

# AUS POLITIK UND ZEITGESCHICHTE

## Europa wählt

*Claus Leggewie*

NEBENWAHLEN? HAUPTSACHE!  
EUROPA VOR EINER  
RICHTUNGSENTSCHEIDUNG

*Nicolai von Ondarza · Felix Schenuit*

DIE EUROPAWAHLEN 2019  
UND DAS EUROPÄISCHE  
PARTEISYSTEM

*Gisela Müller-Brandeck-Bocquet*

ZUKUNFTSDEBATTEN  
IN DER EU

*Bernd Schlipphak · Oliver Treib*

LEGITIMIERT EINGREIFEN.  
DAS INTERVENTIONSPARADOX  
DER EU UND WIE MAN  
ES VERMEIDEN KÖNNTE

*Jan Georg Plavec*

GEMÜTLICHE BLASE?  
ZUR BRÜSSELER  
KOMMUNIKATIONSKULTUR

# APuZ

ZEITSCHRIFT DER BUNDESZENTRALE  
FÜR POLITISCHE BILDUNG

Beilage zur Wochenzeitung Das **Parlament**

# Europa wählt

## APuZ 4-5/2019

**CLAUS LEGGEWIE**

**NEBENWAHLEN? HAUPTSACHE!  
EUROPA VOR EINER  
RICHTUNGSENTSCHEIDUNG**

Die Europawahlen bieten den besten Anlass für eine breite Debatte darüber, welchen Weg Europa einschlagen soll: Rückbau in Nationalstaaten, Durchwursteln mit den bewährten Kräften der Mitte oder doch ein „gemeinsamer Sprung“ in die europäische Republik.

**Seite 04–10**

**NICOLAI VON ONDARZA · FELIX SCHENUIT**  
**DIE EUROPAWAHLEN 2019 UND  
DAS EUROPÄISCHE PARTEIENSYSTEM**

Sollte es den EU-skeptischen Parteien gelingen, eine große Fraktion im Europaparlament zu bilden, könnte dies zu einer Neuausrichtung des Integrationsprojektes insgesamt führen. Wahrscheinlich ist das nicht: Durch den Brexit verlieren gerade diese Parteien viele Sitze.

**Seite 11–18**

**GISELA MÜLLER-BRANDECK-BOCQUET**  
**ZUKUNFTSDEBATTEN IN DER EU**

Die aktuellen Zukunftsdebatten in der EU reichen von visionären Entwürfen bis hin zu kleinteiligen Reformvorschlägen. Beides ist notwendig, um die „Polykrise“ der vergangenen Jahre zu überwinden und neue Horizonte für das europäische Integrationsprojekt zu eröffnen.

**Seite 19–25**

**BERND SCHLIPPHAK · OLIVER TREIB**

**LEGITIMIERTE EINGREIFEN.  
DAS INTERVENTIONSPARADOX DER EU  
UND WIE MAN ES VERMEIDEN KÖNNTE**

EU-Interventionen gegen den Abbau von Rechtsstaatlichkeit in den Mitgliedstaaten führen meist zu einer Stärkung der betreffenden Regierungen, da diese die Maßnahmen häufig als illegitime Einmischung darstellen. Doch dieses Paradox ließe sich vermeiden.

**Seite 26–31**

**JAN GEORG PLAVEC**  
**GEMÜTLICHE BLASE?**

**ZUR BRÜSSELER KOMMUNIKATIONSKULTUR**  
Eine Befragung von Politikern und Journalisten in Brüssel zeigt, dass beide Gruppen zu einer spezifischen europäischen Kommunikationskultur beitragen. Sie bewegen sich dabei in einem Spannungsverhältnis zu ihren jeweiligen nationalen Bezugsöffentlichkeiten.

**Seite 32–38**

# EDITORIAL

Vom 23. bis 26. Mai 2019 wird das neue Europäische Parlament gewählt. Die diesjährige Wahl steht unter besonderen Vorzeichen: Nach Lage der Dinge wird die EU dann nur noch aus 27 Mitgliedstaaten bestehen, weil das Vereinigte Königreich von Großbritannien und Nordirland acht Wochen vorher, am 29. März, den „Brexit“ vollziehen, also aus der EU austreten wird. Erstmals verlässt ein Mitglied die Union; ohne die Stimmen der bisher 73 britischen Abgeordneten wird das Parlament ein anderes sein. Statt 751 wird es künftig nur noch 705 Sitze haben, auch auf das Stimmgewicht der einzelnen Fraktionen wird sich der Abschied der Briten auswirken.

Zudem besteht die realistische Aussicht, dass sich die jüngeren Wahlerfolge EU-skeptischer und rechtspopulistischer Parteien auf europäischer Ebene fortsetzen. Sollte es diesen Parteien außerdem gelingen, nach der Wahl eine gemeinsame, große Fraktion zu bilden – bisher sind sie in mehrere zersplittert –, könnte dies die Agenda des Parlaments deutlich verändern und den langjährigen Kurs der vertieften europäischen Integration und Zusammenarbeit infrage stellen. Doch haben auch diejenigen, die sich für ein liberales, vereintes und politisch zunehmend integriertes Europa einsetzen, in den vergangenen zwei Jahren verstärkt mobilisiert. Trotz erwarteter Einbußen dürften die Verfechter der europäischen Idee weiterhin die Mehrheit im Parlament stellen.

In der derzeitigen, angespannten Situation liegt gerade auch für sie eine Chance: Die europapolitische Diskussion verbreitert und intensiviert sich zusehends, und die Dringlichkeit von mutigen Reformschritten leuchtet angesichts des internationalen Umfelds unmittelbar ein. Welchen Weg die Europäische Union in den nächsten Jahren einschlägt, liegt zunächst jedoch ganz wesentlich in der Hand der rund 400 Millionen wahlberechtigten Bürgerinnen und Bürger.

*Johannes Piepenbrink*

## ESSAY

## NEBENWAHLEN? HAUPTSACHE!

Europa vor  
einer Richtungsentscheidung*Claus Leggewie*

Das Europäische Parlament, 1979 zum ersten Mal direkt gewählt und seither auf dem gewundenen Weg zum „Vollparlament“, erscheint vielen Europäerinnen und Europäern bedeutungslos. Entsprechend gelten Europawahlen als „Nebenwahlen“, die Wahlbeteiligung lag 2014 bei historisch niedrigen 42,6 Prozent.<sup>01</sup> Auch die Parteien haben nicht immer ihre besten Köpfe nach Brüssel und Straßburg geschickt. „Hast du einen Opa, schick ihn nach Europa“, lautete der respektlose Abschiedsgruß an daheim nicht mehr benötigte oder erwünschte Politiker. Zugleich waren „Brüssel“ und „Straßburg“ immer ein Experimentierfeld für Wähler und Abgeordnete. Ermuntert durch fehlende oder niedrige Sperrklauseln trauen sich Erstere, ihr Kreuz versuchsweise an anderer Stelle zu machen; Letztere gehen unkonventionelle Allianzen ein und legen korporatives Selbstbewusstsein gegenüber Kommission und Rat an den Tag, aber auch gegenüber ihren Herkunftsländern und Nationalstaaten generell. So übernahm das Europäische Parlament eine transnationale Vorreiterrolle.

Ende Mai 2019 sind rund 400 Millionen Europäer, denen etwa das deutsche Bundesverfassungsgericht die Qualität eines Staatsvolkes nicht zu erkennen will, aber auch nicht ganz absprechen mag,<sup>02</sup> zu einer echten Schlüsselwahl aufgerufen. Wer in Brüssel und Straßburg die Mehrheit der Parlamentssitze erobern wird, ist ebenso bedeutsam für Europas Zukunft wie der für März 2019 angesetzte „Brexit“. Durch einen erneuten Erfolg der EU-feindlichen Kräfte geriete die Union, wie wir sie kennen, in eine bedrohliche Schiefelage.

## EROSION DER MITTE

Am Wahlmodus hat sich seit der Wahl 2014 wenig verändert. Von den 73 britischen Sitzen, die

von den insgesamt 751 Sitzen mit dem Brexit frei werden, sollen 27 auf Länder verteilt werden, deren Bevölkerung zugenommen hat, 46 Sitze bleiben für potenzielle EU-Neumitglieder reserviert. Der weiter gehende Vorschlag des französischen Staatspräsidenten Emmanuel Macron, sie für transnationale Listen zu verwenden, wurde nicht aufgegriffen. Er hätte zum Einzug von Abgeordneten mit einer originär europäischen Agenda ins Parlament führen können – eigentlich eine logische Konsequenz der Ausrufung von Spitzenkandidaten und der entsprechenden Bestellung des EU-Kommissionspräsidenten.

Gescheitert ist die Idee am Widerstand der mit 218 Sitzen größten Fraktion im Europäischen Parlament, der Europäischen Volkspartei (EVP), deren Abgeordneter Elmar Brok (CDU) darin einen Angriff auf den Föderalismus sah: „Ich möchte nicht auf einer Liste von Helsinki bis Lissabon gewählt werden, wo kein Bürger mich als sein Ansprechpartner sieht. Ich möchte als Abgeordneter zuhause in Ostwestfalen-Lippe gewählt werden, Legitimation entsteht durch Bürgernähe und nicht durch Ferne.“<sup>03</sup> Dies hätte freilich für das Gros der EU-Abgeordneten weiter gegolten. Dass selbst ein so ein erfahrener und engagierter Europäer in dieser Situation derart provinziell daherkam, war enttäuschend. Die damalige CDU-Vorsitzende Angela Merkel wollte die Tür zu Macron hingegen nicht ganz zuschlagen, betonte aber, dass die Aufstellung von europäischen Spitzenkandidaten auf Dauer nur funktionieren werde, „wenn der Spitzenkandidat auf einer transnationalen Liste steht, also wirklich in allen Ländern gewählt werden kann“.<sup>04</sup> Ansonsten aber hat auch sie sich nicht wirklich als zupackende Europapolitikerin erwiesen und Macron im Regen stehen lassen.

Gleichwohl stehen dem Parlament 2019 gravierende Veränderungen bevor: *erstens* durch die Erosion des faktischen Duopols der rechten und linken Mitte, *zweitens* durch den Bedeutungszuwachs locker gefügter Bewegungsparteien und *drittens* durch die wahrscheinliche Konzentration der äußersten Rechten. Damit deuten sich tektonische Verschiebungen der politischen Landschaft Europas an.

Das Europäische Parlament war wie die meisten nationalen Parteiensysteme lange Zeit von Volks- beziehungsweise Großparteien der rechten und linken Mitte dominiert. Das Tandem der durchgängig stärkeren EVP aus dem christdemokratischen und konservativen Spektrum und der Fraktion der Sozialdemokraten (S&D, von der englischen Bezeichnung Progressive Alliance of Socialists & Democrats) stellte stets mindestens zwei Drittel der Abgeordneten. Beide brachten so in einer Art „informellen Großen Koalition“ ihre programmatischen und personellen Ambitionen arbeitsteilig voran.

In den vergangenen Jahren sind jedoch alle politischen Lager sprichwörtlich „in Bewegung“ geraten. Mit ganz unterschiedlichen Ambitionen und Methoden stehen dafür Sammlungsbebewegungen wie der „Europäische Frühling“ des griechischen Sozialisten Yanis Varoufakis, der Europa-Ausleger der französischen Präsidialbewegung „La République en Marche!“ unter dem Namen „Europe en Marche“ oder auch die rechtspopulistische Stiftung „The Movement“, des US-amerikanischen Publizisten und ehemaligen Präsidentenberaters Steve Bannon. Bewegung statt Partei – dieser Trend zur Umgehung etablierter intermediärer Instanzen ist lagerübergreifend zu beobachten und Ausdruck einer populistischen Generalmobilisierung. Ein grundstürzender Umbau der politischen Systeme ist

das zwar noch nicht, aber der Zuspruch jüngerer Bürgerinnen und Bürger weist darauf hin, dass es für eine erneute europäische De-facto-„GroKo“ eng werden dürfte.

Prognosen zur Europawahl sind erfahrungsgemäß besonders unsicher, aber ein ungefähres Bild lässt sich zeichnen:<sup>05</sup> Die linke Mitte wird nicht nur den Wegfall der 20 britischen Labour-Abgeordneten, sondern voraussichtlich auch einen Einbruch der sozialdemokratischen und sozialistischen Parteien vor allem in Italien (derzeit 31 Abgeordnete), Frankreich (12), Schweden (6) und den Niederlanden (3) zu verkraften haben. Auch die SPD (27) muss mit Einbußen rechnen.

Eine ähnliche Schwächung dürfte der Fraktion der EVP bevorstehen, die europapolitisch bereits gespalten ist. Die Fidesz-Partei des ungarischen Ministerpräsidenten Victor Orbán ist ein Mitglied auf Abruf, wenn sie die EVP nicht insgesamt nach rechts rückt. Dem kommt die manifeste Rechtsdrift der französischen Republikaner (20) und der italienischen Konservativen (15) entgegen, ebenso des Partido Popular (17) in Spanien. Unklar ist das Schicksal der polnischen Abgeordneten von der Platforma Obywatelska (PO, Bürger-Plattform, 18) und der Polskie Stronnictwo Ludowe (PSL, Bauernpartei, 4) sowie einzelner Abgeordneter aus anderen osteuropäischen Staaten, wo nationalpopulistische Bewegungen stärker sind als klassische Konservative und Liberale. Entscheidend wird sein, wohin sich die voraussichtlich gestärkte polnische Prawo i Sprawiedliwość (PiS, Recht und Gerechtigkeit, 14) orientieren wird, die derzeit noch mit den britischen Tories (Conservative Party, 18) eine Fraktion bildet.

War es bisher so, dass sich eine liberal-konservative Mitte mit einer Minderheit weiter rechts stehender Strömungen zurechtfinden musste, ist Orbáns Vision jetzt, eine dezidiert „illiberale“ Rechte mehrheitsfähig zu machen. Die bisherigen Zwerge möchten Riesen sein. Der für moderne Parlamente seit Beginn des 19. Jahrhunderts konstitutive Rechts-Links-Gegensatz wäre damit nicht gänzlich verschwunden, doch hat er sich in den vergangenen Jahren – vor allem an der Einwanderungsfrage – zu einem Gegensatz zwischen

**01** Vgl. Europäisches Parlament, Ergebnisse der Europawahl 2014, [www.europarl.europa.eu/elections2014-results/de/turn-out.html](http://www.europarl.europa.eu/elections2014-results/de/turn-out.html); Michael Kaeding/Niko Switek, Europawahl 2014: Spitzenkandidaten, Protestparteien und Nichtwähler, in: dies. (Hrsg.), Die Europawahl 2014, Wiesbaden 2015, S. 17–30, hier S. 25.

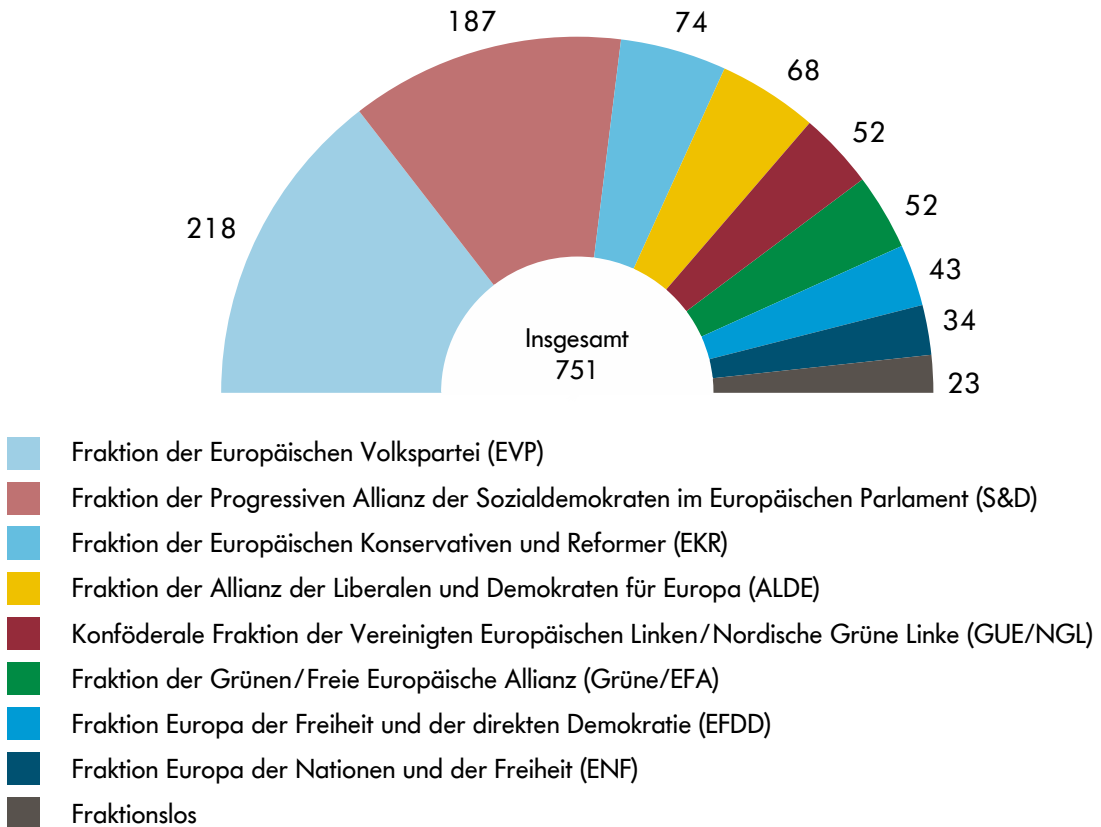
**02** Vgl. BVerfGE (Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts), 123, 267 (Lissabon), 30. 6. 2009; Dieter Grimm, Europa ja – aber welches? Zur Verfassung der europäischen Demokratie, München 2016.

**03** Zit. nach Ursula Welter, Wenn die Kanzlerin orakelt, 5. 6. 2018, [www.deutschlandfunk.de/transnationale-listen-wenn-die-kanzlerin-orakelt.795.de.html?dram:article\\_id=419578](http://www.deutschlandfunk.de/transnationale-listen-wenn-die-kanzlerin-orakelt.795.de.html?dram:article_id=419578).

**04** Merkel im Interview mit Thomas Gutschker/Eckart Lohse, „Europa muss handlungsfähig sein – nach außen und innen“, Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung, 3. 6. 2018.

**05** Siehe etwa den Blog „Der (europäische) Föderalist“ des Publizisten Manuel Müller, [www.foederalist.eu/p/europawahl-umfragen.html](http://www.foederalist.eu/p/europawahl-umfragen.html). Für eine Übersicht über die aktuellen Abgeordneten siehe [www.europarl.europa.eu/meps/de/search/advanced](http://www.europarl.europa.eu/meps/de/search/advanced).

Abbildung: Sitzverteilung im Europäischen Parlament nach Fraktionen, 2014–2019



Quelle: [www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu), Dezember 2018, eigene Darstellung.

den Leitbildern der offenen und der geschlossenen Gesellschaft beziehungsweise in eine Antinomie zwischen liberaler und „illiberaler“ Demokratie verschoben. Orbáns Wiederwahl im April 2018 zeigt an, dass ein „kompetitiver Autoritarismus“, eine durch Wahlen gestützte Autokratie, in Teilen der EU inzwischen mehrheitsfähig ist.

Kleinere „Etablierte“ haben von der Erosion der linken und rechten Mitte wenig profitieren können. Die „europakritische“ Linke (GUE/NGL, derzeit angeführt von Gabi Zimmer) steht ebenfalls unter dem Druck von Bewegungsparteien – etwa von „La France insoumise“ des französischen Abgeordneten Jean-Luc Mélenchon, der deutschen „Aufstehen“-Kampagne Sahra Wagenknechts oder dem erwähnten „Europäischem Frühling“, dem sich der französische Sozialist Benoît Hamon, tschechische Piraten sowie die slowenische Levica-Partei angeschlossen haben.

Unterdessen haben die Liberalen mit der Macron-Bewegung ein Zentrumsbündnis geschmie-

det, um gemeinsam mindestens vierte Kraft zu werden. Dazu zählen die Ciudadanos, die sowohl im spanischen als auch im katalonischen Parlament nennenswerte Stimmenanteile haben, die österreichische Partei NEOS (Das Neue Österreich und Liberales Forum) sowie einzelne Sozialdemokraten wie der ehemalige italienische Regierungschef Matteo Renzi. Eine kräftige transnationale Bewegung im Zentrum wäre im Prinzip auch für Grüne attraktiv, die aber nationale Kandidaturen auf diversen Listen anbieten und europaweit vom aktuellen Höhenflug der deutschen Grünen profitieren wollen, in den meisten Ländern aber sehr viel schlechter dastehen als in Deutschland.

#### GEGENWIND VON RECHTSAUßEN

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).<sup>06</sup>

Mit 74 Abgeordneten ist die EKR die größte dieser drei Fraktionen. In ihr sind außer den britischen Konservativen Abgeordnete der polnischen PiS, rechtsgerichtete Abgeordnete aus Flandern und Osteuropa sowie die erstarkten skandinavischen Rechtspopulisten vertreten. Deren anhaltender Erfolg ist damit zu erklären, dass sie sich von Steuerrebellern und Kritikern des Wohlfahrtsstaates zu islamfeindlichen Anti-Einwanderer-Parteien radikalisiert und ihre Basis vor allem unter bisherigen Nichtwählern verbreitert haben. Die Schwedendemokraten, die Dänische Volkspartei und Die Finnen (vormals „Wahre Finnen“) haben in nationalen Wahlen allesamt an Einfluss gewonnen und könnten im Europäischen Parlament einen „nordischen Pol“ bilden (allerdings ohne formelles Bündnis, da ihre Unterschiede zu stark sind). Auf der anderen Seite könnte die PiS mit dem Ausscheiden der Tories einen „Visegrád-(Habsburg-)Pol“ aus ungarischen, tschechischen, slowakischen und eventuell österreichischen Abgeordneten bilden. Die Schwerpunkte des europäischen Liberal-Konservatismus entfernen sich jedenfalls von der bisher tragenden deutsch-französischen Achse und den Gründungsländern der Römischen Verträge.

Die noch weiter rechts angesiedelten Fraktionen EFDD (42 Abgeordnete) und ENF (34) sind nicht weniger heterogen und instabil. Die EFDD wird bisher von der britischen United Kingdom Independence Party (UKIP, 13) und dem italienischen MoVimento 5 Stelle (M5S, 14) dominiert; zu ihr gehören auch Einzelabgeordnete wie Jörg Meuthen (AfD) oder der ehemalige stellvertretende Front-National-Vorsitzende Florian Philippot.

Die ENF wird angeführt vom Niederländer Marcel de Graaff, der der Partij voor de Vrijheid (PVV, 4) nahesteht, sowie von Nicolas Bay vom französischen Rassemblement National (RN, vormals Front National, 15). Weiter vertreten sind die auf erhebliche Zugewinne spekulierenden Abgeordneten der Freiheitlichen Partei Österreichs (FPÖ, 4), der italienischen Lega Nord (4), des bel-

Tabelle: Sitzverteilung im EP nach Ländern

LÄNDER	SITZE
Deutschland	96
Frankreich	74
Italien	73
Vereinigtes Königreich	73
Spanien	54
Polen	51
Rumänien	32
Niederlande	26
Belgien	21
Griechenland	21
Portugal	21
Tschechien	21
Ungarn	21
Schweden	20
Österreich	18
Bulgarien	17
Dänemark	13
Finnland	13
Slowakei	13
Irland	11
Kroatien	11
Litauen	11
Lettland	8
Slowenien	8
Estland	6
Luxemburg	6
Malta	6
Zypern	6
<b>Gesamt</b>	<b>751</b>

gischen Vlaams Belang (1) sowie einige Überläufer, darunter Marcus Pretzell aus Deutschland, der früher der AfD angehörte. Während Marine LePen sich bei der Europawahl im Revanche-Duell gegen Macron ausrechnet, mit dem RN stärkste Partei in Frankreich zu werden, stellt die Lega Nord mit ihrem Anführer Matteo Salvini den „starken Mann“ in Italiens Regierung und den aggressivsten Verfechter der rechtsradikalen Blockbildung.

<sup>06</sup> Vgl. Nathalie Brack, *Opposing Europe in the European Parliament: Rebels and Radicals in the Chamber*, Basingstoke 2017.

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.<sup>07</sup> 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 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.

<sup>07</sup> Vgl. Claus Leggewie, *Europa zuerst! Eine Unabhängigkeitserklärung*, Berlin 2017, S. 20–44.

## WAS TUN? REFORMAGENDA

Seit Jahren blickt das politische Establishment auf diese Entwicklung wie das Kaninchen auf die Schlange. Der völkisch-autoritären Radikalisierung, die das Kräfteparallelogramm auch im Europäischen Parlament nach rechts bewegen kann, wird eher mit Resignation und Anpassung begegnet als mit mutiger diskursiver Auseinandersetzung. Die Linke, die für eine Europäisierung des Wohlfahrtsstaates, die Regulierung von großen Unternehmen und Banken und eine progressive Steuerpolitik eingetreten ist, steht in Versuchung, in einen „nationalen Sozialismus“ zurückzufallen (exemplarisch dafür ist Mélenchons „La France insoumise“) und die Leitidee offener Grenzen ebenfalls durch die Stärkung nationalstaatlicher Souveränität abzulösen. Liberale und Konservative kommen der Neuen Rechten in der Frage der Einwanderung und der Islamophobie entgegen und stellen wieder die christlichen Wurzeln Europas heraus. Ein Beispiel hierfür ist die defensive bis defätistische Reaktion mancher Konservativer, als der sogenannte UN-Migrationspakt (Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration) kurz vor seiner Verabschiedung im Dezember 2018 skandalisiert und von mehreren EU-Staaten nicht unterzeichnet wurde.

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. Mit der Rechtswende in Italien und in Schweden sind auch der EU-Kommission Partner abhandengekommen, zumal sich auch Berlin in die Phalanx der Migrationsprotektionisten eingereiht hat. Die Europäisierung von Macrons Sammlungsbewegung La République en Marche stagniert und ist durch die „Gelbwesten“-Bewegung unter Druck geraten.

Die Attacke von rechts sollte jedoch nicht zur Erstarrung und zu einer Fixierung auf den Status quo führen. Und erst recht sollte man aus Angst



vor dem Tod nicht Selbstmord begehen, indem man alle Themen und Projekte vermeidet, die „die Rechte stärken könnten“. Man möge sich bitte daran erinnern, welche Unwahrscheinlichkeit der supranationalen Utopie den Gründungsfiguren der EU um 1950 bescheinigt wurde. Will die EU der Regression widerstehen, gilt es, aktuelle Reformvorhaben eher noch entschlossener anzugehen und sie offensiver zu vermitteln als bisher. Vorgeschlagene beziehungsweise überfällige Vertiefungsziele sind (sozusagen von links nach rechts):

- 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 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.

Die politischen Alternativen liegen also auf dem Tisch, und die anstehenden Europawahlen bieten den besten Anlass für eine breite Debatte darüber, welche Entwicklung beziehungsweise welches Europa die Bürger bevorzugen: den Rückbau in Nationalstaaten und das „Europa der Vater-

länder“, ein Durchwursteln mit den bewährten Kräften der linken und rechten Mitte oder doch einen „gemeinsamen Sprung“ in die europäische Republik.

Zu befürchten steht, dass diese Debatte in innenpolitischen Winkelzügen untergeht und vor allem über Social-Media-Kanäle massiv manipuliert wird. Genau deswegen ist es wichtig, dass sich eine vernehmbare proeuropäische Öffentlichkeit bildet. Zudem bedarf es einer politischen Bildung, die den Horizont nationaler Kirchtürme übersteigt. Das überkommene Narrativ der europäischen Einigung auf den Trümmern des Zweiten Weltkrieges erreicht Jüngere nicht mehr, sie benötigen ein „Europa, das uns schützt“ (Macron), aber mehr noch eines, dass ihnen sinnvolle Arbeit gibt, sie im Einklang mit der Natur leben lässt und ein selbstbestimmtes Leben ermöglicht. Gleichzeitig sind diese Jüngeren – und sind wir alle – gefordert, in der EU nicht nur eine selbstverständliche Dienstleistungsmaschine zu sehen und sie als solche zu nutzen, sondern sich beziehungsweise uns aktiv für ihren Bestand und Ausbau einzusetzen. Es darf nicht passieren, dass sich weiterhin zwei Drittel der Europäer nicht an Parlamentswahlen beteiligen, bei denen so viel auf dem Spiel steht. Aber auch außerparlamentarisch müssen sich die proeuropäischen Kräfte rühren. Ohne Druck von unten kann die europäische Demokratie keine Fortschritte machen.

### SICH BEWEGEN: EUROPA DER BÜRGER

Dass sich konstruktiver Druck von unten aufbauen und in Ansätzen in den parlamentarischen Raum übertragen lässt, zeigt sich bereits. „Europa“ war lange kein Mobilisierungsthema und die EU eher ein Anlass für destruktive Protest- und Exit-Bewegungen. Tatsächlich bilden Gegner der EU in den meisten Ländern jedoch keine echte Mehrheit in der Bevölkerung,<sup>08</sup> Befürworter und Indifferente sind nur häufig stumm geblieben. Dies beginnt sich allmählich

**08** Im April 2018 gaben 60 Prozent von über 27 000 befragten EU-Bürgern an, dass die EU-Mitgliedschaft ihres Landes eine gute Sache ist. Vgl. Europäisches Parlament, Pressemitteilung zur Eurobarometer-Umfrage 89.2 „Democracy on the Move“, 23.5.2018, [www.europarl.europa.eu/news/de/press-room/20180430IPR02826](http://www.europarl.europa.eu/news/de/press-room/20180430IPR02826).

zu ändern: Offenbar bewegt das rabiante Auftreten von Autokraten, die rasante transatlantische Entfremdung, das aggressive Auftreten Russlands in der Ukraine und im Cyberspace, das Chaos der Brexit-Verhandlungen und das Gespenst einer neuen Ost-West-Spaltung mehr Europäer zu einem Bekenntnis zu den in Artikel 2 des EU-Vertrags niedergelegten Grundwerten (Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechte) sowie zum Engagement für den Zusammenhalt der Union.

Am sichtbarsten ist die überparteiliche Straßenmobilisierung bisher durch die Bewegung „Pulse of Europe“ (PoE), eine in Frankfurt am Main gegründete Privatinitiative, die seit 2015 in vielen Städten und Gemeinden Tausende von Menschen unter EU-Fahnen und zum Klang der Europa-Hymne versammelt hat. Mitte 2018 startete PoE eine Kampagne zur Bildung von „Hausparlamenten“: Bei diesen sind Bürgerinnen und Bürger aufgefordert, als Gastgeber drei bis sieben Personen aus ihrem privaten Umfeld zu einer zweistündigen Europa-Debatte einzuladen und konkrete europapolitische Forderungen an ausgewählte Entscheidungsträger zu formulieren. PoE stellt Gesprächsleitfaden und Abstimmungsunterlagen zur Verfügung und leitet die Forderungen gesammelt an ausgewählte Entscheidungsträger. In einem „Entscheidungspakt“ verpflichten sich die angesprochenen Berufspolitiker, künftige Vorlagen und Entscheidungen im Licht der Ergebnisse den Hausparlamentariern zu begründen.<sup>09</sup>

Kampagnen wie diese können dazu beitragen, die europäische Demokratie voranzubringen, doch macht eine außerparlamentarische Bewegung noch keinen europäischen Frühling. Es bedarf weiterer solcher Initiativen und zahlreicher Europäerinnen und Europäer, die sich aktiv und offensiv für die Demokratie in der EU einsetzen. Und da die konventionelle Beteiligung der repräsentativen Demokratie auf supranationaler Ebene schwach entwickelt ist, braucht

es eine systematische Verstärkung deliberativer und konsultativer Bürgerbeteiligungsformen, die mit ausreichend Ressourcen ausgestattet sind und denen Legislative und Exekutive stärker verpflichtet sind – und die über das zaghafte Instrument der Europäischen Bürgerinitiative (EBI) deutlich hinausgehen. Mit anderen Worten: Konsultative Beteiligung sollte zur „vierten Gewalt“ werden, von der lokalen bis zur supranationalen Ebene.<sup>10</sup> Dies würde die Legitimation direkter wie indirekter Abstimmungen und die Qualität politischer Entscheidungen erhöhen – und damit den erstarkenden Gegnern der EU ein wichtiges Argument entziehen.

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 Ganze 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 Nebensache. Sie ist Hauptsache.

<sup>09</sup> Dazu jetzt Franziska Schader, *Pulse of Europe. Analyse und Einordnung einer politischen Bewegung*, Masterarbeit FU Berlin 2018.

<sup>10</sup> Vgl. Patrizia Nanz/Claus Leggewie, *Die Konsultative. Mehr Demokratie durch Bürgerbeteiligung*, Berlin 2016; Carmen Gerstenmeyer/Julian Plottka, *Die aktuelle Reform als letzte Chance zur Rettung der Europäischen Bürgerinitiative?*, in: *Integration* 1/2018, S. 26–48.

## CLAUS LEGGEWIE

ist Professor für Politikwissenschaft und Inhaber der Ludwig Börne-Profsur am Zentrum für Medien und Interaktivität der Justus-Liebig-Universität Gießen.

claus.leggewie@zmi.uni-giessen.de

# DIE EUROPAWAHLEN 2019 UND DAS EUROPÄISCHE PARTEIENSYSTEM

Nicolai von Ondarza · Felix Schenuit

Im Vorfeld der Europawahlen 2019 kristallisiert sich deren große Bedeutung immer deutlicher heraus. Ein fundamentaler Wandel im europäischen Parteiensystem lässt sie zur Richtungswahl über die Zukunft der EU werden. Die bisher etablierten Parteien verloren in den vergangenen Jahren in nahezu allen Mitgliedstaaten deutlich an Zustimmung, rechtspopulistische und EU-skeptische Kräfte hingegen haben europaweit an Einfluss gewonnen. Die nach der Europawahlwahl 2014 in drei Fraktionen noch stark zersplitterten EU-skeptischen Kräfte verfolgen mittlerweile das Ziel, ab 2019 eine Sammelfraktion zu bilden. Zwar sind diese Parteien selbst am stärksten vom Brexit betroffen und ein deutlicher Anstieg der EU-skeptischen Abgeordneten ist nicht zu erwarten. Eine zunehmende Harmonisierung des EU-skeptischen Spektrums könnte aber mittel- bis langfristig deutliche Veränderungen im politischen Gefüge der EU nach sich ziehen. Hinzukommen Umwälzungen in den bisher etablierten Parteien, etwa weil bei den europäischen Sozialdemokraten einzelne nationale Parteien (fast) ganz von der Bildfläche verschwinden oder Emmanuel Macrons La République en Marche! (LREM) einen neuen Gravitationspol im liberalen Spektrum bildet.

Zusammengenommen haben diese Veränderungen das Potenzial, den bisherigen Charakter und die Arbeitsweisen des Europäischen Parlaments (EP), die einzig direkt demokratisch gewählte Institution auf EU-Ebene, deutlich zu verändern. Sollten die EU-skeptischen Parteien eine gemeinsame große Fraktion bilden können, könnte dies langfristig sogar ein erster Schritt hin zu einer Neuausrichtung des europäischen Integrationsprojektes insgesamt sein.

## EUROPÄISCHE PARTEIEN VOR UND NACH DEN WAHLEN

Im Mai 2019 werden in den 27 Mitgliedstaaten nach wie vor nicht europäische, sondern un-

terschiedliche nationale Parteien zur Wahl stehen. Parteien auf EU-Ebene sind auch weiterhin nicht direkt mit nationalen Parteien vergleichbar. Zwar erkennt der EU-Vertrag Parteien auf europäischer Ebene an, die „zur Herausbildung eines europäischen politischen Bewusstseins und zum Ausdruck des Willens der Bürgerinnen und Bürger der EU“ (Artikel 10 EU-Vertrag) beitragen. Anders als nationale Parteien gibt es auf europäischer Ebene aber fast ausschließlich Dachorganisationen der jeweiligen nationalen Parteien, die keine oder nur sehr wenige individuelle Bürgerinnen und Bürger als Mitglieder haben. In der Folge sind europäische Parteien sehr viel losere Bündnisse, die weniger programmatische Arbeit und auch nur begrenzt gemeinsame Wahlkämpfe machen. Sichtbar sind sie vor allem durch die Arbeit ihrer Parlamentsfraktionen. Im politischen System der EU erfüllen sie dennoch vier wichtige Funktionen:

*Erstens* sind die europäischen Parteien ein wichtiges Forum für die transnationale Koordination der Staats- und Regierungschefs und nationaler Parteien. Diesem Interessensausgleich könnte – insbesondere bei knapperen Mehrheiten im Rat und Parlament – als Integrationsfaktor zukünftig eine wichtigere Rolle zukommen.

*Zweitens* sind sie im Rahmen ihrer jeweiligen EP-Fraktion schon jetzt Hauptakteure bei der Mehrheitsbeschaffung im Parlament. Weil es keine festen Koalitionen wie im Deutschen Bundestag gibt, müssen Mehrheiten 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.

Insbesondere die vergangene Wahl 2014 hat gezeigt, dass die Parteien *drittens* auch für die Besetzung von EU-Spitzenpositionen immer wichtiger werden. Der Bedeutungsgewinn ergibt sich vor allem aus der Stärkung des EP durch den Vertrag von Lissabon, aus dem sich unter anderem

das 2014 zum ersten Mal angewandte Prinzip der Spitzenkandidaten ableitet. Auch die Besetzung der Posten des Ratspräsidenten und der Hohen Vertreterin der EU für Außen- und Sicherheitspolitik wurde bislang über den Parteienproporz geregelt.

Viertens bieten europäische Parteien und gemeinsame Fraktionen im EP zusätzliche Ressourcen und Legitimation für nationale Parteien und ihre Politikerinnen und Politiker. Paradoxiertweise profitierten gerade die EU-skeptischen Parteien von den finanziellen Mitteln des EP und der dort gebotenen Bühne. Nigel Farage beispielsweise, damaliger Vorsitzender der United Kingdom Independence Party (UKIP), erregte mit seinen Auftritten im EP immer wieder großes Aufsehen und nutzte die Bühne, um seine Brexit-Agenda sowohl auf EU-Ebene als auch in Großbritannien selbst zu forcieren. Auch wenn sich viele EU-skeptische Parteien von den Austrittsforderungen ihres jeweiligen Landes à la UKIP verabschiedet haben, wird das EP auch nach der Wahl 2019 eine wichtige Bühne und Ressourcenquelle für die Kritiker der EU-Integration bleiben.

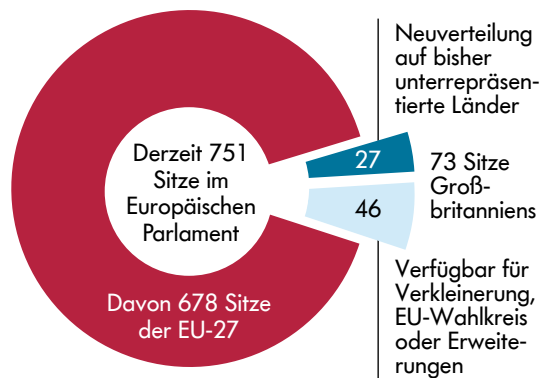
### AUSWIRKUNGEN DES BREXITS

Voraussichtlich nur acht Wochen vor den Europawahlen wird das Vereinigte Königreich den historischen Schritt vollziehen, aus der EU auszutreten und dem EU-Integrationsprozess damit den Rücken kehren. Für die Wahlen zum EP bedeutet das zunächst, dass das Parlament nach den Wahlen zum ersten Mal weniger Abgeordnete umfassen wird als zuvor, nämlich nur noch 705. Nicht ausgeschlossen werden konnte zur Zeit des Redaktionsschlusses jedoch, dass die Brexit-Verhandlungen noch einmal jenseits der Europawahlen verlängert werden – dann müssten auch in Großbritannien Wahlen stattfinden, und das EP bliebe vorerst bei der bisherigen Größe von 751 Abgeordneten.

Ein wichtiger Effekt des Brexits betrifft die im EP vertretenen Fraktionen (*Tabelle*).<sup>01</sup> Unter den beiden großen Fraktionen – Europä-

**01** Siehe dazu Nicolai von Ondarza/Felix Schenuit, Die Reform des Europäischen Parlaments. Nach dem Brexit werden die Sitze neu verteilt – doch bleibt es (vorerst) bei einer kleinen Lösung, Stiftung Wissenschaft und Politik, SWP-Aktuell 11/2018, [www.swp-berlin.org/publikation/reform-des-eu-parlaments-nach-dem-brexite](http://www.swp-berlin.org/publikation/reform-des-eu-parlaments-nach-dem-brexite).

Abbildung 1: Sitzverteilung im Europäischen Parlament nach dem Brexit



Quelle: Stiftung Wissenschaft und Politik, 2018.

Tabelle: Sitzverluste der EP-Fraktionen nach dem Brexit gemäß Wahlperiode 2014–2019

FRAKTION	BISHERIGE SITZE	VERLUSTE DURCH BREXIT
EVP	218	-2
S&D	187	-20
EKR	74	-19
ALDE	68	-1
GRÜNE	52	-6
GUE/NGL	52	-1
EFDD	43	-19
ENF	34	-1
Fraktionslos	23	-4

Quelle: Europäisches Parlament, eigene Berechnungen.

ische Volkspartei (EVP) und Sozialdemokraten (S&D) – stellt sich die EVP als klare Gewinnerin der Folgen des Brexits heraus: Seitdem die britischen Konservativen 2009 zur Fraktion der Europäischen Konservativen und Reformer (EKR) wechselten, hatte die EVP, der auch die deutschen CDU/CSU-Abgeordneten angehören, keinen Kooperationspartner mehr in London. Dadurch steht sie nun – basierend auf der bisherigen Sitzverteilung – als relative Gewinnerin da. Denn die S&D verliert mit den 20 britischen Abgeordneten

der Labour Party eine der momentan europaweit stärksten sozialdemokratischen Parteien. Die Allianz der Liberalen und Demokraten für Europa (ALDE), die Fraktion der Grünen/Freie Europäische Allianz (Grüne/EFA) sowie die Konföderale Fraktion der Vereinigten Europäischen Linken/Nordische Grüne Liste (GUE/NGL) verlieren im Vergleich dazu deutlich weniger.

Für die Mehrheitsverhältnisse im EP hat das entscheidende Folgen: Zusätzlich zu einer ohnehin geschwächten Sozialdemokratie, die in großen Mitgliedstaaten wie Italien, Deutschland und Frankreich deutlich an Unterstützung verloren hat, wird auch der Brexit noch dazu beitragen, dass die EVP mit hoher Wahrscheinlichkeit die größte Fraktion im zukünftigen EP stellen wird. Dies trägt auch zu einer parteiinternen Gewichtsverschiebung bei. Traditionell bestand der Kern der europäischen Sozialdemokraten aus den Abgeordneten aus Deutschland (SPD), Frankreich (PS) und Großbritannien (Labour). Labour fällt durch den Brexit voraussichtlich weg, während die SPD und noch stärker die PS erhebliche Einbußen befürchten müssen. Im Gegensatz dazu könnten spanische und rumänische Sozialdemokraten zu den größten Gruppen in der Partei werden.

Durch diese EP-internen Veränderungen der Kräfteverhältnisse ist damit schon vor der Wahl klar, dass der von der EVP gekürte Spitzenkandidat Manfred Weber beste Chancen hat, neuer Präsident der Europäischen Kommission zu werden. Damit gestaltet sich die Situation anders als im Jahr 2014, als der Wettstreit vor den Wahlen als offen galt, und sich der damalige S&D-Spitzenkandidat Martin Schulz begründete Hoffnungen auf einen Wahlsieg machen konnte. Vor allem aber dürfte eine Zusammenarbeit von EVP und S&D 2019 allein nicht mehr ausreichen, um den Kommissionspräsidenten zu wählen – denn übergreifend erwarten alle Umfragen, dass die beiden bislang größten Fraktionen 2019 erstmals in der Geschichte der EU ihre gemeinsame absolute Mehrheit im Parlament verlieren. Auch mit der EVP als voraussichtlich größte Fraktion im Rücken muss Weber noch den Europäischen Rat überzeugen, ihn zu nominieren, und eine Mehrheit im EP zusammenstellen.

Umso wichtiger für die zukünftigen Machtverhältnisse im EP und der EU insgesamt werden daher die Verschiebungen im liberalen Lager. Mit dem französischen Präsident Macron haben proeuropäische, liberale Kräfte eine umstritte-

ne Führungsfigur. Zwar gerät Macron mit seiner Bewegung LREM in Frankreich zunehmend unter Druck, dürfte aber dennoch eine substanzielle Anzahl an Abgeordneten stellen und als Partner für andere proeuropäische Kräfte beziehungsweise neue Parteien der Mitte interessant sein. Bis dato hat sich LREM keiner der EU-Parteien angeschlossen, aber ein Bündnis mit der liberalen ALDE angekündigt, einschließlich der Perspektive, im kommenden EP eine gemeinsame Fraktion zu bilden. Gelingt dies, hat die erweiterte ALDE-Fraktion durchaus das Potenzial, nicht nur zur drittgrößten Fraktion zu werden, sondern als „Königsmacherin“ gemeinsam mit EVP und S&D eine Mehrheit zu stellen und damit Politikinhalte und Besetzung von Spitzenposten mitzubestimmen.

## VERLUSTGESCHÄFT FÜR EU-KRITIKER

Noch weitreichender sind die durch den Brexit angestoßenen Veränderungen und erwarteten Wahlveränderungen für das EU-skeptische Lager im EP. Zuletzt waren etwa 20 Prozent der Abgeordneten diesem Lager zuzurechnen. Eine gemeinsame Fraktion konnten sie in der vergangenen Wahlperiode jedoch nicht bilden. Die Differenzen zwischen den Parteien waren so groß, dass sie sich auf drei Fraktionen und die Gruppe der fraktionslosen Abgeordneten aufteilten. In dieser Ausgangslage sorgte der frühere Berater des US-Präsidenten Donald Trump, Stephen Bannon, im Sommer 2018 für mediale Aufmerksamkeit, als er ankündigte, rechtspopulistische Bewegungen in Europa zu unterstützen.

Er verfolgt dabei das Ziel, im Rahmen der Europawahlen eine große rechtspopulistische Fraktion mit bis zu einem Drittel der Abgeordneten zu bilden. Zwar erregte Bannon mit seinem Vorstoß große Aufmerksamkeit in Brüssel und den europäischen Hauptstädten – er schließt sich damit aber nur einem ohnehin schon bestehenden politischen Projekt an: der französische Front National, die niederländische PVV (Partij voor de Vrijheid), der belgische Vlaams Belang (VB), die Freiheitliche Partei Österreichs (FPÖ) und die italienische Lega Nord hatten schon vor den Europawahlen 2014 eine rechtspopulistische Zusammenarbeit vereinbart. Nachdem diese bei der Wahl dann schlechter als erwartet abschnitten, bildeten sie im Jahr darauf die Fraktion Eu-

ropa der Nationen und der Freiheit (ENF). Mit der AfD könnten diese vier in ihren nationalen politischen System fest verankerten politischen Kräfte nun noch eine Partei hinzugewinnen, die in einem für die europäische Integration zentralen Mitgliedstaat die Ausrichtung des europäischen Integrationsprojektes grundlegend verändern möchte.

Dass die Koordination und Kooperation dieser Parteien weiterhin andauert und intensiviert wurde, zeigte beispielsweise ein Treffen der Parteispitzen 2017 in Koblenz. Mit dem Ziel, sich gegenseitig in den laufenden Wahlkämpfen zu unterstützen und einen Politikwechsel in Europa zu forcieren, können diese Treffen als erste Annäherungsversuche auf Führungsebene der europäischen EU-Skeptiker gesehen werden. Der Anspruch ist dabei zunehmend klar formuliert: Matteo Salvini, italienischer Innenminister und Parteichef der Lega Nord, will etwa ein „europäisches Bündnis“ schaffen, in dem sich alle EU-skeptischen, nationalkonservativen und rechtspopulistischen Bewegungen Europas geeint für die Schließung der EU-Grenzen und gegen das europäische Integrationsprojekt einsetzen. Es ist eine Kampfansage an die bestehende Ordnung in der Union.

#### EU-SKEPTISCHE FRAKTIONEN UND ABGEORDNETE

Von den drei Fraktionen, auf die sich die EU-skeptischen Parteien bisher aufteilen, sind zwei maßgeblich durch britische Abgeordnete geprägt. Die größte dieser drei ist die Fraktion der **Europäischen Konservativen und Reformer (EKR)**. Derzeit vereint sie 74 Abgeordnete aus 19 EU-Staaten. Neben der wirtschaftsliberalen Ausrichtung folgte die EKR ursprünglich einem moderat EU-skeptischen Leitbild. Demnach unterstützte sie zwar mehrheitlich den Verbleib ihrer Länder in der EU, forderte aber eine Rückbesinnung auf den Binnenmarkt und intergouvernementale Entscheidungsverfahren. Spätestens seit 2016 jedoch setzten sich die britischen Konservativen, die die EKR dominierten, für den Brexit ein. Parallel dazu nahm die Fraktion Abgeordnete auf, die eine härtere EU-skeptische Linie vertraten. Dazu zählen die Schwedendemokraten, die ein EU-Austrittsreferendum befürworteten. Der Brexit gefährdet jedoch die Zukunft der EKR, da nach Wegfall der britischen Konservativen die polni-

sche PiS (Prawo i Sprawiedliwość, Recht und Gerechtigkeit) als einzige große Mitgliedspartei übrig geblieben ist.

Noch deutlich größer sind die Fragezeichen über der Fraktion **Europa der Freiheit und der direkten Demokratie (EFDD)**, mit 43 Abgeordneten die zweitkleinste Gruppe im EP. Sie wurde erst nach den Wahlen 2014 gebildet und hat kein gemeinsames Wahlprogramm. Von Beginn an war sie ein bloßes Zweckbündnis vor allem der UKIP und der italienischen Fünf-Sterne-Bewegung. Der kleinste gemeinsame Nenner bestand in der populistischen, EU-kritischen Grundhaltung und im Interesse an den Ressourcen einer Fraktion. Mit dem Brexit Ende März 2019 werden die 19 britischen Abgeordneten wegfallen, im Herbst 2018 sind gleich mehrere frühere Parteivorsitzende – einschließlich Nigel Farage – aus der UKIP ausgetreten. Damit könnten die beteiligten Parteien schon vor den Europawahlen 2019 keinen Fraktionsstatus mehr beanspruchen, weil ein notwendiges Kriterium, nämlich mindestens 25 Abgeordnete, nicht mehr erfüllt wäre. Ohnehin agiert die zweite Säule der EFDD, die 14 Abgeordneten der Fünf Sterne, mehr wie eine eigenständige Fraktion denn als Teil der EFDD, spätestens seit sie 2017 versuchten, sich der Allianz der Liberalen und Demokraten für Europa (ALDE) anzuschließen. In Italien hat die Partei ihre EU-kritische Haltung zumindest rhetorisch abgeschwächt. Die kleineren Parteien in der EFDD dürften sich daher spätestens nach den Europawahlen neu orientieren.

Die Fraktion **Europa der Nationen und der Freiheit (ENF)** hat 34 Abgeordnete, davon knapp die Hälfte aus der französischen Nationalen Sammlungsbewegung (Rassemblement National, früher Front National). Sie ist die kleinste und jüngste Fraktion im EP. Ihre Mitgliedsparteien lehnen die EU insgesamt strikt ab und teilen rechtspopulistische bis rechtsextreme Positionen. Als einzige der drei Fraktionen im EU-kritischen Spektrum ist die ENF nicht direkt vom Brexit betroffen. Mehrere Vertreterinnen und Vertreter der Parteien in dieser Fraktion wollen die ENF nach den Europawahlen zu einer Sammlungsbewegung EU-kritischer Parteien aufbauen.

Schließlich sitzen im EP noch 23 **fraktionslose Abgeordnete**, von denen die meisten dem EU-skeptischen Spektrum zuzuordnen sind. Hierzu gehören Mitglieder der deutschen NPD und der

ungarischen Jobbik, die aufgrund ihrer extremen Positionen bisher auch in anderen EU-skeptischen Fraktionen keinen Anschluss gefunden haben. Offen ist auch die Zukunft der AfD im EP, die angesichts ihrer Umfragewerte auf eine zweistellige Anzahl an Abgeordneten hoffen kann. 2014 war die AfD mit sieben Abgeordneten noch als Teil der moderateren EKR gestartet. Nach mehreren parteiinternen Spaltungen ist formell nur noch ein AfD-Mitglied im EP vertreten, in der EFDD-Fraktion. Im Vorlauf der Wahl wird parteiintern ein Anschluss an die ENF diskutiert.

### WAS MACHT ORBÁN?

Die Pläne für eine EU-skeptische Sammelfraktion im EP reichen bis in die EVP hinein. Unter anderem Matteo Salvini, bis März 2018 selbst EP-Abgeordneter in der ENF-Fraktion, hat den ungarischen Ministerpräsidenten Viktor Orbán eingeladen, sich einer EU-skeptischen Sammelfraktion anzuschließen; die AfD bezeichnet ihn als „natürlichen Verbündeten“. Orbáns Partei Fidesz ist seit dem Beitritt Ungarns Teil der EVP, die sich selbst als proeuropäische Partei definiert, die für Werte wie Rechtsstaatlichkeit, Demokratie und Stärkung der Zivilgesellschaft steht. Die politische Ausrichtung der Fidesz in den vergangenen Jahren würde einen Wechsel in das EU-skeptische Lager durchaus nahelegen. Zuletzt verfolgte die ungarische Regierung das Ziel einer „illiberalen Demokratie“ immer nachdrücklicher und schränkte Pressefreiheit ebenso wie Tätigkeiten ausländischer Nichtregierungsorganisationen ein. Außerdem kritisiert Orbán die EU fortlaufend für zu tiefe Eingriffe in die nationale Souveränität. Darüber hinaus gibt es deutliche Schnittmengen im Bereich der Migrationspolitik, in der er mit den EU-skeptischen, rechtspopulistischen Parteien das Ziel einer zunehmenden Abschottung der EU teilt.

Noch bis 2018 setzte die EVP-Führung auf Dialog und lehnte ein Rechtsstaatsverfahren nach Artikel 7 des EU-Vertrags gegen Ungarn ab. Im September 2018 stimmte jedoch auch die Mehrheit der EVP-Abgeordneten für die Einleitung eines solchen Verfahrens. Trotz anderslautender Gerüchte blieb Fidesz auch nach der Abstimmung Teil der EVP. Gleichwohl kokettierte Orbán anschließend mit einem Zusammenschluss nationalkonservativer Kräfte. Diese Idee unter-

mauerte er während eines Treffens mit Salvini, bei dem sie sich gegenseitig die Zugehörigkeit zum selben ideologischen Lager versicherten und eine gemeinsame „Antimigrationsfront“ ankündigten.

Dass diese Konfliktlinie sowohl vor als auch nach den Europawahlen im Mai relevant ist, zeigt auch ihre explizite Thematisierung im (Vor-)Wahlkampf von politischen Konkurrenten der EVP. So attackierte etwa Macron die EVP und betonte, eine europäische Partei könne nicht gleichzeitig das politische Zuhause von Angela Merkel und Viktor Orbán sein. Auch ohne Orbáns Fidesz würde die EVP voraussichtlich immer noch größte Fraktion im EP bleiben, aber der symbolische Schaden wäre immens.

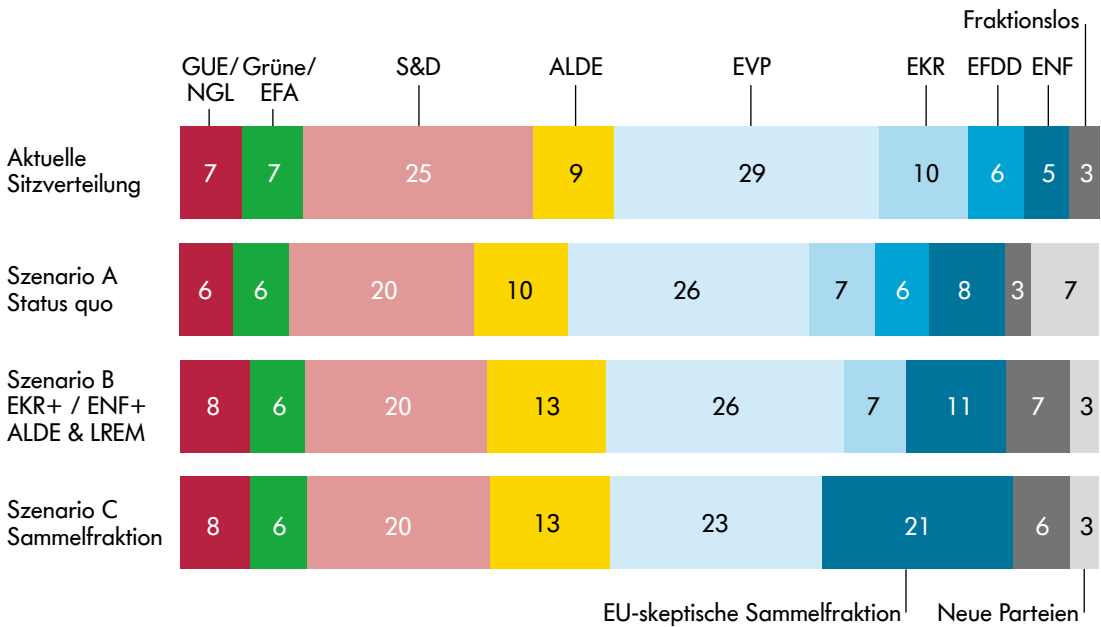
### ERWARTBARE VERÄNDERUNGEN

Die Erfolgsaussichten der einzelnen Parteien bei den Europawahlen lassen sich mit demoskopischen Mitteln bislang nur ungenau einschätzen. Erste Prognosen zeigen jedoch, dass die EU-kritischen Fraktionen ENF und EFDD im Kontrast zu fast allen anderen Fraktionen an Sitzen hinzugewinnen könnten.<sup>02</sup> Außer diesen beiden kann nur die ALDE mit einem Zuwachs rechnen. Die hier vorgestellten Ergebnisse bieten kaum mehr als eine erste vorsichtige Orientierung. Dennoch bestätigen diese Daten zunächst die Vermutung, dass die informelle „große Koalition“ zwischen EVP und S&D zum ersten Mal seit 1979 – den ersten Direktwahlen zum EP – keine Mehrheit erreichen könnte. Zusammen mit einer Reihe weiterer Neuerungen könnte diese Veränderung dazu führen, dass sich die Prozesse der Mehrheitsfindung im EP schwieriger gestalten – insbesondere im Hinblick auf Vorschläge vertiefter europäischer Integration, für die das Parlament als „Motor der Integration“ traditionell bekannt ist.

In der *Abbildung 2* bildet Szenario A den „Status quo“ der Fraktionszugehörigkeiten aus der Wahlperiode 2014–2019 ab und bietet da-

<sup>02</sup> Prognosen zu Europawahlen sind aufgrund ihres besonderen Charakters noch schwerer zu erstellen als für nationale Wahlen. So gibt es in den wenigsten EU-Mitgliedstaaten dezidierte Umfragen zu den Europawahlen; Umfragen zu nationalen Wahlen bilden aber die Wahlabsichten für die EP-Wahlen nur ungenau ab. Auch die Wahlbeteiligung unterscheidet sich erfahrungsgemäß deutlich. Daher sind diese Szenarien nur als Richtungsindikator zu sehen. Vergleichbare Prognosen zur Sitzverteilung werden unter anderem von „Politico Europe“ veröffentlicht: [www.politico.eu/2019-european-elections](http://www.politico.eu/2019-european-elections).

Abbildung 2: Prognose zur Sitzverteilung im EP nach den Europawahlen 2019, in Prozent



Quelle: Stiftung Wissenschaft und Politik, 2018. Eigene Prognose der Sitzverteilung unter Berücksichtigung jeweils geltender Prozenthürden und Standard-Auszählungsverfahren. Umfragedaten von www.pollofpolls.eu von Oktober 2018. Prozentzahlen sind gerundet.

mit – unabhängig von der Plausibilität des Fortbestehens dieser Fraktionen – zunächst die Möglichkeit, das prognostizierte Wahlergebnis mit dem EP der aktuellen Legislaturperiode zu vergleichen. Auffällig ist, dass die EKR wegen des Ausscheidens der britischen Sitze verlieren würde. Verluste befürchten müssen auch EVP, S&D, Grüne/EFA und die GUE/NGL. Darüber hinaus dürfte eine Reihe neuer oder bislang fraktionsloser Parteien in das EP einziehen, wie etwa LREM und die Partei La France Insoumise (LFI) von Jean-Luc Mélenchon, die sich der GUE/NGL anschließen dürfte.

Die bisher ausgewerteten Daten sowie die politischen Dynamiken in Brüssel und den Mitgliedstaaten deuten darauf hin, dass das EU-skeptische Spektrum nach den Europawahlen auf demselben (hohen) Niveau von etwas mehr als 20 Prozent der Sitze im EP verharren, sich aber nicht substantiell steigern wird. Diese Beobachtung ist zunächst überraschend, schließlich haben EU-skeptische Parteien bei nationalen Wahlen in fast allen EU-Mitgliedstaaten seit 2014 an Zustimmung gewonnen und genießen rechtspopulistische Parteien gemeinhin doch überproportional große Aufmerksamkeit in der Bericht-

erstattung. Zwei Entwicklungen können das Ausbleiben eines deutlichen Anstiegs EU-kritischer Abgeordneter im neuen EP erklären: Zum einen ist das EU-skeptische Spektrum proportional am stärksten vom Brexit betroffen, da die bis dato größten beiden Gruppen EU-skeptischer Abgeordneter (UKIP und britische Konservative) wegfallen. Zum anderen haben EU-skeptische Parteien schon bei den Europawahlen 2014 stark zugelegt. Einige konnten hier schon Erfolge vorwegnehmen, die ihnen auf nationaler Ebene erst nach den Europawahlen gelungen sind. Dazu gehören zum Beispiel der französische Front National, die niederländische PVV oder die Dänische Volkspartei.

Der neue Zugewinn für EU-skeptische und rechtspopulistische Parteien bei den Europawahlen 2019 ist daher vor allem bei Parteien zu erwarten, die 2014 noch nicht den Durchbruch geschafft hatten, in der Zwischenzeit aber auf nationaler Ebene erfolgreich waren. Dies gilt vor allem für die Lega Nord, die AfD, die FPÖ und die Schwedendemokraten. Damit kann im Vergleich zu 2014 eher der fundamental kritische Teil der EU-Skeptiker mit größeren Zuwächsen rechnen. Allerdings hat nicht nur das Wahlergebnis selbst,



sondern haben auch die möglichen Bewegungen zwischen den Parteien das Potenzial, die Machtverhältnisse im EP deutlich zu verändern.

### DREI SZENARIEN

Ob und in welcher Konstellation sich die Parteien des EU-skeptischen Spektrums im EP zusammenschließen werden, ist daher von großer Bedeutung. Auf drei Fraktionen und als Fraktionslose verteilt, hatten ihre Abgeordneten bislang weniger Einfluss, als ihre zahlenmäßige Stärke vermuten ließ. Aus inhaltlichen Gründen ist eine durchsetzungsfähige Zusammenarbeit aber auch in Zukunft wenig wahrscheinlich. Die Abstimmungen im Laufe der zurückliegenden Wahlperiode zeigen, dass von den EU-skeptischen Gruppen nur die EKR den Status einer handlungsfähigen Fraktion mit Fraktionsdisziplin erreicht hat. Auch perspektivisch bestehen substantielle inhaltliche Differenzen zwischen diesen Parteien, auch zur Migration und hinsichtlich ihrer Einstellung zur EU. Und dennoch: Aus machtpolitischen Gründen besteht ein nicht geringer Anreiz für rechtspopulistische und EU-kritische Parteien, nach den Europawahlen ihre Stärke durch eine möglichst große gemeinsame Fraktion symbolisch zu untermauern. Gleichzeitig gäbe ihnen diese noch mehr Möglichkeiten, Rederechte und Ressourcen im EP zu fordern.

Aus dieser Gemengelage lassen sich drei Szenarien für die künftige Entwicklung des rechtspopulistischen und EU-skeptischen Spektrums nach den Wahlen 2019 zeichnen: Fast auszuschließen ist das bereits beschriebene **Szenario A**, eine Fortsetzung des Status quo mit den drei aufgesplitterten Fraktionen (*Abbildung 2*). Denn vor allem die EFDD war seit ihrer Gründung nicht mehr als ein Zweckbündnis und hat auch die wenigen übrigen Gemeinsamkeiten im Laufe der Legislaturperiode verloren. Ohne UKIP als tragende Säule werden sich die verbleibenden Parteien eher anderen Fraktionen zuwenden. Eine Schlüsselrolle wird die Fünf-Sterne-Bewegung aus Italien spielen. Als zweiter Grundpfeiler neben UKIP hat sie sich schon in der laufenden Legislaturperiode von der EFDD und zum Teil von früherer Anti-EU/Euro-Rhetorik distanziert. 2019 könnte sie die Anzahl ihrer Abgeordneten noch einmal erhöhen.

In **Szenario B** würde sich das EU-skeptische Lager auf zwei Fraktionen entlang der Achse der EU-Skepsis konzentrieren. Demnach würde sich die EFDD auflösen, die EKR die eher moderat EU-skeptischen, wirtschaftsliberalen Parteien aufnehmen und die ENF die fundamental EU-skeptischen, globalisierungskritischen Parteien in ihren Reihen versammeln. Szenarien B und C setzen zudem voraus, dass eine Zusammenarbeit von Macrons LREM mit der ALDE sowie Mélenchons LFI mit der europäischen Linken (GUE/NGL) zustande kommt.

Sollte sich die EFDD auflösen, wären nach bisherigen Prognosen etwa 46 Sitze aufzuteilen. Das beträfe vor allem die AfD und die Fünf-Sterne-Bewegung. Zurzeit scheint es am plausibelsten, dass sich die AfD der ENF anschließt. Fünf Sterne hingegen hat ihre EU-skeptischen Positionen zuletzt abgeschwächt und angekündigt, mit den Europawahlen 2019 eine neue eigene Fraktion zu gründen. Noch ist aber völlig unklar, ob und mit welchen Partnern dies gelingen kann. Gelingt dies nicht, würde sich die Fünf-Sterne-Bewegung wohl eher für die Fraktionslosigkeit entscheiden, statt gemeinsam mit Salvini in der ENF oder stark wertkonservativen Parteien wie der polnischen PiS in der EKR eine Fraktion zu bilden. Sie ist in den Szenarien B und C daher noch den Fraktionslosen zugeordnet.

Die ENF dürfte die notwendige Bedingung erfüllen, 25 Abgeordnete aus mindestens sieben Mitgliedstaaten aufzuweisen. Mit Parteien wie der AfD, dem französischen Rassemblement National, der FPÖ und der PVV, die mittlerweile im nationalen politischen System fest verankert sind, hätte die ENF eine deutlich stabilere Grundzusammensetzung als bisher. Allerdings müssten in einer solchen Fraktion zwischen den nunmehr starken Parteien aus Italien, Österreich, Frankreich und Deutschland ein Machtausgleich und gemeinsame politische Ziele gefunden werden. Für die teilweise stark von Einzelpersonen dominierten Parteien in Italien und Frankreich oder die durch unterschiedliche Flügel geprägten Parteien wie die AfD könnte das eine große Herausforderung werden.

Die EKR müsste sich ohne britische Konservative zwar neu konstituieren und wäre in Zukunft stärker von mittel- und osteuropäischen Nationalkonservativen bestimmt. Aber die Fraktion könnte weiter ihre Zwitterrolle spielen, in der sie bei Wirtschaftsfragen durchaus mit EVP

und ALDE kooperiert, bei Fragen der europäischen Integration und konservativer Werte jedoch eher eine oppositionelle Haltung einnimmt.

Sowohl für ENF als auch für EKR böte sich außerdem Erweiterungspotenzial in Gestalt fraktionsloser Abgeordneter und neuer oder noch nicht fraktionsgebundener Parteien. Spannend bleibt deshalb auch über die Verkündung des Ergebnisses hinaus, welches Lager in diesem Szenario die größere Fraktion bilden könnte, EKR oder ENF. Angesichts der aktuellen Prognosen und der Vielfalt rechter Parteien scheint Szenario B derzeit das plausibelste zu sein.

In **Szenario C** schließlich gelänge es den beteiligten Parteien, nach dem erklärten Ziel Salvinis oder Bannons eine EU-kritische Sammelfraktion zu bilden, die alle Parteien des EU-skeptischen Spektrums in sich vereint. Nach Salvinis Wunsch soll diese nicht nur die Parteien von EKR, EFDD und ENF umfassen, sondern auch die Unterstützung vom rechten Flügel der EVP gewinnen, vor allem diejenige Viktor Orbáns.

Eine solche Sammlungsbewegung hätte durchaus das Potenzial, zur größten oder zweitgrößten Fraktion im EP zu werden. Dafür müssten aber die gravierenden politischen Unterschiede dieser Parteien überbrückt werden. Nötig wäre auch ein Tabubruch, was die Zusammenarbeit zwischen dem bisherigen rechten Flügel der EVP, der EKR und den harten EU-Gegnern angeht. Völlig ausgeschlossen ist dieses Szenario zwar nicht, aber wahrscheinlicher ist eine erstarkte ENF, die schrittweise versucht, Parteien von EKR oder EVP abzuwerben. Interessant wird dabei auch sein, ob als klar rechtsextrem geltende Parteien hoffähig gemacht werden, indem ihre bis dahin fraktionslosen Abgeordneten Mitglieder der Sammelfraktion werden.

## AUSBLICK

Nach Jahren der Krise und in turbulenten politischen Fahrwassern nach dem Vollzug des Brexits könnten die Europawahlen im Mai ein wichtiger Gradmesser für die künftige Ausrichtung der EU werden. Die Frage, ob sie sich weiter an einem multilateral-kosmopolitischem Ideal orientiert oder sich einer stärkeren Abschottung verschreibt, wird in den nächsten Jahren zu entscheiden sein. Wie stark und geeint die EU-skeptischen Parteien aus den Wahlen hervorgehen, wird ein entscheidender Bestandteil zur Beantwortung dieser Frage sein.

Die beschriebenen Szenarien verdeutlichen, was bei den Wahlen auf dem Spiel steht. Bleibt das EU-skeptische Lager so fragmentiert wie bisher, dürfte sich in den Arbeitsabläufen des Parlaments nicht allzu viel ändern. Aller Voraussicht nach wäre dann zwar ein Dreierbündnis aus EVP, S&D und ALDE (oder den Grünen) nötig, um Mehrheiten im EP zu erreichen. Dies kann ausreichen, um eine neue Kommission zu wählen und ein handlungsfähiges Parlament zu erreichen – aber die Verhandlungen zwischen den Parteien auf dem Weg dorthin dürften mühsamer sein als bisher. Eine EU-skeptische Sammlungsbewegung dagegen hätte sogar Chancen, die größte Fraktion im EP zu stellen. Auch dann könnte aller Voraussicht nach ein Dreierbündnis weiterhin die Mehrheit stellen, symbolisch wäre es aber eine klare Botschaft gegen die bisherige Ausrichtung der EU. Zusätzlich hätte eine solche EU-skeptische Sammelfraktion dann Anspruch auf wichtige Ämter im Parlament, beispielsweise Ausschussvorsitzende, Berichterstatter oder im Parlamentspräsidium. Weil aber die inhaltlichen Ausrichtungen der EU-skeptischen Parteien stark divergieren, scheint es momentan realistischer, dass sich zwei Fraktionen entlang der Achse der EU-Skepsis bilden, auf die sich die bislang in der EFDD versammelten Parteien aufteilen.

Langfristig werden die Europawahlen 2019 also auch entscheidend dafür sein, ob und wie weit sich die Konfliktlinien innerhalb des europäischen Parteiensystems verschieben – ob die klassische Links-Rechts-Spaltung, die auf nationaler Ebene in vielen Staaten noch dominiert, weiterhin die EU strukturiert, oder ob sich die europäischen Parteien in Zukunft nicht vielmehr entlang ihrer Haltung zur europäischen Integration aufteilen.

### NICOLAI VON ONDARZA

ist promovierter Politikwissenschaftler und Leiter der Forschungsgruppe EU/Europa bei der Stiftung Wissenschaft und Politik in Berlin.  
nicolai.vonondarza@swp-berlin.org

### FELIX SCHENUIT

ist Politikwissenschaftler und promoviert am Centre for Globalisation and Governance der Universität Hamburg. Bis Ende 2018 war er Forschungsassistent in der Forschungsgruppe EU/Europa bei der Stiftung Wissenschaft und Politik in Berlin.  
felix.schenuit@uni-hamburg.de

## ESSAY

# ZUKUNFTSDEBATTEN IN DER EU

## Großer Wurf oder kleinteilige Reformvorschläge?

*Gisela Müller-Brandeck-Bocquet*

Seitdem die Europäische Union den Tiefpunkt ihrer vielschichtigen und viel diskutierten Polykrise – der Begriff stammt von Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker – überwunden hat, mehren sich die Versuche, durch Zukunftsdebatten neue Horizonte für das europäische Integrationsprojekt aufzuzeigen. Dies ist bitter nötig. Denn in den vergangenen Jahren hat es die EU nicht vermocht, tatkräftig und mutig die heutigen und künftigen Herausforderungen anzupacken und sich Zukunftsperspektiven zu eröffnen, die auch Europas Bürgerinnen und Bürger von ihrer Unverzichtbarkeit überzeugen könnten. Dies hat in großem Maße zu den bedrohlichen Entwicklungen beigetragen, die es derzeit all den dezidiert EU-feindlichen Parteien quer durch die Mitgliedstaaten ermöglichen, das europäische Einigungsprojekt zu unterminieren. Der Brexit und breitgefächerte Angriffe auf die uns bekannte multilaterale Weltordnung erzwingen nun, dass die EU verstärkt Selbstbehauptungs- und Überlebenswillen entfaltet.

Die aktuellen Zukunftsdebatten in der EU weisen eine große intentionale Bandbreite auf, sie reichen von geradezu visionären Entwürfen bis hin zu kleinteiligen, aber notwendigen Reformvorschlägen, sie stehen sowohl für ambitionierte Aufbruchsszenarien als auch für pragmatische Weiterentwicklungen. Aus diesem weiten Feld der Zukunftswerkstatt EU sollen im Folgenden einige Debatten herausgegriffen werden, die diese Bandbreite abdecken. Ob die aktuellen Zukunftsentwürfe einen glaubhaften Aufbruch eröffnen, entscheiden letztendlich die Wählerinnen und Wähler bei der Europawahl im Mai 2019.

Angesichts der lang anhaltenden Visions- und Mutlosigkeit in der EU werden neue Narrative zur EU eingefordert.<sup>01</sup> Dem Politikwissenschaftler Herfried Münkler zufolge berichten Groß-erzählungen von Vergangenem, „um daraus dann ein Bild der Zukunft zu entwickeln, das Verspre-

chen, Aussichten und Warnungen bündelt“. Sie gehen davon aus, „dass das, was man aus der Geschichte gelernt hat, auch das Richtige ist“ und stellen „Verbindungslinien zwischen Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft“ her. Groß-erzählungen „entwickeln Zukunftsperspektiven“, sie „stiften Sinn [und] verschaffen Orientierung“. Groß-erzählungen wenden sich sowohl identitätsstiftend an die betroffene Gemeinschaft selbst als auch an außenstehende Dritte.<sup>02</sup> Die hier skizzierten aktuellen Zukunftsdebatten sollen als Bausteine zur Konstruktion einer neuen Groß-erzählung, eines aktualisierten Narrativs über das europäische Projekt verstanden werden.

### „WEIßBUCH ZUR ZUKUNFT EUROPAS“

Inmitten der Polykrise rief Kommissionspräsident Juncker in seiner Rede zur Lage der Union 2016 die gesamte EU zu einer Zukunftsdebatte auf. Mit den Worten „Ja, wir brauchen eine langfristige Vision“, kündigte er an, im März 2017 – „rechtzeitig zum 60. Jahrestag der Römischen Verträge“ – solch eine Zukunftsvision vorzulegen.<sup>03</sup> Das „Weißbuch zur Zukunft Europas“ erschien termingerecht am 1. März 2017, kurz vor der „Erklärung von Rom“ vom 25. März 2017 in der die europäischen Staats- und Regierungschefs ihren Willen zur Zusammenarbeit bekräftigten.<sup>04</sup>

Das originelle Vorgehen des Weißbuches besteht darin, dass nach einer knappen Benennung der wirkungsmächtigsten künftigen Einflussfaktoren auf die EU „fünf Szenarien für Europa im Jahr 2025“ vorgelegt werden, ohne dass die Kommission ihre eigenen Präferenzen äußert. Damit möchte das Weißbuch „einen Prozess anstoßen, in dem Europa selbst darüber entscheidet, welchen Weg es künftig einschlagen wird“.<sup>05</sup> Unhinterfragt bleibt die Gleichstellung von „EU“ und „Europa“ sowie die Prämisse, „dass die 27 Mit-

gliedstaaten gemeinsam als Union voranschreiten“. Auch wird eingeräumt, dass es „zahlreiche Überschneidungen zwischen den einzelnen Szenarien“ gibt, die sich weder gegenseitig ausschließen noch erschöpfend sind.<sup>06</sup>

**Szenario 1** heißt „Weiter wie bisher“, was bedeutet, dass die EU sich auf die Umsetzung ihrer derzeitigen Reformagenda konzentriert. Nun war im Frühjahr 2017 diese Reformagenda mit dem Bratislava-Fahrplan und der Rom-Erklärung bereits recht anspruchsvoll.<sup>07</sup> Daher ist dem Politikwissenschaftler Otto Schmuck von der Europa-Union Deutschland zuzustimmen, wenn er die „negativ konnotiert[e]“ Bezeichnung des „Weiter wie bisher“ als unangemessen kritisiert. Die Reformagenda gehe über ein „bloßes ‚Weiter so‘ deutlich hinaus“.<sup>08</sup>

**Szenario 2**, „Schwerpunkt Binnenmarkt“, fällt hinter den Anspruch, Zukunft anleiten zu wollen, klar zurück und deckt den heutigen Integrationsstand der EU nicht ab.

**Szenario 3**, „Wer mehr will, tut mehr“, umfasst das Modell eines Europas der verschiedenen Geschwindigkeiten. Als mögliche Betätigungsfelder einer Avantgarde werden „Bereiche wie Verteidigung, innere Sicherheit, Steuern oder So-

ziales“ genannt. Szenario 3 greift also die in den zurückliegenden Jahren breit diskutierten Modelle der flexiblen Integration auf.

**Szenario 4**, „Weniger, aber effizienter“, geht von einer klaren Fokussierung des EU-Handels aus. Für eine Schwerpunktsetzung werden Innovation, Handel, Sicherheit, Migration, Grenzmanagement und Verteidigung genannt.

**Szenario 5**, „Viel mehr gemeinsames Handeln“, bedeutet, dass die Mitgliedstaaten bereit sind, „in allen Bereichen mehr Machtbefugnisse und Ressourcen zu teilen und Entscheidungen gemeinsam zu treffen.“ Dies ist das ehrgeizigste der fünf Szenarien; es deckt den „gemeinsamen Sprung nach vorne“ ab, von dem im Weißbuch die Rede ist.

Dass die fünf Szenarien nicht trennscharf voneinander abgrenzbar sind, wurde – trotz der Vorwarnung der Kommission – oft kritisiert. Dieser Punkt soll hier an nur einer Frage verdeutlicht werden: Welches Szenario entspricht der Programmatik des Artikel 1 des EU-Vertrags, der vom Ziel „einer immer engeren Union der Völker Europas“ spricht? Ist es nur Szenario 5, wie es auf den ersten Blick scheint, oder erfüllt auch Szenario 1 dieses Ziel? Oder gilt das gar auch für die Szenarien 3 und 4? Eine Antwort fällt schwer. Wenig hilfreich für ein klareres Verständnis der Szenarien war Junckers später Versuch, seine eigene Präferenz zu äußern. In seiner Rede zur Lage der Union 2017 legte er sein „persönliches ‚sechstes Szenario‘“ dar,<sup>09</sup> welches in einer Absichtserklärung vom selben Tag als eine Kombination der „Szenarien 3, 4 und/oder 5 des Weißbuchs“ erläutert wird. Und da „das bisher ungenutzte Potenzial des Vertrags von Lissabon voll ausgeschöpft werden soll“,<sup>10</sup> ist letztlich auch das Szenario 1 angesprochen. Das Ganze wirkt also nach wie vor etwas unklar.

## BÜRGERDIALOGE

Wie im Weißbuch angekündigt, legte die Kommission 2017 fünf Reflexionspapiere vor, die vertiefte Beiträge zur Zukunftsdebatte leisteten. Be-

**01** Vgl. zum Beispiel Wim van Meurs, Retrospektive und Krisennarrative der europäischen Integration, in: APuZ 52/2015, S. 42–48.

**02** Herfried Münkler, Auf der Suche nach einer neuen Europaerzählung, in: Grit Straßenberger/Felix Wassermann (Hrsg.), Staatserzählungen, Berlin 2018, S. 169–196, hier S. 171–174.

**03** Jean Claude Juncker, Rede zur Lage der Union, 14.9.2016, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-16-3043\\_de.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-16-3043_de.htm).

**04** Vgl. Erklärung von Rom, 25.3.2017, [https://europa.eu/european-union/file/22711/download\\_de?token=OuPX3Oup](https://europa.eu/european-union/file/22711/download_de?token=OuPX3Oup).

**05** Europäische Kommission, Weißbuch zur Zukunft Europas. Die EU der 27 im Jahr 2025 – Überlegungen und Szenarien, COM (2017) 2025, 1.3.2017, S. 3, [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/weissbuch\\_zur\\_zukunft\\_europas\\_de.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/weissbuch_zur_zukunft_europas_de.pdf).

**06** Ebd., S. 15.

**07** Nach dem Brexit-Votum beschlossen die Staats- und Regierungschefs der verbliebenen 27 EU-Länder im September 2016 in Bratislava einen ambitionierten Fahrplan zur weiteren EU-Entwicklung, mit eindeutiger Fokussierung auf Aspekte der inneren und äußeren Sicherheit. Vgl. Europäischer Rat, Erklärung von Bratislava und Bratislava-Fahrplan, 16.9.2016, [www.consilium.europa.eu/media/21232/160916-bratislava-declaration-and-roadmap-de.pdf](http://www.consilium.europa.eu/media/21232/160916-bratislava-declaration-and-roadmap-de.pdf). Siehe auch Gisela Müller-Brandeck-Bocquet, Schicksalsjahre für die EU: 2017–2018, in: Wolfram Hiltz/Anje Nötzold (Hrsg.), Die Zukunft Europas in einer Welt im Umbruch, Wiesbaden 2018, S. 23–44, hier S. 24ff.

**08** Otto Schmuck, Das Weißbuch der Kommission zur Zukunft Europas – integrationspolitische Einordnung und Reaktionen, in: Integration 4/2017, S. 276–294, hier S. 280f.

**09** Vgl. Jean-Claude Juncker, Rede zur Lage der Union, 13.9.2017, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-17-3165\\_de.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-17-3165_de.htm).

**10** Europäische Kommission, Lage der Union 2017. Absichtserklärung an Präsident Antonio Tajani und Ministerpräsident Jüri Ratas, 13.9.2017, [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/letter-of-intent-2017\\_de.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/letter-of-intent-2017_de.pdf).

handelt wurden die Themen Ausbau der sozialen Dimension Europas, Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion, Globalisierung als Chance, Zukunft der Verteidigung Europas sowie Zukunft der EU-Finzen. Diese Papiere nehmen „in sehr unterschiedlicher Weise auf die Szenarien des Weißbuchs Bezug“ und verdeutlichen, dass die Szenarien „nur sehr bedingt [in konkreten Handlungsfeldern] anwendbar sind“.<sup>11</sup>

Im Vorwort des Weißbuchs hatte Juncker eine breite Debatte über die fünf Szenarien angekündigt, die „den ganzen Kontinent miteinbezieht, darunter das Europäische Parlament, die nationalen Parlamente, die Regionen und Kommunen und die gesamte Zivilgesellschaft“. Letzteres interessiert besonders: Allein in den vier Monaten von März bis Juni 2017 veranstaltete die Kommission über 1750 Debatten- und Dialogevents, mit denen insgesamt über 270 000 Menschen erreicht wurden.<sup>12</sup> Bis Februar 2018 wurden im Rahmen des Weißbuchprozesses in über 225 direkten Bürgerdialogen rund 36 000 Teilnehmerinnen und Teilnehmer erreicht, weitere 140 000 Personen waren in Facebook-Liveschaltungen involviert. Hinzu kamen 151 000 Tweets zur Zukunft Europas, die von 52 000 Konten abgesetzt wurden. Die Kommission geht dabei von einer „potenziellen Öffentlichkeitswirkung“ von 34 Millionen Bürgerinnen und Bürgern aus.<sup>13</sup>

Parallel richteten auch die Mitgliedstaaten Bürgerdialoge aus; damit griffen sie eine Initiative des französischen Präsidenten Emmanuel Macron auf. Aus einem Bericht der Bundesregierung geht hervor, dass zwischen Mai und Oktober 2018 in ganz Deutschland insgesamt 119 Dialogveranstaltungen stattfanden, an denen in der Regel 50 bis 75 Interessierte teilnahmen.<sup>14</sup> Zentra-

le Leitfragen des deutschen Bürgerdialogs waren: Wie erleben Sie Europa in Ihrem Alltag? Welche Rolle spielt Europa für Deutschland insgesamt? Wie sollte Europa in Zukunft aussehen? Auf das Weißbuch wurde nicht explizit Bezug genommen. Aus dem Bürgerdialog zog die Bundesregierung die Erkenntnis, dass erstens der Wunsch nach einem außenpolitisch starken Europa besteht, zweitens die Bürgerinnen und Bürger ein sicheres, schützendes Europa wollen, und drittens Binnenmarkt und Euro den Wohlstand erhalten sollen – so die drei Topthemen.<sup>15</sup>

Auf dem Dezembergipfel 2018 begrüßte der Europäische Rat die Bürgerdialoge und -konsultationen als „beispiellose Gelegenheit (...), mit den europäischen Bürgerinnen und Bürgern in Kontakt zu treten“.<sup>16</sup> Ob und inwieweit der Europäische Rat aber bereit ist, bei den fälligen Weichenstellungen zur EU-Zukunft, die auf den 9. Mai 2019 im rumänischen Sibiu anberaumt sind, den Ansichten und Wünschen der Bürgerinnen und Bürger wirklich Rechnung zu tragen, bleibt vollkommen offen. Für das jüngste Gipfeltreffen haben Österreich, das in der zweiten Jahreshälfte 2018 die Ratspräsidentschaft innehatte, und Rumänien, das in der ersten Jahreshälfte 2019 dem Rat vorsitzt, einen Bericht vorgelegt, der zusammenfasst, was Europas Bürgerinnen und Bürger an Kritik und konstruktiven Ideen geäußert haben. Zu den wichtigsten Ergebnissen gehört demnach, dass viele „das Fehlen einer klaren Vision und von Führungsstärke als Aspekte genannt [haben], die die Entwicklung in der EU bremsen“.<sup>17</sup>

## „EUROPÄISCHE SOUVERÄNITÄT“ À LA FRANÇAISE

Tatsächlich werden die Zukunftsdebatten in der EU inzwischen nicht länger maßgeblich vom Weißbuch, sondern von Frankreichs Staatspräsident Emmanuel Macron inspiriert. Seit seinem klar proeuropäisch geführten Wahlkampf und nach fulminanten Europareden stehen seine Ide-

**11** Ebd., S. 283.

**12** Vgl. Europäische Kommission, Future of Europe Debate, o.D., [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/foe-debate-factsheet\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/foe-debate-factsheet_en.pdf).

**13** Vgl. diess., A Europe That Delivers, o.D., [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/dialogue-with-citizens-ahead-european-elections\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/dialogue-with-citizens-ahead-european-elections_en.pdf). Siehe auch diess., Bürgerdialoge und Bürgerkonsultationen, Fortschrittsbericht, 11. 12. 2018, [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/eu-progress-report-consultations-111218\\_de.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/eu-progress-report-consultations-111218_de.pdf).

**14** Vgl. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (BPA), Europa mitgestalten, 14. 12. 2018, [www.bundesregierung.de/-1545350](http://www.bundesregierung.de/-1545350). Für eine wissenschaftliche Analyse dieses Bürgerdialogs vgl. Kantar Public, Wissenschaftliche Analyse des Bürgerdialogs der Bundesregierung zur Zukunft Europas, Analyse im Auftrag des BPA, 9. 11. 2018, <http://t1p.de/s2bq>.

**15** Vgl. BPA, Bürgerdialog zur Zukunft Europas. Bericht der Bundesregierung, 13. 11. 2018, S. 21 ff., [www.bundesregierung.de/-1549412](http://www.bundesregierung.de/-1549412).

**16** Europäischer Rat, Tagung des Europäischen Rates, Schlussfolgerungen, EUCO 17/18, 14. 12. 2018, S. 5, [www.consilium.europa.eu/media/37548/13-14-euco-final-conclusions-de.pdf](http://www.consilium.europa.eu/media/37548/13-14-euco-final-conclusions-de.pdf).

**17** Rat der Europäischen Union, Bürgerkonsultationen – Gemeinsamer Bericht, 14535/18, 3. 12. 2018, S. 2, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14535-2018-INIT/de/pdf>.

en, Vorschläge und Forderungen sowie die dadurch ausgelösten Reaktionen in deren Zentrum. So entwarf Macron in seiner inzwischen berühmten Rede an der Sorbonne am 26. September 2017 die Vision einer „europäischen Souveränität“.<sup>18</sup> In der Tat kann man Macrons „Initiative für Europa“ als einen großen Wurf bezeichnen, der angesichts interner und externer Problemlagen die Schaffung eines „souveränen, geeinten und demokratischen Europa“ zu einer Notwendigkeit erklärt.

Diese „europäische Souveränität“ möchte Macron auf sechs Pfeilern aufbauen: auf einer starken europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik, einer effektiven und zugleich humanen Migrationspolitik, einer auf Afrika fokussierten partnerschaftlichen Entwicklungspolitik, einer auf Nachhaltigkeit abzielenden Vorreiterrolle in der Umwelt- und Klimapolitik, der aktiven Gestaltung der Digitalisierung sowie der Konsolidierung und Stärkung der Wirtschafts-, Industrie- und Währungsmacht der EU. Mehrfach ließ er dabei anklingen, dass ein souveränes Europa auch dem sozioökonomischen Vorteil beziehungsweise der sozialen Absicherung der EU-Bürgerinnen und -Bürger dienen muss. Zu allen sechs Pfeilern unterbereitete Macron konkrete Vorschläge, von denen – zumindest in Deutschland – vor allem jene zum Ausbau der Eurozone wahrgenommen wurden: Schaffung eines Eurozonen-Budgets, eines Eurozonen-Finanzministers und einer gemeinsamen Digitalsteuer. Weiterhin sprach Macron sich etwas verklausuliert für ein Europa der verschiedenen Geschwindigkeiten aus, dessen Fliehkräfte für die Einheit der EU er durch Solidarität und die Stärkung des kulturellen Zusammenhalts auffangen möchte.

Im Gegensatz zum Weißbuch hat Macron damit einen klaren Kurs vorgegeben und all jene, die seine Idee eines souveränen Europa teilen, zur zügigen Neubegründung der EU aufgerufen. Ob der neue Begriff der europäischen Souveränität nicht nur eine Umbenennung des alten französischen *Europe-puissance*-Konzepts ist,<sup>19</sup> soll an dieser Stelle nicht diskutiert werden. Vielmehr sei betont, dass Macron mit dieser Vision auf die aktuellen Herausforderungen der Globalisierung

und des Aufstiegs der Schwellenländer, auf den Brexit und die Geringschätzung, die der EU aus Washington, Moskau und Peking derzeit entgegenschlägt, reagiert und mit der Zielsetzung einer europäischen Souveränität am neuen EU-Narrativ kräftig mitschreibt. Jedenfalls stellte Kommissionspräsident Juncker seine jüngste Rede zur Lage der Union im September 2018 wohl nicht zufällig unter den Titel „Die Stunde der Europäischen Souveränität“.<sup>20</sup>

## DIE DEUTSCHE ANTWORT

Angesichts der Bedeutung der deutsch-französischen Beziehungen als Motor der Integration musste sich insbesondere Deutschland von Macron angesprochen fühlen. Doch die Qualen der gescheiterten Koalitionsverhandlungen zwischen CDU/CSU, Grünen und FDP sowie die permanenten Krisen der Anfang März 2018 angetretenen dritten Großen Koalition unter Kanzlerin Angela Merkel haben eine angemessene und klare Antwort Deutschlands auf Frankreichs Vorstoß verzögert – obwohl im Koalitionsvertrag schon im Titel ehrgeizig ein „neuer Aufbruch für Europa“ versprochen wird.<sup>21</sup> Auch ist es nicht so, dass in der langen Zeit des Wartens auf eine deutsche Antwort Stillstand in den Reformdebatten geherrscht hätte; vielmehr wurde konstant an zahlreichen Reformagenden, die zumeist aus der Zeit vor Macron stammen, weitergearbeitet.

Dennoch war die Öffentlichkeit auf die deutsche Antwort fixiert, die die Kanzlerin Anfang Juni 2018 endlich in einem schlichten Interview mit der „Frankfurter Allgemeinen Sonntagszeitung“ (FAS) gab. „Europa muss handlungsfähig sein – nach außen und nach innen“ war dabei ihr Leitmotiv.<sup>22</sup> Mit Blick auf die Eurozone sprach sich Merkel für die Schaffung eines Europäischen Währungsfonds (EWF) sowie eines kleinen Inves-

**18** Die Rede ist abrufbar auf der Website der französischen Botschaft: [www.ambafrance-de.org](http://www.ambafrance-de.org).

**19** Vgl. Gisela Müller-Brandeck-Bocquet/Carolin Rüger, *Die Außenpolitik der EU*, Berlin–Boston 2015, S. 83.

**20** Jean-Claude Juncker, Rede zur Lage der Union, 12.9.2018, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-18-5808\\_de.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-18-5808_de.htm).

**21** Ein neuer Aufbruch für Europa – Eine neue Dynamik für Deutschland – Ein neuer Zusammenhalt für unser Land, Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 12.3.2018, [www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2018/kw11-koalitionsvertrag/546976](http://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2018/kw11-koalitionsvertrag/546976).

**22** „Europa muss handlungsfähig sein – nach außen und innen“, Bundeskanzlerin Angela Merkel im Interview mit Thomas Gutschker und Eckart Lohse, 3.6.2018, [www.faz.net/-15619721](http://www.faz.net/-15619721). Folgende Zitate ebd.

tivhaushalts in der Eurozone aus, um „Staaten bei Reformen zu unterstützen“. Dieses deutsche Mantra findet sich mehrmals im Interview: „Solidarität unter Europartnern darf aber nie in eine Schuldenunion münden, sondern muss Hilfe zur Selbsthilfe sein.“ Auch weitete Merkel den Blick auf das große Ganze: „Wir stehen vor umfassenden Problemen, weil sich die gesamte Weltordnung ändert (...) Das alles bedeutet für uns Europäer, dass wir unsere Stellung im globalen Gefüge neu definieren müssen, dass wir uns als gemeinsam handelnder globaler Akteur einbringen müssen.“<sup>23</sup> Es gelte, das Sicherheitsversprechen der EU an ihre Bürgerinnen und Bürger zu erneuern: „Ich meine das (...) im Blick auf Sicherheit vor Terrorismus, im Blick auf Sicherheit für Wohlstand und Arbeitsplätze, auf den Schutz der Außengrenzen, die Bewahrung unserer kulturellen Identität und der gemeinsamen Schöpfung.“ Zudem bringt die Kanzlerin neue Ideen ein, wie die Schaffung einer gemeinsamen europäischen Flüchtlingsbehörde und die Verschmelzung der nichtständigen Sitze der EU-Staaten im UN-Sicherheitsrat zu europäischen Sitzen. Sie endet ehrgeizig: „Es soll klar sein, (...) dass wir die Kraft sind, die den Multilateralismus stärkt.“ Auch Merkel trägt folglich zum neuen EU-Narrativ bei: die EU als starke Verfechterin des Multilateralismus, als Zentrum einer „Allianz für den Multilateralismus“, wie ihr Außenminister Heiko Maas formuliert.<sup>24</sup>

### VON MESEBERG ZUM GIPFELTREFFEN ENDE 2018

Wie es sich für den Motor der Integration gehört, wurden diese Zukunftspläne auf den deutsch-französischen Regierungskonsultationen im Juni 2018 auf Schloss Meseberg zusammengeführt und „geerdet“, also auf praktikable Einzelprojekte heruntergebrochen. Erneut erwies sich dieser Motor dabei als Konsensschmiede, um der EU Wege zu pragmatischen Fortschritten zu weisen. So wurde etwa vorgeschlagen, „einen Haushalt für

die Eurozone aufzustellen, um die Wettbewerbsfähigkeit, Annäherung und Stabilisierung in der Eurozone zu fördern“. Zudem ist beabsichtigt, „eine EU-Einigung über eine faire Besteuerung der digitalen Wirtschaft bis Ende 2018 herbeizuführen“. Zur Stärkung der Handlungsfähigkeit der EU-Außenpolitik sollen „Möglichkeiten der Nutzung von Mehrheitsentscheidungen im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik“ geprüft werden, und vieles mehr. Auch finden sich Vorschläge, ein deutsch-französisches Zentrum für Forschung zur Künstlichen Intelligenz sowie „rasch die ersten ‚europäischen Universitäten‘ einzurichten“.<sup>25</sup>

Nach Meseberg wurde im Tandem und in der EU kontinuierlich an diesen und zahlreichen anderen Reformvorhaben gearbeitet. Im Dezember 2018 ging es vorrangig um die Stärkung der Eurozone: So einigten sich die Finanzminister der Eurogruppe am 4. Dezember nach schwierigen Verhandlungen auf den Ausbau des Euro-Rettungsfonds ESM und die Vertiefung der Bankunion. Ein Eurozonen-Budget soll jedoch erst im Rahmen des nächsten EU-Haushalts beschlossen werden; und auch der Aufbau eines „Europäischen Fonds zur Stabilisierung nationaler Arbeitslosenversicherungen“ – ein Lieblingsprojekt des deutschen Finanzministers Olaf Scholz – wurde wegen Uneinigkeit der Minister verfragt.<sup>26</sup> Der Euro-Gipfel vom 14. Dezember billigte all diese Beschlüsse der Eurogruppe und beauftragte diese, bis Juni 2019 Vorschläge für die konkrete Ausgestaltung eines „Haushaltsinstruments für Konvergenz und Wettbewerbsfähigkeit“ – so der neue offizielle Titel des Eurozonen-Budgets – zu erarbeiten.<sup>27</sup> Beim Projekt einer EU-Digitalsteuer, das vor allem von Frankreich mit Nachdruck verfolgt wird, trat Deutschland besonders massiv auf die Bremse; die Steuer kann frühestens 2022 in Kraft treten. Damit bleibt die Zukunftssicherung der EU und der Eurozone weiterhin eine schwierige, äußerst mühsame und kleinteilige Aufgabe, die vor allem Deutschland und Frankreich mehr Gemeinsamkeit abverlangt.

**23** Hier erinnert die Kanzlerin an ihre Truderinger Bierzeltrede vom 28. Mai 2017 mit dem berühmten Satz: „Die Zeiten, in denen wir uns auf andere völlig verlassen konnten, die sind ein Stück vorbei (...). Und deshalb kann ich nur sagen: Wir Europäer müssen unser Schicksal wirklich in unsere eigene Hand nehmen.“ Zit. nach Annett Meiritz/Anna Reimann/Severin Weiland, Jeder Satz ein Treffer, 29.5.2017, [www.spiegel.de/politik/deutschland/a-1149649.html](http://www.spiegel.de/politik/deutschland/a-1149649.html).

**24** Heiko Maas, Wir lassen nicht zu, dass die USA über unsere Köpfe hinweg handeln, in: Handelsblatt, 21.8.2018.

**25** BPA, Erklärung von Meseberg, Pressemitteilung, 19.6.2018, [www.bundesregierung.de/-/1140536](http://www.bundesregierung.de/-/1140536).

**26** Vgl. Eurogroup Report to Leaders on EMU Deepening, 4.12.2018, [www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2018/12/04/eurogroup-report-to-leaders-on-emu-deepening](http://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2018/12/04/eurogroup-report-to-leaders-on-emu-deepening).

**27** Vgl. Erklärung des Euro-Gipfels, EURO 503/18, 14.12.2018, [www.consilium.europa.eu/media/37599/14-eurosummit-statement-de.pdf](http://www.consilium.europa.eu/media/37599/14-eurosummit-statement-de.pdf).

## VISIONÄRES PROJEKT ODER DAUERBAUSTELLE: SICHERHEITS- UND VERTEIDIGUNGSPOLITIK

In den Zukunftsdebatten der EU hat sich letzthin eine eindeutige Fokussierung auf das Politikfeld Sicherheit und Verteidigung herauskristallisiert. Denn hier ist der dringlichste Handlungsbedarf zu verorten: Der Brexit, US-Präsident Trumps ungeklärte Haltung zur NATO, sein brachiales Drängen auf transatlantisches *burden sharing* sowie neue Bedrohungslagen an den Außengrenzen der EU haben Sicherheit und Verteidigung in den Vordergrund katapultiert. Die jüngeren Beschlüsse zur Schaffung eines EU-Hauptquartiers und zur Errichtung einer Ständigen Strukturierter Zusammenarbeit im Verteidigungsbereich, besser bekannt als PESCO (Permanent Structured Cooperation), sowie die Auflegung eines milliardenschweren Rüstungsfonds bestätigen, dass die EU sich dieser Priorität bewusst ist.<sup>28</sup>

Die 25 PESCO-Mitglieder – neben dem Vereinigten Königreich sind nur Dänemark und Malta nicht daran beteiligt – wollen gemäß Art. 42 Abs. 6 des Vertrags von Lissabon „anspruchsvollere Kriterien in Bezug auf die militärischen Fähigkeiten“ erfüllen, um „Missionen mit höchsten Anforderungen“ realisieren zu können. 17 Projekte wurden inzwischen ausgewählt; derart sollen die militärischen Fähigkeiten verbessert beziehungsweise, wie im Cyberbereich, entwickelt werden. Deshalb trifft trotz dieser bedeutenden Fortschritte zu, dass PESCO „und die Entwicklung einer leistungsfähigen verteidigungsindustriellen Basis (...) erst in zehn bis 15 Jahren wirksam“ sein werden.<sup>29</sup> Der inzwischen in Angriff genommene Aufbau einer EU-Sicherheits- und Verteidigungsunion wird mithin eine europäische Dauer-Großbaustelle bleiben.

Dabei kann die „Europäische Interventionsinitiative“ – ebenfalls von Macron lanciert – den Europäern zu strategischen Substanzgewinnen verhelfen. Das als EI2 firmierende Projekt soll der Herausbildung einer gemeinsamen strategischen Kultur dienen. Sie wurde von Kanzlerin Merkel sowohl in ihrem FAS-Interview erwähnt

als auch in der Meseberg-Erklärung aufgenommen. Eine Absichtserklärung (*letter of intent*) wurde am 25. Juni 2018 von neun europäischen Staaten unterzeichnet; darin heißt es: „The ultimate objective of EI2 is to develop a shared strategic culture, which will enhance our ability, as European states, to carry out military missions and operations (...).“<sup>30</sup> Insbesondere fällt auf, dass sich das kurz vor dem EU-Austritt stehende Vereinigte Königreich und das nicht an der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik teilnehmende Dänemark beteiligen. Auch diese dringend nötige Entwicklung einer europäischen strategischen und operationellen Kultur dürfte in die Rubrik Großbaustelle fallen.

Nach einer veritablen Vision hingegen klingt zunächst die aktuell wieder aufflammende Debatte zur Schaffung einer europäischen Armee. Diese Forderung ist keineswegs neu, zuletzt entbrannte sie im Kontext der Ukraine-Krise seit 2014. Ihr wurde damals von deutscher Seite eine Absage erteilt.<sup>31</sup> Im November 2018 jedoch forderte Macron eine „richtige europäische Armee“. In einem Interview mit dem Radiosender Europe 1 sagte er: „Man kann die Europäer nicht beschützen, wenn man nicht beschließt, eine richtige europäische Armee zu schaffen. (...) Wir brauchen ein Europa, das sich zunehmend selbst verteidigt, ohne ganz von den USA abhängig zu sein, in größerer Souveränität.“ Macron sprach dabei weder einen Zeithorizont noch das Verhältnis zur Nato an; ihm ginge es, wurde kommentiert, vorrangig um die Stärkung der „strategischen Autonomie“, wozu ein unabhängiger europäischer Rüstungssektor gehöre.<sup>32</sup>

Überraschend bekannte sich auch Merkel kurz darauf vor dem Europäischen Parlament zu einer „echten europäischen Armee“. Allerdings ordnete sie dieses Ansinnen sofort als Vision ein, an der man „aufgrund der Entwicklung der letzten Jahre“ arbeiten müsse. Explizit sagte sie: „Das ist ja keine Armee gegen die NATO. (...) Wenn

**28** Für Nachweise vgl. Müller-Brandeck-Bocquet (Anm. 7), S. 30 f.

**29** Daniela Schwarzer, Das nächste Europa. Die EU als Gestaltungsmacht, in: Stefan Mair/Dirk Messner/Lutz Meyer (Hrsg.), Deutschland und die Welt 2030, Berlin 2018, S. 45–53, hier S. 50.

**30** Letter of Intent Concerning the Development of the European Intervention Initiative (EI2), dokumentiert auf dem Blog „Augen Geradeaus!“ von Thomas Wiegold: [https://augengeradeaus.net/wp-content/uploads/2018/06/EI2\\_LOI.pdf](https://augengeradeaus.net/wp-content/uploads/2018/06/EI2_LOI.pdf).

**31** Vgl. Gisela Müller-Brandeck-Bocquet, Deutsche Prioritäten für Europas Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik, in: Katrin Böttger/Matthias Jopp (Hrsg.), Handbuch zur deutschen Europapolitik, Baden-Baden 2016, S. 377–392, hier S. 381 f.

**32** Zit. nach Sylvie Kaufmann, „Ceci n'est pas une armée“, in: Le Monde, 15. 11. 2018.



wir unser Geld effizient einsetzen wollen und doch für viel Gleiches kämpfen, dann können wir doch in der NATO mit einer europäischen Armee gemeinsam auftreten.“<sup>33</sup> Da ist er wieder, der deutsche Plan vom europäischen Pfeiler in der NATO.

Alarmiert von dieser gemeinsamen Macron-Merkel'schen „Vision und Notwendigkeit einer Europäischen Armee“ stellte Bundesverteidigungsministerin Ursula von der Leyen sogleich klar, dass der spürbare und positive sicherheits- und verteidigungspolitische Aufbruch in der EU „Schritt für Schritt zu einer ‚Armee der Europäer‘ [führt]. Streitkräfte in nationaler Verantwortung, eng verzahnt, einheitlich ausgerüstet, für gemeinsame Operationen trainiert und einsatzbereit.“<sup>34</sup>

Auch wenn sich die Vision einer „echten europäischen Armee“ bei näherem Hinsehen als wenig belastbar herausstellt,<sup>35</sup> gehört sie im aktuellen internationalen Kontext zum neuen Narrativ der europäischen Souveränität; sie ist inhärenter Bestandteil der Zukunftsdebatten und einer neuen Großzählung, die in turbulenten Zeiten die Richtung weisen soll. Hier ist ebenfalls das mutige, ein bisschen trotzig, auf jeden Fall unerlässliche „Europe united“ zu nennen, das Außenminister Maas dem Trump'schen „America first“ entgegenschleudert.<sup>36</sup> Auch das neue Projekt der EU-Kommission, eine stärkere internationale Rolle des Euro anzustreben, um unter dem Motto „Weg vom Dollar“ unter anderem US-ameri-

kanischen extraterritorialen Sanktionen entgehen zu können, gehört zu diesem neuen Narrativ der europäischen Souveränität.<sup>37</sup>

## EUROPAWAHL 2019: ENTSCHEIDUNG ÜBER DIE ZUKUNFT DER EU

Die vergangenen Jahre sollten die EU-Bürgerinnen und -Bürger dafür sensibilisiert haben, dass große Veränderungen anstehen, die sie zu einer europapolitischen Neupositionierung zwingen. Die wieder steigenden Zustimmungsraten zur EU deuten an, dass viele dies verstanden haben.<sup>38</sup> Sie wollen das Richtige aus Europas Geschichte gelernt haben.

Es werden letztlich die Bürgerinnen und Bürger der EU sein, die bei den Wahlen zum Europäischen Parlament vom 23. bis 26. Mai 2019 darüber entscheiden, welche Zukunft sie für die EU wollen. Im kommenden Mai wird es gar nicht so sehr darauf ankommen, welche der die europäische Integration grundsätzlich befürwortenden Parteien die Bürgerinnen und Bürger wählen. Wichtig wird vielmehr sein, dass sie, erstens, überhaupt zur Wahl gehen und damit die Bedeutung der EU für ihre Zukunftssicherung anerkennen. Zweitens wird wichtig sein, dass sie all jenen rechtspopulistischen und nationalistischen Kräften eine Abfuhr erteilen, die durch einzelstaatliche Souveränitätsphantastereien oder durch Angriffe auf die europäischen Grundwerte wie Rechtsstaatlichkeit und Solidarität die EU und damit das große europäische Friedensprojekt unterminieren oder gar zerstören wollen. Das wäre wahrlich ein Fest für die Demokratie in der EU und ein wichtiger Schritt in die Zukunft.

**33** Rede von Bundeskanzlerin Merkel vor dem Europäischen Parlament am 13.11.2018 in Straßburg, [www.bundestkanzlerin.de/bkin-de/aktuelles/rede-von-bundestkanzlerin-merkel-vor-dem-europaeischen-parlament-am-13-november-2018-in-strassburg-1549538](http://www.bundestkanzlerin.de/bkin-de/aktuelles/rede-von-bundestkanzlerin-merkel-vor-dem-europaeischen-parlament-am-13-november-2018-in-strassburg-1549538).

**34** Ursula von der Leyen, Den Worten müssen jetzt Taten folgen, 16.11.2018, <https://www.faz.net/-15892744>.

**35** Kritisch dazu auch Claudia Major/Christian Mölling, Armée européenne: un projet prématuré, in: *Le Monde*, 27.11.2018; Rudolf G. Adam, Eine Vision, die in die Irre führt, in: *Süddeutsche Zeitung*, 18.12.2018.

**36** Vgl. Rede von Außenminister Heiko Maas: „Mut zu Europa – #EuropeUnited“, 13.6.2018, <https://bruessel-eu.diplo.de/eu-de/-/1354326>.

**37** Vgl. Vertretung der Europäischen Kommission in Deutschland, Kommission stellt Wege zur Stärkung der globalen Bedeutung des Euro vor, Pressemitteilung, 5.12.2018, [https://ec.europa.eu/germany/news/20181205-bedeutung-des-euro\\_de](https://ec.europa.eu/germany/news/20181205-bedeutung-des-euro_de).

**38** Vgl. Europäische Kommission, Standard Eurobarometer 89 (Frühjahr 2018), Die öffentliche Meinung in der Europäischen Union, Brüssel 2018, <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/STANDARD/surveyKy/2180>.

## GISELA MÜLLER-BRANDECK-BOCQUET

ist Professorin für Europaforschung und Internationale Beziehungen am Institut für Politikwissenschaft und Soziologie der Universität Würzburg und Inhaberin eines Jean-Monnet-Lehrstuhls.  
mhb@uni-wuerzburg.de

# LEGITIMIERT EINGREIFEN

## Das Interventionsparadox der EU und wie man es vermeiden könnte

Bernd Schlipphak · Oliver Treib

Am 19. Oktober 2018 wies der Europäische Gerichtshof (EuGH) in einer Eilentscheidung die polnische Regierung an, die von ihr angestoßene und umgesetzte Justizreform – namentlich den Teil zur Zwangspensionierung von Richterinnen und Richtern aufgrund einer neuen, gesenkten Ruhestandsaltergrenze – auszusetzen und alle Richterinnen und Richter, die bereits zwangspensioniert worden waren, wiedereinzusetzen. Die Entscheidung des EuGH ist ein weiteres Kapitel einer seit 2015 andauernden Diskussion zwischen der EU und Polen über die durch die Regierung der PiS (*Prawo i Sprawiedliwość*, Recht und Gerechtigkeit) vorangetriebenen Reformen, in denen viele Beobachterinnen und Beobachter einen Abbau von Rechtsstaatlichkeit und Demokratie sehen. Weil diese Reformen aus Sicht der EU-Institutionen mit den Grundwerten der EU unvereinbar sind, hatte die EU-Kommission bereits im Dezember 2017 ein Verfahren nach Artikel 7 des EU-Vertrages eingeleitet, an dessen Ende der Entzug des Stimmrechts für Polen im Ministerrat stehen könnte. Ob diese Sanktionen aber jemals verhängt werden, ist mehr als fraglich, da einem solchen Schritt alle anderen EU-Staaten außer Polen zustimmen müssten. Die ungarische Regierung hat bereits angekündigt, ihr Veto einzulegen. Und das Zugeständnis der polnischen Regierung, der Eilentscheidung des EuGH Folge leisten zu wollen, betrifft nur einen kleinen Teil der strittigen Reformen. Die endgültige Entscheidung des EuGH sowie die letztendliche Reaktion Polens stehen noch aus.

Damit haben die Bemühungen der EU gegen die Reformen in Polen bislang wenig Wirkung gezeigt. Als Konsequenz daraus werden die Rufe nach einem entschiedeneren Vorgehen der EU immer lauter – nicht nur gegen Polen, sondern auch gegen Ungarn, das bereits seit 2010 Reformen vorantreibt, die demokratische Grundrech-

te und rechtsstaatliche Prinzipien einschränken. Im Gegensatz dazu weisen wir in diesem Beitrag darauf hin, dass die EU zu Recht vorsichtig damit ist, solche Interventionen in die Tat umzusetzen. Wir führen dies auf einen Mechanismus zurück, den wir als Interventionsparadox bezeichnen: Durch Interventionen der EU werden autoritäre Kräfte eher gestärkt als geschwächt. Die Wirkungsweise dieses Mechanismus führen wir im ersten Teil dieses Artikels aus. Im zweiten Teil skizzieren wir dann Reformoptionen, die aus unserer Sicht die negativen politischen Reaktionen in den beschuldigten Staaten vermeiden oder jedenfalls abmildern könnten. Abschließend diskutieren wir, inwiefern sich Ansatzpunkte für ähnliche Vorschläge in der aktuellen EU-Reformdebatte identifizieren lassen.

### WAS IST DAS INTERVENTIONSPARADOX?

Wenn wir vom Interventionsparadox sprechen, beziehen wir uns auf eine Zusammenführung dreier Zweige in der politikwissenschaftlichen Forschungsliteratur. *Erstens* zeigen Studien aus der Forschung zu *blame avoidance* und *blame shifting*, dass politische Akteure sehr daran interessiert sind, die Schuld für negative Ereignisse auf andere politische Akteure abzuschieben.<sup>01</sup> Solche Blaming-Strategien sind besonders dann Erfolg versprechend, wenn sie die Schuld für nationale Missstände auf internationale Akteure oder Ereignisse schieben, für die die nationale Regierung nicht verantwortlich gemacht werden kann.<sup>02</sup>

Damit eng verbunden ist, *zweitens*, die Literatur zum sogenannten *Rally-'round-the-flag*-Effekt. Diese Literatur hat vor allem am Beispiel der US-Politik gezeigt, dass Regierungsakteure potenzielle Bedrohungen von außen so gefähr-

lich wie möglich erscheinen lassen, um einen nationalen Schulterchluss der eigenen Bevölkerung gegen diese Bedrohungen herbeizuführen und so mehr öffentliche Unterstützung für die eigenen politischen Maßnahmen zur Bekämpfung dieser Bedrohungen zu gewinnen.<sup>03</sup>

Dieser Effekt zeigt sich auch, *drittens*, in der Forschung zur öffentlichen Meinung gegenüber der EU. Studien aus diesem Bereich haben gezeigt, dass die Bevölkerung angesichts ihres Unwissens über die tatsächlichen Prozesse in der EU häufig einfach die Positionen der nationalen Akteure übernimmt, denen sie vertraut.<sup>04</sup> Das scheint vor allem für Bevölkerungsteile zu gelten, die euroskeptischen Akteuren vertrauen.<sup>05</sup>

Welche Schlüsse lassen sich nun aus diesen Überlegungen ziehen? Eine Regierung, die ob ihrer Verletzung grundlegender demokratischer oder rechtsstaatlicher Prinzipien von einer – juristischen, politischen oder ökonomischen – Intervention durch die EU betroffen ist, sollte demnach versuchen, dies als illegitime Einmischung in die inneren Angelegenheiten und als Angriff auf die eigene demokratisch legitimierte Herrschaft zu brandmarken. Aus den drei angeführten Forschungssträngen folgt, dass diese Strategie der Schuldzuweisung an die EU erfolgreich sein sollte. Indem die sanktionierte Regierung eine illegitime Bedrohung von außen konstruiert und sich selbst als einzige Garantin der nationalen Souveränität geriert, ist es sehr wahrscheinlich, dass sich die Bevölkerung hinter die angegriffene Regierung stellt und ihr wachsende Unterstützung entgegenbringt. Daraus ergibt sich das Interventionsparadox: EU-Interventionen führen auf diese

Weise eher zu einer Stärkung als zu einer Destabilisierung von Regierungen, die von solchen Interventionen betroffen sind.

Grundsätzlich scheinen sich die europäischen Institutionen dieses Mechanismus bewusst zu sein, was die Zurückhaltung im Hinblick auf Interventionen und deren Verschärfung zum Teil erklärt.<sup>06</sup> Am Beispiel der diplomatischen Sanktionen gegen die österreichische Regierung unter Wolfgang Schüssel (ÖVP) aufgrund der Regierungsbeteiligung der rechtsgerichteten FPÖ im Jahr 2000 haben wir an anderer Stelle gezeigt, dass bereits der erste Fall eines EU-Eingreifens gegen eine mitgliedstaatliche Regierung aufgrund vermeintlicher Verstöße gegen demokratische Prinzipien negative politische Auswirkungen hatte.<sup>07</sup> An diesem Beispiel zeigte sich, dass die europäische Intervention eben nicht dazu führte, dass die Zustimmung der Bevölkerung zur sanktionierten Regierung sank. Im Gegenteil, führende Vertreter der Regierung stellten die Sanktionen der EU-Partner als ungerechtfertigten Eingriff in die österreichische Politik dar und brandmarkten sie als Angriff auf Österreich insgesamt. Dadurch stiegen die Popularitätswerte der Regierung, und beide Parteien konnten ihre Koalition nach der nächsten Wahl fortsetzen.

Dieses Muster lässt sich auch für Ungarn und Polen nachzeichnen. Dabei kann zunächst festgehalten werden, dass die ungarische Regierung unter Viktor Orbán deutlich mehr geschont wird als etwa Österreich im Jahr 2000 oder Polen seit 2015, und das obwohl Orbán zunächst nur in geringem Ausmaß und zuletzt gar nicht mehr auf Forderungen der EU zur Anpassung seiner verstärkt autoritären Gesetzgebung reagiert hat. Trotz der relativen Schonung ist es dem ungarischen Ministerpräsidenten aber gelungen, die EU als Gefahr und sich selbst als demokratisch legitimierten Sicherheitsgaranten für sein Land darzustellen.<sup>08</sup> Seit der Regierungsübernahme 2010 ist seine Rhetorik so weit ins Nationalistische und Antisemitische gerückt, dass inzwischen selbst die Partei Jobbik – früher weiter rechts als Or-

**01** Vgl. grundlegend R. Kent Weaver, *The Politics of Blame Avoidance*, in: *Journal of Public Policy* 4/1986, S. 371–398.

**02** Vgl. etwa Bernd Schlipphak/Matthias Freise/Jan Förster, *Legitimationsstrategien autoritärer Rentierstaaten in Zeiten der Krise*, in: *Zeitschrift für Politik* 1/2017, S. 2–30.

**03** Vgl. exemplarisch Arthur Lupia/Jesse O. Menning, *When Can Politicians Scare Citizens into Supporting Bad Policies?*, in: *American Journal of Political Science* 1/2009, S. 90–106.

**04** Vgl. dazu die richtungsweisenden Artikel Liesbet Hooghe/Gary Marks, *Calculation, Community, and Cues: Public Opinion on European Integration*, in: *European Union Politics* 4/2005, S. 419–443; Marco Steenbergen/Erica E. Edwards/Catherine De Vries, *Who's Cueing Whom? Mass-Elite Linkages and the Future of European Integration*, in: *European Union Politics* 1/2007, S. 13–35.

**05** Vgl. Catherine De Vries/Erica E. Edwards, *Taking Europe to Its Extremes: Extremist Parties and Public Euroscepticism*, in: *Party Politics* 1/2009, S. 5–28.

**06** Gerade die Zurückhaltung der EU im Falle Ungarns ist aber natürlich auch wesentlich auf die Mitgliedschaft Orbáns in der EVP zurückzuführen.

**07** Vgl. Bernd Schlipphak/Oliver Treib, *Playing the Blame Game on Brussels. The Domestic Political Effects of EU Interventions Against Democratic Backsliding*, in: *Journal of European Public Policy* 3/2017, S. 352–365.

**08** Vgl. ebd.

báns Fidesz – liberaler als Orbán auftritt und um Wählerinnen und Wähler der politischen Mitte kämpft.

Für Polen lassen sich ähnliche Entwicklungen beobachten. Wie Orbán setzt die von der rechtskonservativen PiS geführte polnische Regierung auf rhetorische Muster, die jegliche Intervention der EU als illegitimen Eingriff in die nationale Souveränität darstellen. Dabei verknüpfen führende Vertreterinnen und Vertreter der Partei und der Regierung die „Einmischung“ aus Brüssel immer wieder geschickt mit der historischen Erfahrung der deutschen und sowjetischen Besatzung des Landes.<sup>09</sup> Und offenbar verfährt diese Strategie bei der Bevölkerung. Nach der Eröffnung des Verfahrens gemäß Artikel 7 des EU-Vertrages im Dezember 2017 stieg die ohnehin schon wachsende Zustimmung zur Regierung weiter an. Seither schwankt sie zwar immer wieder etwas, liegt aber konstant über dem Niveau, das die PiS bei den Wahlen 2015 erreichte.<sup>10</sup>

Zusammenfassend scheinen diese Beobachtungen das Interventionsparadox zu bestätigen. Die Zurückhaltung der EU in der Anwendung verschärfter Sanktionspotenziale – sofern überhaupt politisch durchsetzbar – wird vor dem Hintergrund dieses Mechanismus verständlich. Angesichts dessen stellt sich die Frage, wie die Wirksamkeit dieses Mechanismus durchbrochen werden kann. Aus unserer Sicht wäre dafür eine wohlüberlegte institutionelle Reform vonnöten, die wir im Folgenden vorstellen.

#### REFORMOPTIONEN: MÖGLICHKEITEN ZUR VERHINDERUNG DES INTERVENTIONSPARADOXES

Um mögliche Reformoptionen zu prüfen, mit denen das Interventionsparadox vermieden werden könnte, gilt es, zuerst die Faktoren für eine erfolgreiche Nutzung des Mechanismus aufseiten der beschuldigten nationalen Akteure zu identifizieren. Dabei scheinen aus unserer Sicht drei Faktoren ausschlaggebend. Um die EU-

Schuldzuschreibung plausibel konstruieren zu können, müssen zunächst zwei Elemente gegeben sein: Die nationale Regierung muss die Intervention als von außen kommend (Grundbedingung 1) und als negativ für das ganze Land und seine Bevölkerung (Grundbedingung 2) darstellen können. Beide Elemente in Kombination sind notwendig, um in der Bevölkerung das Gefühl der Bedrohung von außen hervorzurufen und darauf aufbauend das Ziel zu propagieren, die nationale Autonomie gegen diese äußere Bedrohung zu verteidigen. Schließlich muss die nationale Regierung die EU-Intervention als illegitime Einmischung darstellen können, die der demokratischen Legitimation der nationalen Regierung und damit dem Mehrheitswillen der heimischen Bevölkerung entgegensteht (Grundbedingung 3).

Um das Interventionsparadox zu vermeiden, müsste die EU ihr Vorgehen also so gestalten, dass diesen drei Bedingungen der Nährboden entzogen wird. Wie könnte dies gelingen?

Mit Blick auf **Grundbedingung 1** („Intervention von außen“) lässt sich vermuten, dass die Anwendung des Mechanismus dann schwieriger für Regierungen wird, wenn die Intervention auf Nachfrage von Akteuren aus dem betreffenden Land selbst erfolgt. Das Argument, dass durch die Intervention Gruppen oder Bevölkerungsteile geholfen werden soll und diese selbst um diese Hilfe gebeten haben, erschwert es, die Intervention als von außen kommend darzustellen. Daraus folgt, dass die EU verstärkt auf die Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen Gruppen setzen sollte, die im betreffenden Land glaubwürdig gegen den Abbau von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit durch die Regierung opponieren. Dabei ist derzeit noch offen, wie ein solcher Weg der Zusammenarbeit aus der Gesellschaft heraus (*bottom-up*) institutionalisiert werden kann und soll. Klar scheint aber, dass es einen Kanal geben muss, durch den Bürgerinnen und Bürger eines Landes ihre Beschwerden möglichst niederschwellig äußern können. Dies könnte beispielsweise durch eine unabhängige europäische Behörde für Demokratie und Rechtsstaatlichkeit mit Büros in allen Mitgliedstaaten verwirklicht werden, an die sich gesellschaftliche Gruppen und einzelne Bürgerinnen und Bürger wenden können, wenn sie den Eindruck haben, dass in ihrem Land rechtsstaatliche oder demokratische Prinzipien missachtet werden.

<sup>09</sup> Vgl. zum Beispiel Majid Sattar/Konrad Schuller, Kritik und Aggression, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ), 12. 1. 2016, S. 3; „Es gilt, dass Frau Merkel für uns das Beste wäre“, Jarosław Kaczyński im Interview mit Konrad Schuller, in: FAZ, 7. 2. 2017, S. 2.

<sup>10</sup> Vgl. Poll of Polls, Poland, <https://pollofpolls.eu/PL> (Zugriff am 3. 12. 2018).

In Bezug auf **Grundbedingung 2** („negative Auswirkungen für gesamtes Land“) müssten sich die ergriffenen Sanktionen spezifischer gegen die betreffende Regierung oder die sie tragenden Parteien richten und nicht das ganze Land an sich ins Visier nehmen. Im Falle Ungarns ließe sich dies etwa durch den Ausschluss oder die zeitweilige Suspendierung von Orbáns Partei aus dem Verbund der Europäischen Volkspartei (EVP) umsetzen. Dieses Instrument kam zum Beispiel im Jahr 2000 gegen die ÖVP zum Einsatz. Auf Druck anderer Mitglieder der europäischen Parteifamilie ließ die ÖVP ihre Mitgliedschaft in der EVP zeitweise ruhen. Dass die EVP mit Orbáns Fidesz nicht ebenso verfährt, ermöglicht es ihm, seine immer radikalere, auf antisemitische Stereotype Bezug nehmende Rhetorik mit Verweis darauf zu verteidigen, dass er immer noch Teil des konservativen Mainstreams in Europa ist.

Um die **Grundbedingung 3** („illegitimer Eingriff gegen Mehrheitswillen“) für das Auftreten des Interventionsparadoxes zu umgehen, wäre es notwendig, Verstöße gegen Demokratie und Rechtsstaatlichkeit zunächst durch eine als legitim wahrgenommene unabhängige Institution feststellen zu lassen. Aus unserer Sicht bedarf es dafür einer offenen, unabhängigen und neutralen Überwachung der Situation in allen Mitgliedstaaten, auf deren Grundlage dann Verstöße identifiziert und die Notwendigkeit von Gegenmaßnahmen festgestellt werden können.

Andere Autoren haben in diesem Zusammenhang vorgeschlagen, diese Aufgabe in die Hände der bisher für die Etablierung und Ahndung von Verstößen gegen europäisches Recht verantwortlichen Institutionen – vornehmlich die Kommission und den EuGH – zu legen und diese mit der verstärkten Nutzung rechtlicher Sanktionen zu betrauen.<sup>11</sup> Das scheint uns angesichts des hohen Grades an Politisierung beider Institutionen – vor allem der Kommission, aber inzwischen auch des EuGH – weder realistisch noch wünschenswert. Angesichts der sehr offenen Definition demokratischer und rechtsstaatlicher Prinzipien in den europäischen Verträgen würde dies beiden Institutionen ein erhebliches Maß an zusätzlicher Macht verleihen, wenn sie allein da-

rüber entscheiden könnten, was diese Prinzipien bedeuten und welche Formen von Verstößen zu sanktionieren sind. Zudem würde es bedeuten, dass man ausgerechnet jene Institutionen mit mehr Autorität ausstattet, deren Legitimität ohnehin schon hochgradig umstritten ist. Es ist schwer vorstellbar, dass Regierungen, die sich beispielsweise in der europäischen Flüchtlingspolitik vehement gegen die politischen Projekte der Kommission positioniert und gegenüber der eigenen Bevölkerung massiv dagegen Stimmung gemacht haben, dieselbe Institution ausgerechnet bei der Feststellung von Verstößen gegen Demokratie und Rechtsstaatlichkeit als legitime Autorität anerkennen.

Wir plädieren daher für die Schaffung einer unabhängigen *europäischen Behörde zur Überwachung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit* in den Mitgliedsländern der EU. Diese müsste in der Lage sein, aktiv Informationen zur Situation in allen EU-Staaten zu sammeln und auszuwerten. Dies bedeutet, dass sie in allen Staaten eine Niederlassung haben müsste. Diese Büros müssten möglichst offen und leicht zugänglich für zivilgesellschaftliche Akteure und einzelne Bürgerinnen und Bürger sein, um zu ermöglichen, dass Beschwerden aus der Mitte der Gesellschaft eingereicht und überprüft werden können. Sollten sich die Beschwerden als stichhaltig erweisen, wäre ein Eingreifen der EU keine Intervention von außen, sondern gewissermaßen eine von innen gerufene Hilfe. Folglich wäre es deutlich schwerer, das Vorgehen als Einmischung von außen zu geißeln. Zudem wäre die Behörde für alle Mitgliedstaaten zuständig, sodass dem Verdacht vorgebeugt werden könnte, die EU greife sich bei derartigen Verfahren nur anlassbezogen einzelne unliebsame Staaten heraus, obwohl möglicherweise auch in anderen Ländern Defizite bei der Demokratie und Rechtsstaatlichkeit bestehen.

Damit eine solche Behörde als legitim wahrgenommen wird, sollte sie von unabhängigen Expertinnen und Experten aus den Bereichen Menschenrechte, demokratisches Regieren und Rechtsstaatlichkeit geführt werden. Sie müsste zudem dem Zugriff der Politik – sowohl von der europäischen als auch von der nationalen Ebene – so weit wie möglich entzogen werden. Die demokratische Verantwortlichkeit der Behörde würde dadurch gesichert, dass sie regelmäßig Berichte über ihre Tätigkeit erstellen

<sup>11</sup> Vgl. Michael Blauberger/R. Daniel Kelemen, Can Courts Rescue National Democracy? Judicial Safeguards Against Democratic Backsliding in the EU, in: *Journal of European Public Policy* 3/2017, S. 321–336.

und veröffentlichen und sich für ihre Arbeit gegenüber demokratisch legitimierten Organen wie dem Europäischen Parlament oder nationalen Parlamenten rechtfertigen müsste. Die Einschätzungen der Behörde wären dabei rechtlich nicht bindend – somit wäre für ihre Schaffung auch keine Änderung der Verträge notwendig, die in der aktuellen politischen Situation ohnehin unrealistisch wäre. Allerdings könnten auf Grundlage dieser Berichte bestehende Interventionsmechanismen, etwa das Verfahren nach Artikel 7, die Ächtung nationaler Parteien im Rahmen ihrer europäischen Parteienverbände oder andere Formen spezifischer Sanktionen gegen die politisch Verantwortlichen, mit einem deutlich höheren Grad an Legitimität eingesetzt werden.

Unser Reformvorschlag hat eine gewisse Ähnlichkeit mit Jan-Werner Müllers Konzept der „Kopenhagen-Kommission“.<sup>12</sup> Angesichts dessen weisen wir auf zwei zentrale Unterschiede hin, die entscheidend dafür sind, dass unser Vorschlag aus unserer Sicht sowohl effektiver als auch realistischer umzusetzen ist.

*Erstens* ist für uns die Verankerung in den Mitgliedstaaten von zentraler Bedeutung. Diese ermöglicht einen Bottom-up-Mechanismus zivilgesellschaftlicher Beschwerden, mit dem es den beschuldigten Regierungen deutlich erschwert würde, EU-Interventionen als äußere Einmischung darzustellen. *Zweitens* wären die Empfehlungen und Berichte der von uns vorgeschlagenen Behörde rechtlich nicht bindend, sondern würden lediglich die faktische Grundlage für die Aktivierung vorhandener Sanktionsmechanismen bilden. Die Berichte von Müllers Kopenhagen-Kommission sollen stattdessen automatisch zu Sanktionen durch die Europäische Kommission führen. Dies würde aus unserer Sicht eine Vertragsrevision vonnöten machen, die politisch unrealistisch ist.

### DAS INTERVENTIONSPARADOX IM KONTEXT AKTUELLER EU-REFORMDEBATTEN

Lassen sich in der aktuellen EU-Reformdebatte Ansatzpunkte für die von uns identifizierten

<sup>12</sup> Vgl. Jan-Werner Müller, *Should the EU Protect Democracy and the Rule of Law inside Member States?*, in: *European Law Journal* 2/2015, S. 141–160.

Probleme und die vorgestellten Reformoptionen finden? Um diese Frage zu beantworten, setzen wir uns abschließend mit dem 2017 von der Europäischen Kommission veröffentlichten Weißbuch zur Zukunft Europas auseinander, in dem die Kommission die Lage der EU beschreibt und mögliche Reformszenarien skizziert.<sup>13</sup>

Zumindest scheint die Kommission unsere Wahrnehmung der Kernproblematik zu teilen. Unter der Überschrift „Eine Frage von Vertrauen und Legitimität“ wird die Wirksamkeit der EU-Schuldzuweisung ausdrücklich anerkannt: „Das Probleme auf ‚Brüssel‘ geschoben und Erfolge grundsätzlich für sich selbst verbucht werden, dass es an Eigenverantwortung für gemeinsame Beschlüsse mangelt und die Schuld gewohnheitsmäßig immer anderen zugeschoben wird, hat bereits Schaden angerichtet. Und die Bürgerinnen und Bürger sind gegen diese offenkundigen Bilder der Uneinigkeit nicht immun.“<sup>14</sup>

Dennoch konzentriert sich das Weißbuch in der Folge auf fünf Szenarien, in denen dieses Thema jeweils weitestgehend vernachlässigt wird. Stattdessen wird in mindestens vier der fünf Szenarien mit der impliziten Annahme gearbeitet, dass die Bürgerinnen und Bürger die Leistungen der EU informiert zur Kenntnis nehmen und die EU vor diesem Hintergrund bewerten. Die jeweiligen Schwerpunkte der Reformszenarien werden auf ihre Auswirkungen auf die Bereiche „Binnenmarkt und Handel“, „Wirtschafts- und Währungsunion“, „Schengen, Migration und Sicherheit“, „Außenpolitik und Verteidigung“ sowie „EU-Haushalt“ geprüft. Unter der Rubrik „Pro und Kontra“ wird dann für jedes Szenario diskutiert, ob die Versprechen auf dem Papier und die Erwartungen der Bevölkerung tatsächlich in die Tat umgesetzt werden können, um die Legitimität der EU zu erhöhen. Damit bleibt der Bezugsrahmen einseitig auf die Output-Legitimität verengt. Das steht aber in einem erheblichen Spannungsverhältnis zu der Beobachtung, dass die Bürgerinnen und Bürger oft gar nicht unterscheiden (können), welche Maßnahmen aus Brüssel kommen und wofür die eigene Regierung verantwortlich ist: „Die

<sup>13</sup> Vgl. Europäische Kommission, *Weißbuch zur Zukunft Europas. Die EU der 27 im Jahr 2025 – Überlegungen und Szenarien*, COM (2017) 2025, 1.3.2017, [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/weissbuch\\_zur\\_zukunft\\_europas\\_de.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/weissbuch_zur_zukunft_europas_de.pdf).

<sup>14</sup> Ebd., S. 12.

Kluft zwischen Versprechen und Realität ist eine ständige Herausforderung. Dies liegt teilweise daran, dass die EU nicht leicht zu verstehen ist, da es neben der europäischen Ebene auch die Ebene der Mitgliedstaaten gibt. Es wird nicht gut genug erklärt, wer was tut, und der positive Beitrag der EU zum Alltag wird eben nur dann sichtbar, wenn die Geschichte auch vor Ort erzählt wird.“<sup>15</sup>

Die von der Kommission vorgeschlagene Lösung für dieses Defizit – „mehr Rechenschaft ablegen und gemeinsame Beschlüsse besser und schneller in die Tat umsetzen“ – wird nur im Hinblick auf die Effektivität, nicht aber bezogen auf institutionelle Transparenz und Legitimität diskutiert.<sup>16</sup> Bezogen auf die Szenarien tauchen diese Aspekte nur im fünften Szenario – „Viel mehr gemeinsames Handeln“ – explizit auf. Hier verweist die Kommission explizit darauf, dass mehr und schnelleres gemeinsames Handeln einerseits zu besserer Performanz – auch im Hinblick auf europäische Bürgerrechte – führe. Damit bestehe allerdings die Gefahr, „dass sich Teile der Gesellschaft von der EU abwenden, die das Gefühl haben, der EU mangle es an Legitimität bzw. sie hätte den nationalen Behörden zu viel Macht abgenommen.“<sup>17</sup> Ein Lösungsvorschlag für diese Problematik wird allerdings nicht entwickelt, auch wenn diese angesichts der im ersten Teil des Weißbuchs diskutierten Problemlagen mit der Legitimität der EU – und ihrer Interventionen – zentral zu sein scheint.

Die im Weißbuch geschilderten Szenarien lassen also keine wirklichen Rückschlüsse darauf zu, inwieweit sich die Europäische Kommission und andere europäische Institutionen in ihren Reformüberlegungen spezifisch mit der Frage legitimer Interventionen gegen Mitgliedstaaten, die demokratische Prinzipien und rechtsstaatliche Standards aushöhlen, auseinandergesetzt haben. Dies muss allerdings nicht bedeuten, dass die Kommission diese Fragen ignoriert. Immerhin wurde 2018 ein großes von der Europäischen Kommission gefördertes Forschungsprojekt, RECONNECT, ins Leben gerufen, in dem

18 Partnerinstitutionen und zahlreiche Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler – darunter auch die Autoren dieses Artikels – genau an solchen Überlegungen arbeiten.<sup>18</sup> Die Wahl zum Europäischen Parlament im Mai 2019 wird weiteren Aufschluss darüber geben, wie dringlich diese Forschung zum Erhalt von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit innerhalb der Europäischen Union ist.

<sup>15</sup> Ebd.

<sup>16</sup> Ebd., S. 13.

<sup>17</sup> Ebd., S. 24.

<sup>18</sup> Das Projekt hat eine Laufzeit von vier Jahren und steht unter dem Motto „Reconciling Europe with its Citizens through Democracy and Rule of Law“. Siehe <https://reconnect-europe.eu>.

#### BERND SCHLIPPHAK

ist Professor für Empirische Methoden der Sozialforschung am Institut für Politikwissenschaft der WWU Münster.

[bernd.schlipphak@uni-muenster.de](mailto:bernd.schlipphak@uni-muenster.de)

#### OLIVER TREIB

ist Professor für Vergleichende Policy-Forschung und Methoden empirischer Sozialforschung am Institut für Politikwissenschaft der WWU Münster.

[oliver.treib@uni-muenster.de](mailto:oliver.treib@uni-muenster.de)

# GEMÜTLICHE BLASE?

## Zur Brüsseler Kommunikationskultur

*Jan Georg Plavec*

Über die Europäische Union wird seit Jahren vorrangig im Krisenmodus gesprochen. Auf die Wirtschafts- und Staatsschuldenkrise sowie zahlreiche interne Zerwürfnisse folgen nun der Brexit und im Mai 2019 die Europawahlen, für die viele Kommentatoren Zugewinne im Lager der Rechtspopulisten und Europaskeptiker vorhersagen.

„Europa“ werde eben nicht richtig vermittelt, heißt es gerade in europhilen Kreisen. Die Dauerkrise als Kommunikationsproblem? So sah es der Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker bei seinem Amtsantritt 2014, als er auf das schwindende Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die EU verwies und explizit eine bessere Kommunikation anmahnte. 2016 gaben die Staats- und Regierungschefs in der „Erklärung von Bratislava“ sich selbst die Aufgabe, die Kommunikation „zuallererst mit unseren Bürgern“ zu verbessern. Die Generaldirektion Kommunikation der Kommission leitete daraus den Auftrag ab, es sollten „die zentralen Botschaften der Europäischen Kommission klarer kommuniziert werden, und es müssen konkrete Maßnahmen in den Mittelpunkt rücken, die für die europäischen Bürgerinnen und Bürger und die nationalen Parlamente von Bedeutung sind.“<sup>01</sup>

Neu ist der Ansatz nicht: Schon im 2006 von der Kommission vorgelegten Weißbuch über eine europäische Kommunikationspolitik ist von einer „Kluft“ zwischen den EU-Institutionen und den Bürgern die Rede, die mit besserer Kommunikation zu überbrücken sei.<sup>02</sup> Man kann sich schon wundern, dass zwar seit Jahren über eine gelingende europapolitische Kommunikation gesprochen wird – im Endeffekt aber kaum mehr passiert ist als eine interne Reform der Sprecherdienste der EU-Institutionen und die Eröffnung von „Verbindungsbüros“ in den Mitgliedstaaten. Deren Aktivitäten erreichen vor allem die ohnehin schon überzeugten Europäer, während die „Europaskeptiker“ zumindest me-

dial an Oberwasser gewinnen. Wo ließe sich also stattdessen ansetzen?

In diesem Beitrag werde ich zeigen, dass es sich lohnt, die Politikerinnen und Politiker sowie die Journalistinnen und Journalisten in Brüssel genauer in den Blick zu nehmen. Diese Akteure handeln routinemäßig jene Botschaften aus, die die Grundlage für die Europadebatten in den nationalen Massenmedien bilden. Versteht man die Grundhaltungen, die hinter diesem Aushandlungsprozess stecken, eröffnet sich ein neuer Blick auf den Gehalt der als defizitär empfundenen Kommunikation über Europa. Hierfür werde ich im Folgenden die Ergebnisse einer Befragung von je 150 dauerhaft in Brüssel stationierten EU-Politikern und -Korrespondenten vorstellen, die ich im Frühjahr 2016 im Rahmen meiner Dissertation erstellt habe.

### EUROPÄISCHE ÖFFENTLICHKEIT?

Mittlerweile gilt es als Gemeinplatz, der EU ein Kommunikationsdefizit zu bescheinigen – auch in der Forschung. Auf die Anregung von Jürgen Habermas Anfang des neuen Jahrtausends, die Möglichkeit und das Entstehen einer europäischen Öffentlichkeit auszuloten,<sup>03</sup> hat sich eine lebhafte Debatte entwickelt. Ausgangspunkt ist die Beobachtung, dass europäische Politik zwar in weiten Teilen vergemeinschaftet ist, dass über diese Politik aber weitgehend ausschließlich in nationalen Öffentlichkeiten berichtet und diskutiert wird – die zwangsläufig einen tendenziell eingeeengten, eben nationalen Blick auf die EU haben. Für eine europäische Öffentlichkeit wären demnach europaweit verbreitete Massenmedien wünschenswert, die EU-Politik aus einer europäischen Sichtweise betrachten und vorrangig europäische statt nationale Politiker zu Wort kommen lassen – ganz so, wie es die 1990 gegründete und 1998 eingestellte Zeitung „The European“ versucht hat.



Es ist jedoch absehbar, dass eine „echte“ europäische Öffentlichkeit so bald nicht entstehen wird. Medienmärkte und Öffentlichkeiten sind in der EU weiterhin überwiegend national organisiert. Stattdessen lässt sich auf eine graduelle Europäisierung nationaler Debatten zur EU-Politik hoffen. Diese Debatten laufen auch in Zeiten von Social Media und Filterblasen vor allem in den nationalen Massenmedien. Es sind die Zeitungen, Politik- und Wirtschaftsmagazine, Rundfunksender sowie deren Online-Ableger, die eine kontinuierliche Berichterstattung über EU-Politik leisten. Sie sind ein zentraler Referenzpunkt auch für jene Teile des Publikums, die kein Zeitungsabonnement haben und bei seriösen Nachrichtenformaten umschalten.

Akzeptiert man diesen Befund, ist nach den Entstehungsbedingungen der Berichterstattung zu fragen. Dabei richtet sich der Blick nach Brüssel. Hier entstehen routinemäßig jene Nachrichten von und über EU-Politik, die durch die traditionellen Massenmedien einen Großteil der mehr als 500 Millionen EU-Bürgerinnen und Bürger erreichen. Erstellt werden diese Beiträge überwiegend von den rund tausend dauerhaft in Brüssel akkreditierten Korrespondentinnen und Korrespondenten, die dafür regelmäßig mit den Vertreterinnen und Vertretern der schwerpunktmäßig in Brüssel tätigen EU-Institutionen Kommission, Parlament und Rat sowie der Ständigen Vertretungen der nationalen Regierungen kommunizieren – in Pressekonferenzen, Hintergrundgesprächen, Interviews oder über Presseanfragen.

## POLITISCHE KOMMUNIKATIONSKULTUR

Zwar wurden Journalisten und ihre Arbeitsroutinen sowie der Brüsseler Kommunikationskontext in zahlreichen Studien beschrieben. Insbesondere

die Interaktion von Politikern und Journalisten sowie die sie prägenden Einstellungen (in Form von Erwartungen und Rollenbildern) wurden aber weitestgehend ausgeklammert. Dabei prägt gerade jenes grundlegende Verständnis von politischer Kommunikation, das diese Politiker und Journalisten in der täglichen Zusammenarbeit gemeinsam entwickeln, in entscheidender Weise die Botschaften, die von Brüssel aus ihren Weg in die Öffentlichkeit(en) finden. Zur Untersuchung dieser Zusammenhänge hat die Kommunikationswissenschaftlerin Barbara Pfetsch das Konzept der politischen Kommunikationskultur entwickelt. Darunter versteht sie die Summe der Einstellungen von Politikern und Journalisten in Bezug auf die Herstellung politischer Botschaften, die an ein gemeinsames Publikum gerichtet werden.<sup>04</sup>

Kommunikation wird dabei als Prozess verstanden, der sich aus den vier Dimensionen der Kommunikationskultur zusammensetzt: Die erste Dimension ist der Input, etwa in Form von öffentlicher Meinung. Er wird, das ist die zweite Dimension, nach spezifischen Regeln verarbeitet – der medialen Verwertungslogik der Journalisten oder der Machtlogik der Politiker. Damit hängt, drittens, der kommunikative Output zusammen: also die Reichweite und das Themensetzungspotenzial verschiedener kommunikativer Praktiken. Dazu gesellen sich, viertens, die Selbst- und Fremdbilder – also die Rollen, die Politiker und Journalisten selbst zu spielen meinen oder die sie bei der jeweils anderen Gruppe wahrnehmen.

Kommunikationskultur entsteht da, wo Politiker und Journalisten regelmäßig miteinander agieren. In Brüssel ist dies der Fall, und zwar unter den einzigartigen Bedingungen eines multinationalen Machtzentrums, in dem ein kommunikatives Milieu Tag für Tag routinemäßig politische Botschaften aushandelt. Der Begriff „aushandeln“ ist bewusst gewählt: Tatsächlich kann die Interaktion von Politikern und Journalisten zumindest in liberalen Demokratien als Austausch von Informationen gegen Publizität modelliert werden. Die Geschäftsmäßigkeit dieser Beziehungen einschließlich der Gefahr einer zunehmenden geistigen Nähe der politischen und

**01** Europäische Kommission, Anhang des Beschlusses der Kommission zur Annahme des als Finanzierungsbeschluss geltenden Arbeitsprogramms 2018 im Bereich Kommunikation, C (2017) 8516 final, 18. 12. 2017, [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2018-annual-work-programme\\_annex\\_to\\_wp-2018-c2017-8516\\_dg-comm\\_de\\_0.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2018-annual-work-programme_annex_to_wp-2018-c2017-8516_dg-comm_de_0.pdf).

**02** Vgl. Europäische Kommission, Weißbuch über eine europäische Kommunikationspolitik, KOM (2006) 0035 endgültig, 1. 2. 2006, <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0035:FIN:DE:PDF>.

**03** Vgl. Javier Ruiz-Soler, Gibt es eine europäische Öffentlichkeit? Forschungsstand, Befunde, Ausblicke, in: APuZ 37/2017, S. 35–40.

**04** Vgl. Barbara Pfetsch, Politische Kommunikationskultur. Politische Sprecher und Journalisten in der Bundesrepublik und den USA im Vergleich, Wiesbaden 2003.

kommunikativen Eliten zueinander wird allerdings traditionell kritisch gesehen.<sup>05</sup>

Mit der politischen Kommunikationskultur sind die systemischen Bedingungen, unter denen kommuniziert wird, unmittelbar verknüpft: Kommunikationssystem und -kultur bilden eine Einheit. Der Vergleich von neun westeuropäischen Ländern zeigt,<sup>06</sup> dass sich die politischen Kommunikationskulturen in Europa in mehrere Typen einteilen lassen – je nachdem, ob sie eher einer von der Politik dominierten Agenda folgen oder eher der Logik und den Bedürfnissen der Massenmedien. Insgesamt clustern sich Kommunikationskulturen regional, es gibt also einen süd-, mittel- und nordeuropäischen Kommunikations-Kulturraum.<sup>07</sup>

In Brüssel gelten hingegen besondere Bedingungen für die Kommunikationskultur. Zwar stellt sich auch hier die Frage, ob eher nach den Regeln der Politik oder der Medien kommuniziert wird. Vor allem aber gewinnt das Mit- respektive Gegeneinander auf der europäischen Ebene an Komplexität. Politiker stehen vor der Herausforderung, dass sie ihre Positionen einerseits vor einer gesamteuropäischen Öffentlichkeit vertreten müssen – und andererseits für ihren Verbleib an der Macht besonders auf heimische Wählerinnen und Wähler angewiesen sind. Dazu kommen die spezifischen EU-Machtstrukturen, also etwa die zentrale Rolle der EU-Kommission für die Nachrichtenredaktionen. Auf Medienseite lassen sich die Korrespondenten grundsätzlich in zwei Gruppen einteilen: Zum einen gibt es solche mit nationaler oder regionaler Zielgruppe, die bei der Berichterstattung vor allem die Anforderungen ihrer heimischen Newsrooms beachten müssen, zum anderen solche, deren Medien eine nicht nationale und zu meist elitäre Zielgruppe haben. Dazu zählen die traditionell einflussreiche „Financial Times“ sowie das auf die „Brüsseler Blase“ zielende Online-Portal samt Wochenzeitung „Politico“.

**05** Vgl. Jay G. Blumler, *The Crisis of Public Communication*, 1995–2017, in: *Javnost – The Public* 1–2/2018, S. 83–92. Für Deutschland vgl. Leif Kramp/Stephan Weichert, *Gefährliche Nähe zwischen Politik und Medien*, 26. 5. 2010, [www.zeit.de/politik/deutschland/2010-05/politik-medien-hintergrund](http://www.zeit.de/politik/deutschland/2010-05/politik-medien-hintergrund).

**06** Vgl. Barbara Pfetsch (Hrsg.), *Political Communication Cultures in Western Europe*, Basingstoke 2014.

**07** Siehe etwa Daniel C. Hallin/Paolo Mancini, *Comparing Media Systems*, Cambridge 2004; Barbara Pfetsch/Eva Mayerhöffer/Tom Moring, *National or Professional? Types of Political Communication Culture across Europe*, Cambridge 2004.

Mit Blick auf die politische Kommunikation in Brüssel stellen sich nun drei Fragen: *Erstens*, entsteht im Brüsseler Kommunikationskontext eine von Politikern und Journalisten breit geteilte, gewissermaßen „europäische“ Kommunikationskultur – oder ist Brüssel vielmehr eine Ansammlung von Akteuren, die letztlich nur ihr Heimatland im Blick haben und in einem babylonischen „Kommunikations-Multikulti“ aneinander vorbeireden? *Zweitens*, hat sich in Brüssel eine homogene Kommunikationselite aus Politikern und Journalisten herausgebildet, mit gemeinsamen Kommunikationszielen und einem gemeinsamen Verständnis, wie diese Ziele zu erreichen sind – oder sind die Interaktionen in Brüssel ähnlich konfliktreich und antagonistisch, wie man es aus manchen nationalen Kommunikationssystemen kennt? Und *drittens*, ist abzusehen, ob sich mit der eventuellen Ankunft einer größeren Zahl von Europaskeptikern nach der Europawahl daran etwas ändert?

Diese drei Punkte bestimmen mit, was am Ende aus Brüssel berichtet wird und worüber die Bürger diskutieren. Je homogener die Politiker und Akteure in Europas „erster und vielleicht einziger Öffentlichkeit“<sup>08</sup> – also dem Elitenmilieu in Brüssel – sind, desto wahrscheinlicher spiegelt sich dieses gemeinsam europäische Verständnis in den Medien, Debatten und den Vorstellungen der Europäer wider.

## GEMEINSAMKEITEN UND UNTERSCHIEDE

Um die Brüsseler Kommunikationskultur zu erfassen, habe ich in der ersten Jahreshälfte 2016 die Einstellungen von je 150 Politikern und Journalisten abgefragt, die permanent in Brüssel arbeiten beziehungsweise dort akkreditiert sind. Auf Politikerseite wurden die in der Hierarchie am höchsten stehenden Vertreter der drei Institutionen Kommission, Parlament und Rat sowie die Ständigen Vertretungen adressiert: also Kommissare und ihre Kabinettschefs, das Präsidium, die Ausschuss- und nationalen Delegationsvorsitzenden im Parlament sowie die Ständigen Vertreter der Mitgliedstaaten. Bei den Journalisten wurden entsprechend ihres zahlenmäßigen Anteils im *corps de presse* permanent akkreditierte Korresponden-

**08** Olivier Baisnée, *Can Political Journalism Exist at EU Level?*, in: Raymond Kuhn/Erik Neveu (Hrsg.), *Political Journalism*, Abingdon-Thames 2002, S. 108–128.

ten von Medien mit nationaler/regionaler sowie transnationaler Zielgruppe befragt. In der Summe ergibt sich aus den Teilnehmern ein repräsentatives Bild der Brüsseler Kommunikationselite.

Um zu ermitteln, ob bei den Einstellungen der Befragten die Gemeinsamkeiten oder Unterschiede überwiegen, wurden die Antworten gruppenweise aggregiert und miteinander verglichen – nach Nationalität und Berufsgruppe sowie gesondert für Alterskohorten und Europaskeptiker. Politikern und Journalisten wurden jeweils die gleichen Fragen gestellt – von denen sich viele auf die Wahrnehmung von und die Erwartungen an die jeweils andere Gruppe beziehen. Zudem mussten alle Befragten ihre Nationalität, ihr Alter, die Institution oder das Medium, für die oder das sie arbeiten, sowie ihre Arbeitserfahrung in Brüssel angeben. Die Gipfel- oder Ministertreffen wurden von der Erhebung insofern ausgeklammert, als weder nationale Spitzenpolitiker noch die für einzelne Gipfeltreffen anreisenden nationalen Journalisten befragt wurden. So gesehen dokumentieren die Antworten der befragten Politiker also eher den relativ bürokratischen Charakter der Kommission und verdeutlichen den Umstand, dass die (für die Studie befragten) Ständigen Vertreter in der Regel diskret hinter verschlossenen Türen verhandeln und politisch sensible Themen von den nationalen Spitzenpolitikern entscheiden lassen.

Die Ergebnisse zeigen, dass sich in Brüssel durchaus eine gemeinsame Kommunikationskultur herausgebildet hat – insbesondere mit Blick auf allgemein anerkannte „Spielregeln“. So berichten Politiker und Journalisten von einem gegenseitigen Grundvertrauen und nur wenigen Regelverstößen wie falsch übermittelten Informationen oder einem Bruch vorab vereinbarter Vertraulichkeit. Fast alle Befragten beschreiben das Verhältnis zur jeweils anderen Akteursgruppe als weitgehend konfliktfrei. Das ist weniger trivial, als es zunächst klingt. Dass beispielsweise politische Loyalitäten zwischen Politikern und Journalisten so gut wie keine Rolle spielen, ist ein bemerkenswerter Kontrast insbesondere zur hoch politisierten Medienlandschaft in Süd- und Osteuropa.

Insgesamt sind in Brüssel eher die Politiker tonangebend, was die Themensetzung angeht. Zwar gelten allgemein medienzentrierte Kommunikationspraktiken als besonders effektiv – also etwa Informationen an Medien durchzustechen, um deren Bedarf nach exklusiven Meldungen für die eigenen Zwecke auszunutzen, oder die Platzierung eines

Interviews in der „Financial Times“. Mehr als drei Viertel der befragten Politiker und Journalisten halten das für effektiv, und ebenfalls drei Viertel der Befragten erwarten, dass etwa mit einer Rede im EU-Parlament tendenziell nur ein viel kleineres Publikum erreicht werden kann. Aber anders als in Berlin, wo Politiker vielfach über eine teilweise aggressive und kampagnenhafte Themensetzung durch die Medien selbst klagen,<sup>09</sup> wird die politische Agenda in Brüssel von der Politik vorgegeben und machen sich die Politiker vor allem die klare Brüsseler Medienhierarchie zu nutze. Dies berichtet übereinstimmend eine große Mehrheit der befragten Politiker und Journalisten. Dabei kontrastieren sie – auch das wurde abgefragt – Brüssel mit ihrem jeweiligen nationalen Kommunikationssystem. Nur ein Viertel der EU-Korrespondenten versteht sich selbst als Agenda-Setter oder Kommentator. Stattdessen dominieren die Selbstbilder des neutralen Reporters (72 Prozent Zustimmung) sowie des kritischen Aufklärers (87 Prozent).

Zwar braucht europäische Politik die Medien, um Botschaften an die Bürgerinnen und Bürger zu bringen. Es gehört aber zur Eigenart des Brüsseler Milieus, dass sich diese Macht für die Journalisten nicht in eine Agenda-Setting-Dominanz übersetzt. Eine Erklärung dafür könnte der teils eklatante Ressourcenmangel sein, unter dem – mit Ausnahme weniger Leitmedien – fast alle Korrespondentenbüros leiden. Bereits vor zehn Jahren ergab eine Umfrage, dass Journalisten in Brüssel einen durchschnittlichen Beitrag in maximal sechs Stunden recherchieren und fertigstellen müssen.<sup>10</sup> In meiner Untersuchung bestätigen drei Viertel der Befragten, dass Ressourcenmangel eine Einschränkung ihrer Arbeit bedeute – weit stärker als politische Einflussnahme oder der Wunsch der Redaktion nach kommerziell verwertbaren Beiträgen.

## BEMERKENSWERTES PUBLIKUMSBILD

In zwei weiteren Punkten sind sich die befragten Politiker und Journalisten in Brüssel einig: Sie

<sup>09</sup> Vgl. Leif Kramp/Stephan Weichert, *Die Meinungsmacher. Über die Verwahrlosung des Hauptstadtjournalismus*, Hamburg 2010.

<sup>10</sup> Vgl. *Journalists @ Your Service/APCO Worldwide, Media Relations and Europe – From the Journalist's Perspective*, Mai 2008, <https://kosmopolit.files.wordpress.com/2008/06/apco-survey.pdf>.

geben relativ wenig auf Meinungsumfragen und haben ein durchweg negatives Publikumbild. Weder auf Politikmaßnahmen noch für die Karriere von Politikern schreiben die befragten Politiker und Journalisten der öffentlichen Meinung einen relevanten Einfluss zu. Während Kritiker einer zu starken Beachtung von Meinungsumfragen diesen Befund begrüßen dürften, stimmt das negative Publikumbild der Brüsseler Akteure nachdenklich. 71 Prozent der Befragten, egal ob Politiker oder Journalist, stimmen der Aussage zu, dass „gewöhnliche Bürger EU-Politik ohnehin nicht verstehen“. Die Brüsseler Eliten trauen ihren Wählern respektive Lesern/Zuschauern/Hörern also nicht besonders viel zu, und ihr Fatalismus trägt nicht dazu bei, dass die vielfach von europäischen und nationalen Spitzenpolitikern vorgetragenen Forderungen nach einer einfachen, klaren Sprache beim Reden über europäische Politik eingelöst werden.

Möglicherweise ist diese Haltung aber auch schlicht Ausdruck eines kaum auflösbaren Widerspruchs: In Brüssel kommunizieren Politiker und Journalisten in einem kosmopolitischen Umfeld; zugleich sind sie überzeugt, dass die heimischen Publika eine auf die national oder sogar regional relevanten Aspekte zugeschnittene Kommunikation erwarten: Über sämtliche Akteursgruppen hinweg stimmen drei Viertel der Befragten der Aussage zu, dass die allgemeine Öffentlichkeit politische Botschaften nur dann versteht, wenn diese mit einem „nationalen Dreh“ versehen werden. Zugleich ist es unter den Befragten Konsens, dass man für ein echtes Verständnis europäischer Politik auch andere Positionen als die eigene, nationale verstehen muss. Hier scheinen sich die Kommunikationseliten in einem echten Dilemma zu befinden, auf das viele mit Verbitterung reagieren.

Nationale beziehungsweise regionale Besonderheiten zeigen sich in Brüssel nur vereinzelt. Die Politiker und Journalisten scheinen ihre nationalen Kommunikationskulturen kaum aus dem Heimatland nach Brüssel „mitzunehmen“. Eine der wenigen Ausnahmen: Befragte aus Deutschland und Österreich schätzen Boulevardmedien als relativ einflussreich ein, während unter den Befragten aus den süd- und osteuropäischen Systemen mit ihren einflussreichen Fernsehsendern vor allem Talkshowauftritte als effektiv gelten.

In der Vergangenheit wurde den Politikern und noch stärker den Journalisten in Brüssel eine

Art blinde Europhilie unterstellt.<sup>11</sup> Unter den Befragten zeigt sich aktuell jedoch vielmehr, dass die Zufriedenheit mit der EU vor allem mit der Lage im eigenen Land zusammenhängt. Besonders deutlich wird dieser Zusammenhang für EU-Politiker: Diese zeigen sich besonders dann mit der EU und der europäischen Demokratie zufrieden, wenn die Interessen ihres Heimatlandes aus ihrer Sicht gut vertreten sind. Hier hat sich also ein instrumentelles Verständnis von der Zufriedenheit mit europäischer Demokratie entwickelt.

Eine letzte übergreifende Gemeinsamkeit bei der Kommunikation in der europäischen Mehrebenenöffentlichkeit zeigt sich in den Antworten auf die Frage nach den Netzwerken: Mit Ausnahme der Journalisten von transnational orientierten Elitemedien berichten die Befragten durchweg, dass sie mehr Kontakte mit Politikern respektive Journalisten aus dem eigenen Land haben als mit solchen aus den übrigen EU-Mitgliedstaaten. Dieser Befund muss nicht zwingend überraschen – aber er deutet doch darauf hin, dass im multinationalen Brüsseler Kommunikationsumfeld zumindest für Korrespondenten nationaler Medien der Bezug zum heimischen Publikum das Kommunikationsverhalten maßgeblich prägt. Die Politiker tun das Ihre, um in den für sie relevanten nationalen Medien aufzutauchen: Hintergrundgespräche werden häufig auf die Bedürfnisse von Journalisten aus dem eigenen Land optimiert; vor jedem Gipfel- und fast jedem Ministertreffen und auch danach organisieren die Ständigen Vertretungen Pressekonferenzen, die mehrheitlich von Journalisten aus dem eigenen Land frequentiert werden. Wenn in der Folge in den nationalen Medien vorrangig die Positionen der nationalen Spitzenpolitiker berichtet werden, kann dies nicht verwundern. Diese „nationale Versäulung“ wird schon lange beklagt<sup>12</sup> – auch sie bedingt eine nur langsam voranschreitende Europäisierung der medialen Berichterstattung. Darauf deutet auch der Befund hin, dass jene Brüsseler Akteure, die sich in einem internationalen Netzwerk bewegen, tendenziell seltener zu einer national verengten Kommunikation von EU-Politik neigen.

<sup>11</sup> Siehe hierfür beispielhaft Baisnée (Anm. 8).

<sup>12</sup> Vgl. Stefan Tobler, Zur Emergenz transnationaler Öffentlichkeiten. Konfliktinduzierter Kampf um Definitionsmacht und transnationale Kommunikationsverdichtung im Politikprozess „Internationale Steuerpolitik im EU- und OECD-Raum“, in: Kurt Imhof/Otfried Jarren/Roger Blum (Hrsg.), *Integration und Medien, Mediensymposium Luzern, Bd. 7, Integration und Medien, Wiesbaden 2002.*

## HOMOGENITÄT MIT BRÜCHEN

Die geschilderten Ergebnisse deuten darauf hin, dass es tatsächlich eine relativ homogene Brüsseler Kommunikationselite gibt. Dennoch ergeben sich durchaus Unterschiede, wenn man die Einstellungen von Politikern und Journalisten kontrastiert. So divergieren in Brüssel (wie auch in nationalen Kommunikationskulturen) das Selbst- und Fremdverständnis der Akteure erheblich. Sowohl Politiker als auch Journalisten sehen sich selbst in einer neutral informierenden, am Gemeinwohl orientierten Kommunikationsrolle – unterstellen der Gegenseite aber jeweils, sich stärker von egoistischen oder politisch motivierten Beweggründen leiten zu lassen.

Bei keiner der vier Dimensionen der Kommunikationskultur unterscheiden sich die Einstellungen der Brüsseler Politiker stärker von denen der Journalisten als bei den Rollenbildern. Solche Differenzen sind allerdings vor dem Hintergrund der Ergebnisse zu nationalen Kommunikationskulturen zu erwarten oder zu einem bestimmten Maß sogar zu begrüßen – schließlich verfolgen Politiker und Journalisten per definitionem unterschiedliche Kommunikationsziele, und eine gewisse Skepsis bezüglich der Beweggründe des Gegenübers schadet einer unabhängigen und kritischen Berichterstattung keineswegs.

Auf die Frage, was am Journalismus im EU-Kontext besonders kritikwürdig ist, stören sich die befragten Politiker besonders an einer zu seichten (56 Prozent) sowie einer vorrangig auf taktische Aspekte beschränkten Berichterstattung (62 Prozent). Allerdings ist der Anteil der Journalisten, die diese Kritik ebenfalls vorbringen, ebenfalls hoch (45 Prozent). Insgesamt fallen die Unterschiede, wie Politiker und Journalisten die Brüsseler Kommunikationskultur einschätzen, in weiten Teilen geringer aus als in nationalen Kommunikationskulturen. Allerdings können die EU-Politiker nicht durchweg als in sich homogene Gruppe betrachtet werden. Insbesondere die EU-Abgeordneten stechen heraus. Sie fühlen sich den Medien gegenüber in einer relativ schwachen Position und sie bevorzugen eher Gesprächspartner mit einer ähnlichen politischen Haltung. 61 Prozent der befragten Abgeordneten sehen sich in der Rolle des Selbstdarstellers, unter den Vertretern von Kommission und Rat sieht sich nicht einmal jeder Drit-

te so. Als Vorkämpfer für politische Positionen sehen sich vier von fünf befragten Parlamentariern, in Rat und Kommission ist das nur bei jedem zweiten der Fall. Diese Befunde bilden neben der Verteilung von Macht nicht zuletzt die Rolle des EU-Parlaments als „politischster“ EU-Institution ab.

Auch innerhalb des Korrespondentenkorps gibt es Unterschiede zwischen verschiedenen Gruppen. Wenn Journalisten für eine nicht national definierte Zielgruppe berichten, sehen sie sich stärker als kritischer Watchdog. Auch empfinden die Journalisten bei solchen Medien mehr Einfluss auf die EU-Politik und pflegen mehr internationale Kontakte. So gesehen wird von den Vertretern von Medien wie der „Financial Times“ oder „Politico“ eine wahrhaft europäische Kommunikationspraxis gelebt – wobei diese Journalisten berichten, erheblich häufiger mit Vertretern von Kommission und Rat oder Ständigen Vertretungen Kontakt zu haben als mit EU-Abgeordneten. Diese orientieren sich, möglicherweise auch wegen des Kontakts zu ihrem Elektorat und der offensichtlichen Wiederwahlabsicht, stärker hin zu Journalisten aus ihrem Heimatland.

So ist mit Blick auf die Publikumsausrichtung der Akteure zwar keine Spaltung, aber doch eine geteilte Orientierung festzustellen: Korrespondenten nationaler Medien haben häufiger mit EU-Abgeordneten (aus ihrem eigenen Land) und vor allem mit einheimischen Politikern Kontakt, während bei Journalisten für transnational orientierte Medien die Nationalität eine untergeordnete Rolle spielt und diese sich stärker hin zu den Institutionen Kommission und Rat orientieren. Insgesamt zeigen sich innerhalb der Kommunikationseliten durchaus unterschiedliche Einstellungssets entlang der von Institutionen und Publikumsausrichtung des Mediums vorgegebenen Grenzen. Das Mehrebenensystem EU scheint also eine Hürde für eine vollständige Homogenisierung der politischen und kommunikativen Eliten in Brüssel zu sein.

Was die kommunikativen Folgen eines möglichen Erstarkens der Europaskeptiker bei der Europawahl 2019 betrifft, wird man abwarten müssen, wie die Wahl tatsächlich ausgeht. Die Ergebnisse meiner Umfrage zeigen jedoch: Jene Brüsseler Akteure, die mit der EU insgesamt unzufrieden sind und eine weitere politische Integration nicht befürworten, haben nur moderat

andere Kommunikationseinstellungen als der tendenziell europafreundliche Brüsseler Mainstream. Zwar nehmen europaskeptische Politiker und Journalisten eher politischen Druck auf die Berichterstattung wahr, und gleichzeitig empfinden sie das Verhältnis zur jeweils anderen Gruppe als konfliktreicher. Im Wesentlichen halten Europaskeptiker aber dieselben Output-Strategien für zielführend und haben auch keinen ausgeprägten Hang, die klassischen Medien zu meiden. Scheinbar hatten sich die Europaskeptiker, die insbesondere im Parlament zu finden sind, zum Zeitpunkt der Erhebung 2016 in der kommunikativen Brüsseler Realität eingerichtet. Das sagt indes wenig darüber aus, ob und mit welcher Tonalität diese Akteure etwa über Social-Media-Kanäle ihre europaskeptische bis -feindliche Agenda befördern.

### DER KONTEXT ENTSCHEIDET

Der detaillierte Blick auf Unterschiede und Gemeinsamkeiten bei den Einstellungen der Politiker und Journalisten in Brüssel zeigt, dass sich unter den dortigen Kommunikationseliten eine weitgehend einheitliche Kommunikationskultur herausgebildet hat. Diese Gemeinsamkeiten erklärt die Kommunikationsforschung mit dem gemeinsamen Kommunikationskontext: Die Politiker und Journalisten werden in Brüssel sozialisiert, und zwar binnen sehr kurzer Zeit, wie ein Vergleich der Werte von erfahrenen und unerfahrenen Akteuren zeigt. Allerdings legen sich die Einflüsse der europäischen Mehrebenenstruktur über die Brüsseler Einheitlichkeit: Weil massenmediale EU-Kommunikation von Brüssel aus ihren Weg in die (noch) 28 nationalen Publika finden muss, spielen nationale Bedürfnisse und Besonderheiten sowie die Stellung der Akteure in der Brüsseler Macht- respektive Medienhierarchie eine zentrale Rolle bei der Vermittlung politischer Botschaften. Deutlich wird insbesondere, dass zahlreiche Politiker und Journalisten EU-Politik in Brüssel zwar gesamteuropäisch verstehen – sie dann aber doch mit einer nationalen Perspektive vermitteln.

Für die Berichterstattung in den Massenmedien bedeutet dies, dass eine Europäisierung – verstanden als eine Weitung des Horizonts hin zu einem vollständigeren Bild politischer Aushandlungsprozesse auf europäischer Ebene –

weiterhin nur in Trippelschritten vorankommen wird. Ob eine Beschleunigung dieses Prozesses aus dem Mediensystem selbst kommen kann, ist mehr als fraglich. Stattdessen zeigt die Befragung der Brüsseler Kommunikationseliten, dass insbesondere die tonangebenden Politiker ihr Kommunikationsverhalten stärker europäisieren müssten – sowohl mit Blick auf ihre inhaltlichen Aussagen, als auch durch eine verstärkte Ansprache von Journalisten nicht vorrangig aus dem eigenen Land. Ein weiterer Weg wäre – gerade jetzt zur Europawahl – die Aufstellung gesamteuropäischer Wahllisten und Umsetzung entsprechender Kampagnen. Ob die meisten Politiker in Brüssel und den europäischen Hauptstädten just das wollen, steht freilich auf einem ganz anderen Blatt.

### JAN GEORG PLAVEC

ist Kommunikationswissenschaftler, Redakteur bei der „Stuttgarter Zeitung“ und Promovend an der Freien Universität Berlin.  
mail@jangeorgplavec.de

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



Redaktionsschluss dieser Ausgabe: 11. Januar 2019

#### REDAKTION

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

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

#### GRAFISCHES KONZEPT

Charlotte Cassel/Meiré und Meiré, Köln

#### SATZ

le-tex publishing services GmbH, Leipzig

#### DRUCK

Frankfurter Societäts-Druckerei GmbH, Mörfelden-Walldorf

#### ABONNEMENT

Aus Politik und Zeitgeschichte wird mit der Wochenzeitung  
Das **Parlament** ausgeliefert.

Jahresabonnement 25,80 Euro; ermäßigt 13,80 Euro.

Im Ausland zzgl. Versandkosten.

FAZIT Communication GmbH

c/o InTime Media Services GmbH

fazit-com@intime-media-services.de

Die Veröffentlichungen in Aus Politik und Zeitgeschichte  
stellen keine Meinungsäußerung der Herausgeberin dar;  
sie dienen der Unterrichtung und Urteilsbildung.

ISSN 0479-611 X



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

APuZ  
Nächste Ausgabe  
6-7/2019, 4. Februar 2019  
**MENSCHEN MIT  
BEHINDERUNGEN**



APuZ

AUS POLITIK UND ZEITGESCHICHTE

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