungewöhnliche Phänomen? Zunächst erkennt man den Verfall früherer normativer Grundlagen. Sie sind im Generationenwechsel konsumiert. Sie erodieren.<sup>42</sup> Und es fehlt als Kompensation ein Zukunftsnarrativ. Europa befindet sich in einer Ära strategischer Sprachlosigkeit. Versuchen wir, die Tiefe des Vorgangs zu erfassen:

Politik verkommt zur Inszenierung von Machtspielen. Das ist weit weg von der großen Aufgabe, den öffentlichen Raum aus überzeugenden Ideen heraus zu gestalten, rational die Mitverantwortung als Bürger und als deren Repräsentanten umzusetzen. Die Wahlergebnisse quittieren diese Merkwürdigkeiten. Sie belegen im Blick auf die Traditionsparteien das jeweilige Führungsdilemma ebenso wie den Autoritätsverlust. Die herkömmlichen Parteien verlieren europaweit an Zustimmung und zugleich dockt die Frustration der Wähler an anderer Stelle neu an. Der politische Apparat läuft einfach weiter, als sei nichts passiert. Mit Legitimationskrise ist jener lähmende Mehltau zu beschreiben, der sich über den Kontinent gelegt hat. Der Traum vom Aufbruch in eine neue historische Epoche sieht anders aus.

Die Europapolitik begegnet den großen historischen Herausforderungen – von der neuen Völkerwanderung über die terroristischen Gefahren, von der Klimakatastrophe über die Gestaltung der Beziehungen zur Türkei bis hin zur aktuellen weltpolitischen Risikolandschaft – entweder mit Ratlosigkeit oder mit situativem Krisenmanagement. Die Sehnsucht der Bürger nach strategischen Zukunftsperspektiven bleibt unbeantwortet. Die Politik nimmt Abschied vom kulturellen Horizont. Eine politische Elite bleibt sprachlos. Das eher verwirrende Hin und Her der europäischen Türkei-Politik ist ein praktisches Beispiel dafür.<sup>43</sup> Der Problembefund ist höchst evident. Wer die aktuellen Papiere der diversen europäischen Parteien liest, merkt sofort: Nicht einmal auf die Suche nach einem Kompass begibt man sich. Außenpolitische Strategie, weltpolitische Mitverantwortung, sicherheitspolitische Risikobewältigung, demographische Strukturverschiebungen, Bewahrung des Naturraums, Zukunftsvision – alles Fehlanzeige. Offenbar gewöhnt man sich an eine Politik ohne Faszinosum. Das Wabern im politisch-kulturellen Unterfutter weist inzwischen Populismus, Nationalismus und Regionalismus auf.

Der Kern des Vorgangs ist fassbar: Jede Person und jede Gesellschaft muss permanent die geradezu unendliche Vielzahl eingehender Informationen filtern und ordnen. Dies gilt insbesondere in Zeiten dramatischer Steigerung der Komplexität. Man denke an Globali-

---

39 Siehe dazu die umfassende Systematik bei Jan Hoffmann: Europäische Union Quo vadis? – Ein Beitrag zur „Debatte über die Zukunft Europas“, in: *Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht* 2/2019, S. 69-84.

40 Seidendorf: Frankreich, Deutschland und die europäische Integration, 2019, S. 198; vgl. hierzu auch die Beiträge „Polen“, „Ungarn“ sowie „Die Europäische Union und der Europarat“ in diesem Jahrbuch.

41 Kohls/Müller: Die Wahlen zum Europäischen Parlament 2019, 2019, S. 221.

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

43 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Türkei“ in diesem Jahrbuch.

sierung und Digitalisierung, an technologischen Fortschritt und demographischen Wandel. Der Ordnungsbedarf ist immens. Geschichte und Politik liefern dazu normalerweise Orientierungswissen, das die einzelnen Daten in verständliche Kontexte einordnet. In Zeiten des Ost-West-Konflikts war diese politische Ordnung eines weltweiten Antagonismus eine große Quelle der Orientierung. Als diese Ära einer weltpolitischen Architektur unterging, wurde die Nachfrage nach Orientierung direkter und massiver an innenpolitische Produzenten gerichtet. Die politische Artistik versorgt jedoch seither die Antennen politischer Aufmerksamkeit weitestgehend nur mit machttechnischen Finessen.

Die Vormoderne hat Identität gestiftet durch relativ einfache, überschaubare Lebensformen, durch geschlossene Weltbilder, durch ein stabiles Milieu, durch einen öffentlichen Konsens über die Alltagsbedeutung des Transzendenzbezugs des Menschen. In der Moderne sind diese kulturellen Rahmenbedingungen nicht mehr gegeben: Wachsende Kompliziertheit sozialer Organisationen, Pluralisierung der Lebenswelten, Anonymität sozialer Regelungen, Mobilität und steigende Verfallsgeschwindigkeit historischer Erfahrungen.<sup>44</sup> Die Wissenssoziologie spricht in diesem Zusammenhang ganz anschaulich vom Leiden des modernen Menschen an einem sich dauernd vertiefenden Zustand der Heimatlosigkeit.

Angesichts der Erosion des gemeinsamen Symbolhaushaltes lautet der Befund: Europa braucht Ziele, Perspektiven, Orientierungen. Europa braucht einen normativen Horizont. Es muss dazu eine strategische Kultur aufbauen. Wer die große Zeitenwende Europas positiv beantworten will, der benötigt einen anderen kulturellen Umgang mit Europa:

(1) Neue Vitalität wird Europa nicht aus bürokratischen Mammutverträgen erwachsen. Europa kann heute durchaus als die rettende, elementare Antwort auf die Globalisierung und die damit verbundenen vielen Gewalt-Arenen der internationalen Konfliktlandschaft ein neues Ethos entfalten. Die Tür zu dieser neuen Sinnbegründung wäre geöffnet, wenn Europa ein strategisches Konzept der Differenzierung nach innen und nach außen böte. Nur die Europäische Union mit über 500 Mio. Bürgern ist stark genug, den einzelnen Gesellschaften Schutz, Ordnung und Individualität zu garantieren.

(2) Identität wird durch einen gemeinsamen Erfahrungshorizont kreiert. Die Möglichkeiten hierzu bieten sich an. Die Dichte integrativer Verbindung hat drastisch zugenommen. Längst ist es nicht mehr bloß die Zollunion, der Agrarmarkt, der Außenhandel oder der Binnenmarkt. Die Wirtschafts- und Währungsunion hat ebenso wie die neue Sicherheitslage einen schicksalhaften Schub ausgelöst.<sup>45</sup> Dies muss man politisch-kulturell beantworten. Europa muss sich als Strategie-Gemeinschaft begreifen, die einen gemeinsamen normativen Horizont realisiert.

Die Europäer erzählen sich nicht eine gemeinsame Geschichte. Sie verfügen nicht über ein Narrativ. Selbst die traumatische Erfahrung der Rückkehr des Krieges auf den Balkan in den 1990er Jahren wurde nicht gemeinsam verarbeitet, sondern in getrennten nationalen Erlebniskulturen – in Großbritannien anders als in Deutschland, in Italien anders als in Frankreich, in Serbien anders als in Kroatien. Das gilt auch für andere große Themen. Ohne einen solchen Kontext der europäischen Selbstverständigung fehlen für den europapolitischen Kurs der Kompass und das stützende Geländer. Alles wird zum situationsorientierten Basarhandel. Dies ist jedoch nicht wie eine naturgesetzliche Zwangsläufigkeit über uns gekommen, sondern auch der Reflex einer jahrzehntelangen Vernachlässigung europäischer Orientierungsdebatten. Ein Walter Hallstein konnte noch vom „unvollendeten

---

44 Kohls/Müller: Die Wahlen zum Europäischen Parlament 2019, 2019, S. 222.

45 Seidendorf: Frankreich, Deutschland und die europäische Integration, 2019, S. 201.

Bundesstaat“ sprechen, ein Leo Tindemans von der „vorhandenen europäischen Identität“, ein Joschka Fischer von der „Finalität Europas“. Dies alles scheint uns heute wie ein Echo aus einer fernen Epoche.

Der aktuelle Grundsatzbefund lautet daher: Europa braucht normative Horizonte. Es muss eine strategische Kultur aufbauen. Wir müssen Europas Seele suchen.<sup>46</sup> Nur so wird der normative Horizont greifbar.

Die Konsequenz aus alledem zu Zustand, Zukunft und Identität Europas ist: Wer europäische Handlungsfähigkeit optimieren will, der muss nicht nur von institutionellen Reformen sprechen, sondern sich auch den Mühen europäischer Selbstverständigung unterziehen. Die politischen und kulturellen Eliten müssen ihr Verständnis der Risiken und Chancen ineinander verweben. Es geht also bei näherem Hinsehen nicht nur um Potenziale und Institutionen, sondern um die Grundlagen der politischen Kultur. Auch diese Dimension kann und muss man pflegen und organisieren. Die Mühe der Vorverständigung und der strategischen Zukunftsperspektive muss man in Europa auf sich nehmen, will man nicht immer wieder infantil neu beginnen und die alten Fehler wiederholen.

### Suche nach Orientierung

Den aufmerksamen Beobachter schmerzt das Deutungs- und Erklärungsdefizit der Politik. Die Erosion der politisch-kulturellen Grundlagen ist unübersehbar. Der Markt für populistische Einfach-Slogans hat Hochkonjunktur.<sup>47</sup> Wird aus alledem eine „Epoche der Konfusion“ entstehen, oder gar noch dramatischer eine „Epoche des politisch-kulturellen Zerfalls?“. Die Dringlichkeit der Fragen zur Lage der Nation wächst von Tag zu Tag. Nicht ohne Grund hat kürzlich Bundespräsident Frank-Walter Steinmeier vor einem Verlust der Vernunft gewarnt: „Die Zersetzung der Vernunft ist der Anfang der Zersetzung der Demokratie“. Welch ein drastischer Befund, den er aktuell ergänzte: „Vernunft hat nicht gerade Konjunktur“.

Weiterreichende Erwartungen an die politische Führung sind nicht von irrealen Ansprüchen getragen. Das zeigt ein Blick in die bisherige Geschichte der Bundesrepublik Deutschland: Ein Konrad Adenauer lieferte nach der abgründigsten und katastrophalsten Epoche deutscher Geschichte die neue Aufbauperspektive. Er bot eine neue Vertrauensarchitektur mit europäischer Einigung und Westbindung. Er kreierte so – mit Hilfe Ludwig Erhards – das Wirtschaftswunder und gewann bei den Wahlen 1957 sogar die absolute Mehrheit. Das tiefe Gegeneinander im Ost-West-Konflikt entschärfte Willy Brandt mit seiner Entspannungspolitik. Ein Helmut Kohl wurde zwar zunächst belächelt wegen seiner Ankündigung von der „geistig-moralischen Wende“. Aber dann war die besondere Resonanz spürbar: „Die Schöpfung bewahren“, „Gesellschaft mit menschlichem Gesicht“. Das waren markante Orientierungshilfen. Und schließlich wurde die Überwindung der Teilung Deutschlands und der Teilung Europas zum eindrucksvollen Thema der Geschichtsbücher.

Und wo bleibt diese politische Leistung des großen strategischen Ausblicks heute? Eine Gesellschaft ohne Orientierung ist eine Gesellschaft in Not. Diese Grundproblematik endet nicht an den nationalen Grenzen. Sie stellt sich in gleichem Maße im Blick auf den europäischen und den weltpolitischen Horizont. Der europäische Krisenmodus verschärft sich: Vom Friedensprojekt über den ökonomischen Erfolg bis zur Überwindung der Teilung: Alles ist inzwischen zur Geschichte geronnen. Der Krisenmodus wird nun unterfüttert,

---

46 Vgl. Weidenfeld: Europas Seele suchen, 2017.

47 Kohls/Müller: Die Wahlen zum Europäischen Parlament 2019, 2019, S. 222.

indem die Sinnfrage der Einigung Europas aufgeworfen wird. Der Kontinent versteht sich auf situatives Krisenmanagement – aber es fehlt das Zukunftsnarrativ.<sup>48</sup>

Was steckt hinter den Erschütterungen des Kontinents? Die Antwort lautet: Es handelt sich um mehr als die traditionelle Reihung europäischer Krisen und die darauf jeweils folgenden Fragmente eines Krisenmanagements. Nunmehr werden erstmals in der Integrationsgeschichte der Nachkriegszeit mit Nachdruck Sinnfragen des Gesamtprojekts der Einigung aufgeworfen.<sup>49</sup>

Ein merkwürdiger Wahrnehmungsteppich legt sich über den Kontinent. Wo früher Zufriedenheit, Zuversicht, Selbstgewissheit dominieren, sind nun Verunsicherung, Besorgnis, ja Angst festzustellen. Das Krisenmanagement der letzten Jahre in Sachen Schuldenkrise, Griechenland-Krise, Euro-Krise wirkt im Rückblick vergleichsweise harmlos zu den Befürchtungen, die mit den dramatischen terroristischen Attacken und den großen Migrationsbewegungen einhergehen. Die Erinnerung, dass Völkerwanderungen immer wieder zur Menschheitsgeschichte gehören und nun zur aktuellen Mega-Herausforderung werden, geht tief unter die Haut. Dies geschieht ebenso im Blick auf den immer näher gerückten Terrorismus, der im Großformat praktisch auch bei uns angekommen ist: Hochprofessionell, bestens ausgerüstet, finanziell sehr gut grundiert, mit dem Ziel des Mordens an Symbolorten, wo die Wirkung multipliziert wird. Der islamistische Terrorismus will die Welt vernichten, die in seinen Augen eine Welt des Unglaubens ist.

Heute die Frage nach der Identität Europas aufzuwerfen, bedeutet eine intellektuelle Herausforderung besonderer Art.<sup>50</sup> So wie die Europäische Union ein Gebilde sui generis ist, so ist auch die Notwendigkeit einer tragfähigen Zukunftsperspektive für Europa eine Herausforderung sui generis. Das herkömmliche Begründungspathos hilft dabei nicht weiter. Die alten Orientierungskonstellationen sind weitgehend verbraucht. Angesichts der Erosion des gemeinsamen Symbolhaushalts lautet nun der Befund: Europa muss seine strategische Sprachlosigkeit überwinden. Es braucht dazu perspektivische Orientierung. Es muss angesichts des großen Machttransfers eine strategische Kultur aufbauen.

Wenn wir heute von einer doppelten Orientierungskrise sprechen müssen, die Europa wie Deutschland gleichzeitig erfasst hat, dann erinnern wir uns an Zeiten, da wenigstens Deutschland auf eine feste Orientierung hinweisen konnte. Die Interessenlage Deutschlands war klar: Nach dem Zweiten Weltkrieg galt es, neues Vertrauen zu gewinnen. In einem stabilen, kalkulierbaren Umfeld sollte die Bundesrepublik Deutschland Frieden und Freiheit erleben und mitgestalten. Sicherheit galt es als gewährleistet zu erleben und wirtschaftliche Wohlfahrt zu genießen. Dies alles hing von der konstruktiven Rolle in einem internationalen Umfeld ab. Die Integration Europas wurde der Schlüssel für das Bündel elementarer Ziele und Interessen. Die Gemeinschaftsbildung Europas konnte alle Zielperspektiven für Deutschland bieten: Freiheit und Frieden, wirtschaftlichen Aufschwung und Sicherheit. In der großen weltpolitischen Machtarchitektur des Ost-West-Konflikts war die

---

48 Siehe dazu: Daniela Schwarzer: Europas Selbstbehauptung, in: Internationale Politik, Heft Nr. 2, 2019, S. 18-25; Constanze Stelzenmüller: Der rastlose Hegemon, in: Internationale Politik, Heft Nr. 2, 2019, S. 8-13; Armin Hatje/Jürgen Schwarze: Der Zusammenhalt der Europäischen Union, in: Europarecht, Heft Nr. 2, 2019, S. 153 – 189.

49 Siehe dazu: Heinrich August Winkler: Die verdrängte Finalität, in: Internationale Politik 3/2019, S. 8-13.

50 Vgl. Francis Fukuyama: Identität. Wie der Verlust der Würde unsere Demokratie gefährdet, Hamburg 2019; grundlegend auch: Julius Nida-Rümelin/Werner Weidenfeld (Hrsg.): Europäische Identität: Voraussetzungen und Strategien, Baden-Baden 2007.

Bundesrepublik Deutschland nur zu gut aufgehoben als Mitglied der Europäischen Gemeinschaft.

Diese einfache Antwort auf die Frage nach der Rolle Deutschlands in Europa wurde nach Ende des Ost-West-Konflikts immer komplizierter. Es reichte nicht mehr der Hinweis auf das dunkle, diktatorische, unfreiheitliche Gegenüber. Der Westen musste nun eine eigene Gestaltungsperspektive finden und erklären. Der große Rahmen der Weltpolitik geriet immer komplizierter. Er war nicht mehr allein vom scharfen Kontrast von Freiheit und Unfreiheit, von Marktwirtschaft und Planwirtschaft, vom Menschen als Person und Menschen als Gattungswesen gekennzeichnet. Eine multipolare Konfliktsvielfalt, eine multiple Kriegslandschaft, eine der größten Völkerwanderungen der Menschheitsgeschichte, neue Formen aggressiven Terrorismus sind an die Stelle des einfachen Gegenübers von Ost und West getreten. In diesem Kontext haben sich Position und Rolle Deutschlands in Europa und in der Weltpolitik grundlegend verändert. Diese tiefgreifende Veränderung wurde jedoch von der politischen Elite nicht unmittelbar in einen Lernprozess umgesetzt.<sup>51</sup>

### Weiterführende Literatur

- Sven Afhüppe/Thomas Sigmund (Hrsg.): Europa kann es besser. Wie unser Kontinent zu neuer Stärke findet. Ein Weckruf der Wirtschaft, Freiburg 2019.
- Hannes Androsch/Johannes Gadner/Bettina Poller: Europa vor der Entscheidung. Warum ein geeinter Kontinent unsere Zukunft ist, Wien 2019.
- Aleida Assmann: Der europäische Traum. Vier Lehren aus der Geschichte, München 2018.
- Maurizio Bach/Barbara Hömig (Hrsg.): Europasozioogie. Handbuch für Wissenschaft und Studium, Baden-Baden 2018.
- Annegret Bendiek: Europa verteidigen. Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union, Stuttgart 2019.
- Winfried Böttcher (Hrsg.): Europas vergessene Visionäre, Rückbesinnung in Zeiten akuter Krisen, Baden-Baden 2019.
- Rainer Bollmohr: Das Demokratiedefizit der EU nach dem Vertrag von Lissabon, Baden-Baden 2018.
- Christian Callies: Zukunftsszenarien und Reformoptionen für die Europäische Union. Vom Weißbuch der Kommission zu einer flexibleren Arbeitsmethode, in: *integration* 2/2019, S. 97-117.
- Rudolf Decker: Europa und Afrika. Von der Krise zu einer gemeinsamen Zukunft, Freiburg 2017.
- Christian D. Falkowski: Europa für uns. Warum wir Europa brauchen, Baden-Baden 2018.
- Joschka Fischer: Der Abstieg des Westens. Europa in der neuen Weltordnung des 21. Jahrhunderts, Köln 2018.
- Claudio Franzius/Franz C. Mayer/Jürgen Neyer: Die Neuerfindung Europas. Recht und Politik in der Europäischen Union, Baden-Baden 2019.
- Michael Gehler et al. (Hrsg.): Transnationale Parteienkooperation der europäischen Christdemokraten und Konservativen, Berlin/Boston 2017.
- Dieter Grimm: Europa ja – aber welches? Zur Verfassung der Europäischen Demokratie, München 2016.
- Ulrike Guérot: Der neue Bürgerkrieg. Das offene Europa und seine Feinde, Berlin 2017.
- Stéphanie Hennette/Thomas Piketty/Guillaume Sacriste/Antonie Vauchez: Für ein anderes Europa. Vertrag zur Demokratisierung der Eurozone, übersetzt von Michael Bischoff, München 2017.
- Wolfgang Hilz (Hrsg.): Die Zukunft Europas in einer Welt im Umbruch, Wiesbaden 2018.
- Thomas Jansen: Europa verstehen. Reflexionen gegen die Krise der Union, Baden-Baden 2016.
- Othmar Karas: Die europäische Demokratie. Grenzen und Möglichkeiten des Europäischen Parlaments, Berlin 2018.
- Ian Kershaw: Achterbahn – Europa 1950 bis heute, München 2019.

---

51 Vgl. aktuelle Publikationen zu diesen Grundsatzfragen: Stefan Fröhlich: Das Ende der Selbstfesselung, Deutsche Außenpolitik in einer Welt ohne Führung, Wiesbaden 2019; Volker Stanzel: Die ratlose Außenpolitik – und warum sie den Rückhalt der Gesellschaft braucht, Bonn 2019; Sigmar Gabriel: Zeitenwende in der Weltpolitik: Mehr Verantwortung in ungewissen Zeiten, Freiburg 2018.



- Karl-Rudolf Korte: *Gesichter der Macht. Über die Gestaltungspotenziale der Bundespräsidenten*, Frankfurt 2019.
- Ivan Krastev: *Europadämmerung. Wohin steuert Europa nach dem Brexit?*, Berlin 2017.
- Karl-Heinz Lamberts/Stefan Alexander Entel: *Von Eupen nach Europa. Ein Plädoyer für eine regionale und föderale EU*, Luxemburg 2018.
- Armin Laschet (Hrsg.): *Europa im Schicksalsjahr*, Freiburg 2016.
- Claus Leggewie: *Europa zuerst! Eine Unabhängigkeitserklärung*, Bonn 2018.
- Barbara Lippert et al. (Hrsg.): *Strategische Autonomie Europas, Akteure, Handlungsfelder, Zielkonflikte*, SWP Studie: Februar 2019.
- Robert Menasse: *Die Hauptstadt*, Berlin 2017.
- Luuk van Middelaar: *Vom Kontinent zur Union. Gegenwart und Geschichte des vereinten Europa*, Berlin 2016.
- Niklaus Nuspliger: *Europa zwischen Populisten-Diktatur und Bürokraten-Herrschaft*, Zürich 2019.
- Kiran Klaus Patel: *Projekt Europa. Eine kritische Geschichte*, München 2018.
- Thomas Roithner: *Sicherheit, Supermacht und Schießgewähr. Krieg und Frieden am Globus*, in Europa und Österreich, Wien 2018.
- Jürgen Rüttgers: *Guten Morgen, Europa!*, Baden-Baden 2019.
- Wolfgang Schäuble: *Zur Zukunft von Deutschland in der Europäischen Union*, Baden-Baden 2019.
- Gregor Schöllgen: *Krieg. Hundert Jahre Weltgeschichte*, München 2017.
- Horst Teltschik: *Russisches Roulette: Vom Kalten Krieg zum Kalten Frieden*, München 2019.
- Twelve Stars Initiative (Hrsg.): *Philosophen schlagen einen Kurs für Europa vor*, Gütersloh 2019.
- Roland Vaubel: *Das Ende der Euromantik. Neustart jetzt*, Wiesbaden 2018.
- Klaus Weber/Henning Ottmann: *Reshaping the European Union*, Baden-Baden 2018.
- Thorsten Winkelmann/Tim Griebel: *Der Brexit und die Krise der Europäischen Union*, Baden-Baden 2018.

# Die Europapolitik in der wissenschaftlichen Debatte

Christian Raphael/Darius Ribbe/Wolfgang Wessels

Im Jahr der Europawahl und der andauernden Polykrise der Europäischen Union differenziert sich das Feld wissenschaftlicher Arbeiten anhand politischer Themen und Vorgaben weiter aus. Neben etablierten und vielfach getesteten theoretischen Ansätzen, die nach wie vor zur Erklärung politischer, integrativer oder disruptiver Ereignisse und Wirkmechanismen herangezogen werden, gibt es neue Ansätze, Erweiterungen und Synthesen, die das Forschungsfeld der Europapolitik und europäischen Integration bereichern.

Die steigende Vielfalt an Beiträgen führt auch zu einem wachsenden Grad an widersprüchlichen Analyseergebnissen, doch gerade diese Ergebnisse und Widersprüche eröffnen neue Forschungsagenden und laden zu einer vertieften Beschäftigung mit dem Forschungsgegenstand ein. Als ein allgemeiner Trend innerhalb der politikwissenschaftlichen EU-Forschung lassen sich wie bereits in den vorangegangenen Jahren einige Stichworte identifizieren, deren Salienz in der Wissenschaft ungebrochen hoch ist: Politisierung, Europaskeptizismus, Populismus, Narrative und Identität. So kann ein grundsätzlicher Fokus auf diesen Konzepten auch bei diesjährigen zentralen Konferenzen mit EU-Bezug festgestellt werden. Insbesondere die 2019 European Union Studies Association (EUSA) International Biennial Conference in Denver und die University Association for Contemporary European Studies (UACES) 49th Annual Conference 2019 in Lissabon können als Spiegel lebhafter europäischer Debatten einer generationenübergreifenden und transnationalen akademischen Gemeinschaft dienen. In diesem Zusammenhang – wenn auch in einem bescheideneren Rahmen – können auch die diesjährigen Veranstaltungen des Instituts für Europäische Politik in Berlin genannt werden, die vielfach im Zeichen seines 60. Jubiläums standen. Die auf den folgenden Seiten dargestellten zentralen Diskussionsinhalte fanden so nicht nur in geschriebener Form einen regen Widerhall.

## **Europawahlen 2019 – Kontroverse um Spitzenkandidaten und Fragmentierung**

Im Vorfeld wie im Nachgang der Wahlen zum Europäischen Parlament wurde eine Vielzahl von Analysen, Prädiktionen und Betrachtungen vorgelegt, um dieses regelmäßig wiederkehrende Kernereignis für das politische System der Europäischen Union verständlich zu machen. Dabei variieren die Schwerpunkte und Zielsetzungen der Arbeiten deutlich. Häufig genutzte Stichworte und Ansätze, die hier besondere Aufmerksamkeit erfahren sollen, sind insbesondere „Spitzenkandidaten“, „Sekundärwahl“ und „Legitimation“. Bemerkenswert ist die Vielfalt an möglichen Fragestellungen, die sich von diesen Konzepten ausgehend entspannt hat und weiterentwickelt wurde. So wurden trotz ähnlicher Schwerpunkte wie schon bei den Wahlen 2014 eine Reihe neuer Aspekte beleuchtet.

Bei der Wahlanalyse Hobolts (2019, S. 4) steht unter anderem die Regierungsbildung im Fokus, welche mit zunehmender Fragmentierung des Europäischen Parlaments und trotz des Spitzenkandidatenverfahrens durch die Schwäche des Parlaments weiterhin

intergouvernemental geregelt werde. Auch Hrbek (2019, S. 185) analysiert die veränderte Zusammensetzung des Parlaments und der Parteiengruppen und wirft einen Blick in die kommende Legislaturperiode, in der auch er den Europäischen Rat im Zuge der Personaldebatten gestärkt sehe. Iso-Markku und Siddi (2019) beschrieben bereits vor der Wahl große Unsicherheiten für das neue Parlament und diverse Herausforderungen für die Zusammensetzung der Parteiengruppen. Brok (2019, S. 355), ehemaliger einflussreicher Abgeordneter des Europäischen Parlaments, bestärkt diese Analysen aus seiner parlamentarischen Erfahrung und sieht in der Nominierung Ursula von der Leyens als Präsidentin der Europäischen Kommission eine Folge der mangelnden Konsensfähigkeit des Parlaments, welche der „demokratischen Legitimation der Europäischen Union insgesamt Schaden zugefügt“ und intergouvernementale Institutionen weiter gestärkt habe. Unterstützt wird die analysierte Schwäche des Spitzenkandidatenverfahrens von Braun und Scharzbörzel (2019, S. 439), die für den Wahlkampf 2014 eine unzureichende Sichtbarkeit durch nationale Parteien feststellen. Der Trend einer zunehmenden Professionalisierung der Europawahlkampagnen ließe die Spitzenkandidaten außen vor, so Gattermann und Vliegenhart (2019). Fratzscher (2019) untersucht die parteiübergreifende parlamentarische Kritik an der Nominierung von der Leyens durch die Staats- und Regierungschefs. In dieser neuen Einigkeit sieht er eine Chance zur Stärkung des Parlaments durch neu gewonnene Einigkeit im institutionellen Gefüge. Für eine solche argumentiert auch Schwarzer (2019, S. 3) und erkennt im Nominierungsprozess noch kein Ende des Spitzenkandidatenverfahrens. Watt (2019, S. 2) entdeckt in der Agenda von der Leyens (2019) positive Impulse aus ökonomischer Sicht, die trotz anfänglicher Kritik und einer Mehrheit von nur neun Stimmen im Europäischen Parlament das Potenzial habe, den Rückhalt der übrigen Kommission in Zukunft wachsen zu lassen. Die Herausforderungen für europäisches Regieren und gerade für die europäischen Führungspersonlichkeiten betrachten Dennison et al. (2019, S. 27f.) und lesen aus der Wahl einen durch das Elektorat kommunizierten Reformbedarf.

### **Europawahlen 2019 – Populismus und Europaskeptizismus im Vordergrund**

Allgemeine Arbeiten liefern erste Ansätze, um die europäischen Wahlergebnisse im Jahr 2019 zu erklären. Ergänzt werden sie um zahlreiche wissenschaftliche Beiträge zum europäischen Populismus und Europaskeptizismus. Dabei lassen die Studien den Schluss zu, dass Europawahlen – entgegen theoretischer Annahmen – keine Abstimmungen über rein nationale Politiken seien. So stellen Fiorino et al. (2019, S. 888) fest, dass neben nationalen auch regionale und europäische Prädiktoren die Wahlbeteiligung an Europawahlen beeinflussen. Ähnlich stellen Henceroth und Oganesyanyan (2019, S. 609) den Einfluss der europäischen Strukturförderprogramme auf die Wahlentscheidungen bei europäischen Wahlen heraus, womit beide Studien die Annahmen der Europawahl als „Sekundärwahl“ aufweichen und um den Einfluss europäischer Instrumente ergänzen. Neben weiterführenden Arbeiten zur Wahlbeteiligung und WählerInnen-Gruppen (Ares, 2019) sowie internationalen Wahlanalysen (Ostry et al. 2019; Walsh und Alipranti 2019) finden sich so bereits erste Arbeiten zur Erklärung nationaler Wahlergebnisse, die europäische Einflussfaktoren mit einbeziehen. Die unvorhergesehene Wahl in Großbritannien, an der sich die gesellschaftliche Spaltung besonders hervorgetan habe (Curtice 2019), wird ebenso behandelt wie das Wahlverhalten in den baltischen Staaten (Auers 2019). Die Wahlgewinne der ökologischen Parteien (Bartovic et al. 2019), welche diejenigen der

populistischen Parteien gemindert haben, sowie die Verluste der Parteiengruppen der ehemaligen Großen Koalition (siehe hierzu Hüther 2019) sind Untersuchungsgegenstand von Deloy (2019).<sup>1</sup>

Durch die prognostizierten Gewinne europaskeptischer und populistischer Parteien gerieten diese früh in den Forschungsfokus. Caiani und Graziano (2019, S. 1153) legen so eine Sonderausgabe zum europäischen Populismus vor, in der sie die Auswirkungen der Krisen auf populistische Parteien untersuchen und die Bedeutung der Unterschiede zwischen exklusiven und inklusiven Formen des europäischen Populismus herausstellen. Dabei gilt in der bestehenden Theorie „inklusive“ Populismus als typisch linker, unterprivilegierte Gruppen einschließender und Benachteiligungen ausgleichender Populismus, während rechter „exklusiver“ Populismus das Ziel habe, Menschengruppen beispielsweise aus Solidargruppen auszuschließen (vgl. Priester 2012). Einen Vergleich europäischer PopulistInnen ziehen Bernhard und Kriesi (2019, S. 1205). Sie folgern, dass sowohl Links- als auch RechtspopulistInnen vergleichbar oft populistische Aussagen treffen und auch keine signifikanten Nord-Süd-Unterschiede zu verzeichnen seien. Die Bedeutung der kollektiven Erinnerung auf die Ausbildung national-populistischer Parteien analysieren Caramani und Manucci (2019, S. 1178), wobei sie auf die Bedeutung dominanter und marginalisierter Narrative verweisen. Marginalisierte Narrative können zur Radikalisierung politischer Bewegungen führen, da Menschen ihre persönlichen Narrative nicht ausreichend vom politischen System repräsentiert sehen. Die integrative Kraft des Europaskeptizismus beschreiben Segestein und Bossetta (2019), indem sie die europäisierte Berichterstattung über EuropaskeptikerInnen als ein Zeichen für eine europäische Öffentlichkeit interpretieren. Allerdings leite sich aus einem Europäisierung-Nexus in nationaler Berichterstattung keine Agenda-Setting Kraft ab, so Sciarini und Tresch (2019, S. 744). Dieser Nexus selbst wird von Adam et al. (2019) in einer vergleichenden Studie aufgearbeitet, um die Entstehung des Europabildes zu dekonstruieren. Ähnlich argumentieren von Boehmen et al. (2019, S. 384), die jedoch entgegen theoretischer Annahmen keine Verbindung zwischen ökonomischem Egalitarismus und Europaskeptizismus nachweisen können. Lisi et al. (2019, S. 1302) erklären die unterschiedlichen populistischen Antworten auf die Wirtschaftskrise anhand des ideologischen Hintergrunds der Parteien, dem Parteienumfeld sowie der Führungsstrategie. An die erwähnten Ergebnisse von Fiorino et al. (2019) anknüpfend analysiert Schraff (2019, S. 96f.) den Einfluss von Kompensationseffekten europäischer Strukturförderung auf den Wahlerfolg europaskeptischer Parteien und stellt fest, dass dieser in Regionen mittleren Durchschnittseinkommens am stärksten positiv zu Tage trete, da diese durch das europäische Förderraster fielen. Camatarri und Zucchini (2019, S. 438) stellen zudem einen signifikanten Zusammenhang zwischen der Regierungsbeteiligung moderat-europaskeptischer Parteien und dem Wahlerfolg stark-europaskeptischer Parteien fest. Diese strukturbezogenen Abhandlungen werden durch Charakterisierungen der an Einfluss gewinnenden „Europaparteien“ (Hertner, 2019) sowie gerade europaskeptischer Parteien ergänzt zu MoVimento 5 Stelle (Fünf-Sterne-Bewegung, Mosca und Tronconi, 2019), zu Front National (Surel 2019), zu UKIP (Usherwood 2019) und zu osteuropäischen Parteien (Engler et al. 2019).

---

1 Vgl. hierzu auch die Beiträge „Europäisches Parlament“ und zur Europapolitik in den Mitgliedstaaten.

## Das institutionelle Gefüge in einem Europa der Polykrise

Im Zuge des gescheiterten Spitzenkandidatenverfahrens finden die europäischen Institutionen und ihr Machtgleichgewicht besondere Beachtung. Dabei zeigen sich die bekanntesten Konfliktlinien zwischen intergouvernementalen und supranationalen Institutionen. Auch rücken die Akteure in den Institutionen in den Fokus.

### *Das Europäische Parlament: Von besonderer Bedeutung im Wahljahr*

Naturgemäß steht das Europäische Parlament in Europawahljahren im besonderen Fokus wissenschaftlicher Betrachtungen. Dabei lassen sich drei größere Themenbereiche aufzeigen: Entwicklung und Stellung, Repräsentationsfunktion sowie Verfahren. Fabbrini (2019) beschreibt in einer historischen Analyse die Entwicklung des Europäischen Parlaments hin zu einer „Normalisierung“ im Rahmen des Lissabon-Vertrages, welche jedoch weder in vollen parlamentarischen noch „kongressiven“ – als Vergleichsgegenstand dient der US-Kongress (vgl. auch Fabbrini 2015) – Kompetenzen mündete. Gerade in Kernbereichen nationalstaatlicher Kompetenz habe das Europäische Parlament zwar an prozeduralem Einfluss gewonnen, ob es diesen jedoch realisieren könne, bleibe weiterhin unklar (S. 426). Auch Kluger Dionigi und Koop (2019, S. 796) bescheinigen dem Parlament eine gestärkte Aufsichts- und Kontrollfunktion im Zuge der intergouvernementalen Krisenmaßnahmen, die dieses im inter-institutionellen Gefüge stärkten. Damit übereinstimmend folgern Meissner und Schoeller (2019), dass es dem Parlament im Zuge der europäischen Polykrise gelungen sei, seine de facto-Kompetenzen stetig auszuweiten. Eine ähnliche Entwicklung sieht Benedetto (2019) im Bereich des mehrjährigen Finanzrahmens (MFR) der Europäischen Union. Ebenso beschreiben Bressanelli et al. (2019, S. 348) am Beispiel des geplanten britischen EU-Austritts, wie das Europäische Parlament durch gezielte Resolutionen und dem Fokus auf Rechten von BürgerInnen zu einem „Quasi-Verhandler“ aufgestiegen sei, ohne jedoch den de facto-Einfluss der Institution genau umreißen zu können. Zudem haben die ParlamentarierInnen im Bereich der Außenpolitik zusätzliche Kompetenzen hinzugewonnen. Da Analysen zur Einflussnahme des Parlaments in diesem Politikfeld allerdings oft im Bereich der Handels- und Sicherheitspolitik verblieben, so Cardwell und Jančić (2019), bliebe die Entwicklungszusammenarbeit unzureichend betrachtet.<sup>2</sup>

Laffan (2019, S. 414) beschreibt die Herausforderungen an das Europäische Parlament durch die zunehmende Politisierung der europäischen Integration und strukturelle Veränderungen im Zuge dessen. Im Rahmen dieser Politisierung gewinnen Arbeiten zur Repräsentationsfunktion des Parlaments an Bedeutung. Seine Repräsentationsfähigkeit im Vergleich zu nationalen Parlamenten analysieren Blockmanns und Russack (2019). Allerdings bescheinigt Russack (2019) den Reformbemühungen um das Spitzenkandidatenverfahren keinen positiven Effekt auf die Repräsentationskraft des Parlaments. Stockemer und Sundström (2019) untersuchen die Repräsentation von Frauen im Europäischen Parlament, während Kantola und Agustín (2019) die Wahrnehmung von Geschlechtergerechtigkeit in den Parteigruppen durch weibliche Abgeordnete analysieren.<sup>3</sup>

---

2 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Entwicklungszusammenarbeit und Humanitäre Hilfe“ in diesem Jahrbuch.

3 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Gleichstellungspolitik“ in diesem Jahrbuch.

### **Die Europäische Kommission: Eine positive Bilanz und Anstöße für die Zukunft**

Mit den Wahlen zum Europäischen Parlament wird auch eine neue Europäische Kommission gebildet, die durch Initiativen, Schwerpunktsetzungen sowie Kontroll- und Exekutivfunktionen ihren Einfluss auf die Ausgestaltung der Europäischen Union ausüben wird. Die Nachfolge von der Leyens auf Jean-Claude Juncker im Amt des Kommissionspräsidenten nehmen daher viele WissenschaftlerInnen zum Anlass, Rückschau zu halten, die Arbeitsweisen und Wirkmechanismen der Kommission zu beleuchten und mit Politikempfehlungen den Blick auf die kommenden Jahre zu richten.

Eine Rückschau auf die Europäische Kommission unter Juncker mit positivem Fazit werfen Bloj und Schweitzer (2019). Dawson (2019, S. 8) stellt fest, dass den Ansprüchen einer politischen Kommission nur teilweise Rechnung getragen wurde. Von Ondarza (2019) argumentiert aus seiner Rückbetrachtung der funktionalen Konflikte dieser politischen Kommission für ein gemeinsames, politisches Mandat zwischen der Kommission von der Leyen, dem Europäischen Parlament und dem Rat der Europäischen Union. Dem widerspricht Duff (2019) entschieden: Nur die Kommissionspräsidentin sei in der Lage, eine politische Agenda vorzulegen, nicht jedoch die Staats- und Regierungschefs. Nugent und Rhinard (2019, S. 217) fassen die diversen Debatten um die „politischen Rollen“ der Europäischen Kommission in einem einheitlichen Analyse Rahmen zusammen und liefern eine Übersicht über Politikfelder und die ausgeübten Rollen. Handlungsempfehlungen für das Mandat und die folgende politische Agenda geben Demertzis et al. (2019, S. 9) mit Sorge um das Entstehen neuer Krisen, ähnlich beschreibt Maurice (2019, S. 11) die Notwendigkeit eines neuen Gestaltungsanspruches der Europäischen Union. Ergänzend argumentieren Cvijic et al. (2019, S. 10) für erweiterte Einigungsbemühungen der Europäischen Kommission sowie eine Neudefinition des Erweiterungsprozesses.

Dabei hat die Europäische Kommission ihre Rolle in der Polykrise neu definiert und teilweise an Einfluss gewonnen. Die Kompetenzerweiterungen im Bereich des Instruments für Stabilität und Frieden erklärt beispielsweise Bergmann (2019, S. 1266) durch funktionale und kultivierte „spill-over“ im Sinne des Neofunktionalismus. Das Handeln der Europäischen Kommission sei jedoch de facto eng beschränkt, beschreiben Gastinger und Adriaensens (2019, S. 354), wobei dem Europäischen Parlament eine „Alarm“-Funktion zukomme und der Rat als Sicherheitsnetz fungiere. Die unterschiedliche Nutzung der legislativen Instrumente zum Verständnis des Handelns durch die Europäische Kommission beschreibt Ahrens (2019) anhand von Programmen zur Förderung von Geschlechtergerechtigkeit. Williams und Bevan (2019, S. 620f) ergänzen, dass die Kommission in Zeiten eines wachsenden Europaskeptizismus mehr, bei einer europhilen Grundstimmung hingegen weniger auf unilaterale Instrumente setze. In Bezug auf den Einfluss von früher nationaler Parlamentsbeteiligung bei der Implementierung europäischer Direktiven stellt Finke (2019, S. 17) fest, dass nur die Beteiligung nationaler Parlamente mit hoher organisatorischer und institutioneller Kapazität die Implementierung beschleunige. Bei schwachen Parlamenten zeigten sich demgegenüber gegenteilige Effekte. Huysmans (2019, S. 441) untersucht die Beteiligung nationaler Parlamente im Zeitraum 2010 bis 2016 in Bezug auf europaskeptische Parteien. Die Generaldirektionen betrachtend stellt Ershova (2019, S. 419-20) fest, dass diese die Rolle eines „Mandarin“ einnehmen, also die Gesetzgeber die Europäische Kommission mit mehr exekutiver Freiheit ausstatten, je geringer die Unterschiede bei politischen Positionen ausfallen. Die geringen Folgen der post-legislativen Evaluation der Kommission stellen van Voorst und