

Werner Weidenfeld | Wolfgang Wessels [Hrsg.]

# Jahrbuch der Europäischen Integration

## 2018



Nomos

Werner Weidenfeld | Wolfgang Wessels [Hrsg.]

# Jahrbuch der Europäischen Integration

2018

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



**Nomos**

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

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

Redaktion: Jana Schubert

Die Redaktion dankt Sara Kibler, Jan-Hendrik Rohlf, Gustav Spät und Jakob Speier für die vielfältige Unterstützung.

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

ISBN 978-3-8487-5001-6 (Print)

ISBN 978-3-8452-9103-1 (ePDF)

ISSN 0721-5436

1. Auflage 2018

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2018. Gedruckt in Deutschland. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

# Inhaltsverzeichnis

Vorwort .....	11
<b>1. Die Bilanz</b>	
Die Bilanz der Europäischen Integration 2018 .....	15
<i>Werner Weidenfeld</i>	
Die Europapolitik in der wissenschaftlichen Debatte .....	25
<i>Darius Ribbe/Wolfgang Wessels</i>	
Brexit.....	43
<i>Daniel Schade</i>	
<b>2. Die Institutionen der Europäischen Union</b>	
Die institutionelle Architektur der Europäischen Union .....	55
<i>Johannes Müller Gómez/Wolfgang Wessels</i>	
Europäisches Parlament .....	69
<i>Andreas Maurer</i>	
Europäischer Rat .....	77
<i>Alina Thieme/Wolfgang Wessels</i>	
Rat der Europäischen Union .....	85
<i>Nicolai von Ondarza</i>	
Europäische Kommission .....	93
<i>Andreas Hofmann</i>	
Gerichtshof .....	101
<i>Siegfried Magiera/Matthias Niedobitek</i>	
Europäische Zentralbank .....	111
<i>Martin Selmayr</i>	
Rechnungshof .....	119
<i>Siegfried Magiera/Matthias Niedobitek</i>	
Ausschuss der Regionen .....	123
<i>Otto Schmuck</i>	
Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss .....	127
<i>Doris Dialer</i>	
Europäische Agenturen .....	131
<i>Michael Kaeding</i>	
<b>3. Die politische Infrastruktur</b>	
Nationale Parlamente .....	137
<i>Valentin Kreilinger</i>	
Europäische Parteien .....	141
<i>Jürgen Mittag</i>	

Europäische Bürgerinitiativen .....	145
<i>Julian Plottka</i>	
Lobbyismus in der partizipativen Demokratie .....	149
<i>Bernd Hüttemann</i>	
Die öffentliche Meinung .....	153
<i>Thomas Petersen</i>	
Kirchen und Religionsgemeinschaften .....	161
<i>Matthias Belaft</i>	
<b>4. Die Innenpolitik der Europäischen Union</b>	
Agrar- und Fischereipolitik .....	167
<i>Christian Lippert</i>	
Asyl-, Einwanderungs- und Visapolitik .....	173
<i>René Repasi</i>	
Beschäftigungs- und Sozialpolitik .....	183
<i>Björn Hacker</i>	
Bildungspolitik .....	189
<i>Knut Diekmann</i>	
Binnenmarkt .....	193
<i>Florian Baumann/Sebastian Schäffer</i>	
Digitale Agenda und Cybersicherheit .....	197
<i>Hans-Wilhelm Dünn/Lukas Schäfer</i>	
Energiepolitik .....	203
<i>Mirja Schröder</i>	
Forschungs-, Technologie- und Telekommunikationspolitik .....	207
<i>Jürgen Turek</i>	
Gesundheits- und Verbraucherpolitik .....	211
<i>Sarah-Lena Böning/Remi Maier-Rigaud</i>	
Haushaltspolitik .....	215
<i>Peter Becker</i>	
Industriepolitik .....	221
<i>Jürgen Turek</i>	
Kulturpolitik .....	225
<i>Otto W. Singer</i>	
Menschenrechtspolitik .....	229
<i>Gabriel N. Toggenburg</i>	
Polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit .....	235
<i>Christoph Gusy/Jan-Peter Möhle</i>	
Regionalpolitik .....	241
<i>Konrad Lammers</i>	
Sportpolitik .....	247
<i>Jürgen Mittag</i>	

Tourismuspolitik .....	249
<i>Anna-Lena Kirch</i>	
Umwelt-, Klima- und Meerespolitik .....	251
<i>Gaby Umbach</i>	
Verkehrspolitik .....	259
<i>Daniel Martinek/Sebastian Schäffer</i>	
Währungspolitik .....	263
<i>Gabriel Glöckler</i>	
Weltraumpolitik .....	269
<i>Jürgen Turek</i>	
Wettbewerbspolitik .....	271
<i>Henning Klodt</i>	
Wirtschaftspolitik .....	275
<i>Roland Döhrn/Wim Kösters</i>	
<b>5. Die Außenpolitik der Europäischen Union</b>	
Außenwirtschaftsbeziehungen .....	283
<i>Wolfgang Weiß</i>	
Entwicklungszusammenarbeit und Humanitäre Hilfe .....	289
<i>Julian Bergmann/Niels Keijzer</i>	
Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik .....	295
<i>Annegret Bendiek/Moritz Fessler</i>	
Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik .....	301
<i>Daniel Göler/Lukas Zech</i>	
Afrikapolitik .....	307
<i>Melanie Müller/Denis M. Tull</i>	
Asienpolitik .....	311
<i>Franco Algieri</i>	
Die Europäische Union und China .....	315
<i>Franco Algieri</i>	
Lateinamerikapolitik .....	319
<i>Susanne Gratius</i>	
Nahostpolitik .....	323
<i>Michael L. Bauer/Simon Hartmann</i>	
Die Europäische Union und die USA .....	327
<i>Jackson Janes</i>	
Zentralasienpolitik .....	333
<i>Katrin Böttger/Julian Plottka</i>	
<b>6. Die Europäische Union und ihre Nachbarn</b>	
Europäische Nachbarschaftspolitik .....	337
<i>Erik Brandes/Barbara Lippert</i>	

Östliche Partnerschaft .....	343
<i>Katrin Böttger</i>	
Ukraine .....	345
<i>Constanze Aka/Martin Stein</i>	
Moldau .....	347
<i>Dominic Maugeais</i>	
Georgien .....	349
<i>Mariam Khotenashvili</i>	
Mittelmeerpoltik .....	351
<i>Tobias Schumacher</i>	
Die EFTA-Staaten, der EWR und die Schweiz .....	355
<i>Burkard Steppacher</i>	
Die Europäische Union und Russland .....	361
<i>Sabine Fischer</i>	
<b>7. Die Erweiterung der Europäischen Union</b>	
Die Erweiterungspolitik der Europäischen Union .....	367
<i>Barbara Lippert</i>	
Südosteuropapolitik .....	377
<i>Franz-Lothar Altmann</i>	
Albanien .....	381
<i>Tobias Flessenkemper</i>	
Bosnien und Herzegowina .....	383
<i>Tobias Flessenkemper</i>	
Kosovo .....	385
<i>Tobias Flessenkemper</i>	
Mazedonien .....	387
<i>Oliver Schwarz</i>	
Montenegro .....	389
<i>Sebastian Schäffer</i>	
Serbien .....	391
<i>Sabine Willenberg</i>	
Türkei .....	393
<i>Funda Tekin</i>	
<b>8. Die Europäische Union und andere Organisationen</b>	
Die Europäische Union und der Europarat .....	401
<i>Klaus Brummer</i>	
Die Europäische Union und die NATO .....	407
<i>Hans-Georg Ehrhart</i>	
Die Europäische Union und die OSZE .....	413
<i>Wolfgang Zellner</i>	

Die Europäische Union und die Vereinten Nationen .....	419
<i>Günther Unser</i>	
<b>9. Die Europapolitik in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union</b>	
Belgien .....	427
<i>Christian Franck</i>	
Bulgarien .....	431
<i>Johanna Deimel</i>	
Bundesrepublik Deutschland .....	435
<i>Stefan Kornelius</i>	
Dänemark .....	443
<i>Anne Pintz</i>	
Estland .....	447
<i>Tobias Etzold</i>	
Finnland .....	449
<i>Tuomas Iso-Markku</i>	
Frankreich .....	453
<i>Joachim Schild</i>	
Griechenland .....	459
<i>Heinz-Jürgen Axt</i>	
Irland .....	465
<i>Anthony Costello</i>	
Italien .....	469
<i>Alexander Grasse/Jan Labitzke</i>	
Kroatien .....	475
<i>Hrvoje Butković</i>	
Lettland .....	477
<i>Karlis Bukovskis</i>	
Litauen .....	479
<i>Tobias Etzold</i>	
Luxemburg .....	481
<i>Jean-Marie Majerus/Guido Lessing</i>	
Malta .....	483
<i>Heinz-Jürgen Axt</i>	
Die Niederlande .....	485
<i>Monika Sie Dhian So</i>	
Österreich .....	489
<i>Katrin Auel/Johannes Pollak</i>	
Polen .....	493
<i>Agnieszka Cianciara</i>	
Portugal .....	497
<i>Bruno Oliveira Martins</i>	



Rumänien .....	501
<i>Alexandru Damian</i>	
Schweden .....	505
<i>Tobias Etzold/Charlotte Wenner</i>	
Slowakei .....	509
<i>Marta Králiková</i>	
Slowenien .....	513
<i>Marko Lovec</i>	
Spanien .....	517
<i>Eduard Soler i Lecha/Laia Mestres</i>	
Tschechische Republik .....	521
<i>Volker Weichsel</i>	
Ungarn .....	525
<i>Heiko Fürst</i>	
Vereinigtes Königreich .....	529
<i>Birgit Bujard</i>	
Zypern .....	537
<i>Heinz-Jürgen Axt</i>	
<b>10. Anhang</b>	
Abkürzungen .....	541
Die Autoren und Autorinnen .....	543

## Vorwort

Mit einer ambitionierten Rede zur Zukunft der Europäischen Union hat Frankreichs Staatspräsident Emmanuel Macron am 26. September 2017 der Reformdebatte einen visionären Impuls verliehen. Macrons Rede an der Pariser Sorbonne-Universität kurz nach den Wahlen zum Deutschen Bundestag richtete sich auch an den politischen Partner in Berlin und suchte den Schulterchluss zur Reform der EU. Nach einer langwierigen Regierungsbildung in Deutschland reagierte die wiedergewählte deutsche Bundeskanzlerin Angela Merkel im Juni 2018 auf die Reformvorhaben aus Paris. Somit werden aktuell Reformideen für einen eigenen Haushalt für die Eurozone, die Stärkung der sozialen Dimension der europäischen Integration, die Weiterentwicklung des Europäischen Stabilitätsmechanismus zu einem Europäischen Währungsfonds sowie die Schaffung einer Europäischen Armee zwischen Paris und Berlin diskutiert.

Trotz dieser Reformimpulse bewertet Werner Weidenfeld in seiner *Bilanz* die europäische Tagespolitik als weiterhin vom Krisenmanagement erfasst. Herausforderungen wie die neue populistische und gleichzeitig europaskeptische Regierung des Gründungsmitglieds Italien, die weiterhin stockende Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems und die Verhandlungen zum erstmaligen Austritt eines Mitglieds aus der EU würden von der wichtigen Aufgabe, Europas Seele zu suchen, ablenken. Dabei unterstreicht Weidenfeld die Wichtigkeit, die strategische Sprachlosigkeit in Europa zu überwinden.

Den Verhandlungen zum Austritt des Vereinigten Königreichs aus der EU widmet das Jahrbuch erneut einen eigenen Beitrag. Über zwei Jahre nach dem Austrittsreferendum zeichnet sich bei den Verhandlungen erst im November 2018 eine Einigung ab. Essentielle Fragen wie die künftigen Beziehungen zwischen der EU und dem Vereinigten Königreich, aber vor allem die Verhinderung einer befestigten Grenze auf der irischen Insel, die den fragilen Frieden zwischen Nordirland und der Irischen Republik gefährden würde, stellen die größten Hürden auf dem Weg zu Verhandlungsergebnissen dar. Die verschiedenen Positionen werden in den Beiträgen über den *Brexit*, das *Vereinigte Königreich* und *Irland* beleuchtet.

Im Kapitel zu den *Institutionen der Europäischen Union* wird deutlich, dass sich die Institutionen und europapolitischen Akteure bereits auf die Europawahlen 2019 vorbereiten. Der Beitrag über das *Europäische Parlament* beschreibt die Entscheidungsfindung über die künftige Verwendung der Sitze der britischen Europaabgeordneten nach dem Austritt des Vereinigten Königreichs. Obwohl insbesondere Staatspräsident Macron für das Aufgehen der 73 britischen Sitze in einen europäischen Wahlkreis und damit die Etablierung transnationaler Listen warb, stimmten die Abgeordneten des Europäischen Parlaments letztlich gegen das Vorhaben. Stattdessen soll im neugewählten Europäischen Parlament der Grundsatz der „degressiven Proportionalität“ verbessert Anwendung finden, indem zuletzt benachteiligte Mitgliedstaaten wie Frankreich und Spanien jeweils fünf zusätzliche Sitze erhalten. Ferner nimmt die Zersplitterung im Europäischen Parlament weiter zu und könnte den Spitzenkandidatenprozess zur Ernennung des nächsten Präsidenten der Europäischen Kommission beeinflussen, wie der Beitrag über die *Europäischen Parteien* schlussfolgert. Zudem wirken sich Tendenzen der Desintegration und Abbauflexibilisierung immer wesentlicher auf das Gleichgewicht zwischen den EU-Institutionen aus, wie Darius Ribbe und Wolfgang Wessels in ihrem Beitrag über die *Europapolitik in der wissenschaftlichen Debatte* feststellen.

Im Kapitel zur *politischen Infrastruktur* zeichnet der Beitrag über die *Europäische Bürgerinitiative* die Reform dieses Recht der Unionsbürger zur Agenda-Setzung auf EU-Ebene nach. In einem breiten Reformprozess über eine bürgernähere Ausgestaltung der Bürgerinitiative werden sowohl Experten als auch die Zivilgesellschaft konsultiert.

Die einzelnen Beiträge zur *Innen- und Außenpolitik der Europäischen Union* bieten tiefergehende Detailanalysen zu den Entwicklungen der einzelnen Politikbereiche an. Erneut steht die Migrationskrise mit ihren innen-, sicherheits- und außenpolitischen Dimensionen im Vordergrund. Die legislative Tätigkeit in diesem Politikbereich ist weiterhin blockiert und beruht zunehmend auf Freiwilligkeit, wie der Beitrag über die *Asyl-, Einwanderungs- und Visapolitik* unterstreicht. Der Beitrag über die *Beschäftigungs- und Sozialpolitik* bespricht den Mehrwert der im November 2017 verabschiedeten Europäischen Säule sozialer Rechte. Als integrationspolitisches Novum wird im Beitrag über die *Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik* die Entscheidung von 25 Mitgliedstaaten zur Etablierung einer Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit (im Sprachgebrauch auch PESCO als Abkürzung für Permanent Structured Cooperation) erläutert.

Im Kapitel über die *Europäische Union und ihre Nachbarn* wird die weitere Ausdifferenzierung der Zusammenarbeit der EU mit ihren Nachbarn deutlich. Während der Beitrag über die *Türkei* schlussfolgert, dass die Zukunft der Beitrittsverhandlungen weiterhin ungeklärt ist, steht im Kapitel über die *Erweiterung der Europäischen Union* die neue Westbalkan-Strategie der EU und ihre Auswirkung auf die Beitrittskandidaten im Fokus.

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

Politisches Spaltpotenzial geht zunehmend von der Infragestellung des Rechtsstaates und europäischer Werte in einigen Mitgliedstaaten aus und findet seinen Höhepunkt in der erstmaligen Einleitung eines Verfahrens nach Art. 7 EUV gegen Polen. Divergierende Positionen zwischen den Mitgliedstaaten traten ebenfalls in den Verhandlungen über den nächsten mehrjährigen Finanzrahmen zu Tage: Während südeuropäische Mitgliedstaaten für eine Erhöhung des Haushalts trotz des Austritts des Vereinigten Königreichs als großen Nettozahler eintreten, formierte sich eine „Hanse-Gruppe“ nordeuropäischer Mitgliedstaaten, die dieser Forderung entgegentritt. Die jeweiligen nationalen Positionen werden im Kapitel über die *Europapolitik in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union* dargestellt.

In diesem Jahr erscheint das Jahrbuch der Europäischen Integration zum 38. Mal. Es ist uns daher eine besondere Freude, auf die digitale Aufbereitung der Jahrbücher seit ihrem ersten Erscheinen 1980 unter [www.Wissen-Europa.de](http://www.Wissen-Europa.de) hinzuweisen, wo einem breiten Publikum über drei Jahrzehnte europäischer Zeitgeschichte online zur Verfügung stehen. Mit dieser Ausgabe wird der Bestand um den Zeitraum von Mitte 2017 bis Mitte 2018 erweitert. Das Jahrbuch der Europäischen Integration ist ein Projekt des Instituts für Europäische Politik, das in Kooperation mit dem Centrum für angewandte Politikforschung der Universität München (C.A.P) und dem Centrum für Türkei und EU Studien (CETEUS) der Universität zu Köln verwirklicht wird. Ohne die großzügige Förderung durch das Auswärtige Amt war und ist das Jahrbuch nicht realisierbar. Unser besonderer Dank gilt auch den Autorinnen und Autoren, deren großes Expertenwissen die solide Grundlage und das unverkennbare Profil des Jahrbuchs bildet. Jana Schubert danken wir für ihre großartige Redaktion, ohne die die Realisierung dieses Projekts nicht möglich wäre.

Werner Weidenfeld

Wolfgang Wessels

# **1. Die Bilanz**



# Die Bilanz der Europäischen Integration 2018

Werner Weidenfeld

Gleichsam seismographisch lassen sich die Bewegungen und Erschütterungen Europas ablesen, wenn man die alltäglichen Schlagzeilen sensibel auswertet: „Weckruf für Europa“,<sup>1</sup> „Scheitert Europa“,<sup>2</sup> „Schafft Europa das?“<sup>3</sup> „Sehnsucht nach starker Führung“.<sup>4</sup>

Was steckt dahinter? Mehr als die traditionelle Abfolge europäischer Krisen und die darauf jeweils folgenden Fragmente eines Krisenmanagements. Nunmehr werden erstmals in der Integrationsgeschichte der Nachkriegszeit mit Nachdruck die Sinnfragen des Gesamtprojekts der Einigung Europas aufgeworfen.

Was ist der Grund für dieses höchst ungewöhnliche Phänomen? Zunächst erkennt man den Verfall früherer normativer Grundlagen. Sie sind im Generationenwechsel konsumiert. Sie erodieren. Und es fehlt als Kompensation ein Zukunftsnarrativ. Europa befindet sich in einer Ära strategischer Sprachlosigkeit.<sup>5</sup> Versuchen wir, die Tiefe des Vorgangs zu erfassen:

Politik verkommt zur Inszenierung von Machtspielen. Das ist weit weg von der großen Aufgabe, den öffentlichen Raum aus überzeugenden Ideen heraus zu gestalten, rational die Mitverantwortung als Bürger und als deren Repräsentanten umzusetzen.<sup>6</sup> Die Wahlergebnisse quittieren diese Merkwürdigkeiten. Sie belegen im Blick auf die Traditionsparteien das jeweilige Führungsdilemma ebenso wie den Autoritätsverlust. Die herkömmlichen Parteien verlieren europaweit an Zustimmung und zugleich dockt die Frustration der Wähler anderswo neu an. Der politische Apparat läuft einfach weiter, als sei nichts passiert.<sup>7</sup> Mit Legitimationskrise ist jener lähmende Mehltau zu beschreiben, der sich über den Kontinent gelegt hat. Der Traum vom Aufbruch in eine neue historische Epoche sieht anders aus.

Die Europapolitik begegnet den großen historischen Herausforderungen – von der neuen Völkerwanderung über die terroristischen Gefahren, von der Klimakatastrophe über die Gestaltung der Beziehungen zur Türkei<sup>8</sup> bis hin zur aktuellen weltpolitischen Risikolandschaft – entweder mit Ratlosigkeit oder mit situativem Krisenmanagement. Die Sehnsucht der Bürger nach strategischen Zukunftsperspektiven bleibt unbeantwortet. Die Politik nimmt Abschied vom kulturellen Horizont. Eine politische Elite bleibt sprachlos. Das eher verwirrende Hin und Her der europäischen Türkei-Politik ist ein praktisches Beispiel dafür. Der Problembefund ist höchst evident. Wer die aktuellen Papiere der diver-

---

1 Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 11.7.2018, S. 8.

2 Handelsblatt vom 29.6.2018, S.1.

3 Der Tagesspiegel vom 1.7.2018, S. 4.

4 Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 18.7.2018, S. 8.

5 Siehe ausführlicher dazu: Werner Weidenfeld: Europa. Eine Strategie, München 2014.

6 Vgl. vertiefend: Werner Weidenfeld: Europas Seele suchen, Baden-Baden 2017.

7 Vgl. Julia Klein/Julian Plottka/Amelie Tittel: Der Neustart der europäischen Integration durch eine inklusive Avantgarde?, in: *integration* 2/2018, S. 141–168, hier S. 144–147.

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

sen europäischen Parteien liest, merkt sofort: Nicht einmal auf die Suche nach einem Kompass begibt man sich. Außenpolitische Strategie, weltpolitische Verantwortung, sicherheitspolitische Risikobewältigung, demographische Strukturverschiebungen, Bewahrung des Naturraums, Zukunftsvision – alles Fehlanzeige. Offenbar gewöhnt man sich an eine Politik ohne Faszinosum. Das Wabern im politisch-kulturellen Unterfutter weist inzwischen Populismus, Nationalismus und Regionalismus auf.

Die konkreten Themen, die jeweils phasenweise die Europäer beschäftigen, sind einzelne thematische Fragmente, die vom Krisenmanagement erfasst werden: Der anstehende Austritt des Vereinigten Königreichs aus der Europäischen Union, die Zweifel an der Rechtsstaatlichkeit in Polen und Ungarn, die sich im Rechtsstaatlichkeitsverfahren gegenüber Polen niederschlagen,<sup>9</sup> neue Regierungen in Spanien und Italien, die Erweiterung der Europäischen Union im Westbalkan<sup>10</sup> sowie Herausforderungen in Migrations- und Sicherheitspolitik.

### **Austritt des Vereinigten Königreichs aus der Europäischen Union**

Als mit dem britischen Referendum über einen „Brexit“ entschieden war, dass einer der großen Mitgliedstaaten die Europäische Union verlassen werde, konzentrierte sich die Aufmerksamkeit auf die taktischen Details der Verhandlungspartner.<sup>11</sup> Zwei Staaten hätten ein Modell der besonderen Beziehungen zur Europäischen Union bieten können: Norwegen und die Schweiz.<sup>12</sup> Es wurde aber bald klar, dass Großbritannien einen eigenen Weg einschlagen wollte.

Auf EU-Seite stellte sich bald Verärgerung über die Grundhaltung der britischen Seite ein: Das Pochen auf die eigene Souveränität bei gleichzeitig fehlendem Respekt für die Souveränität der Europäischen Union.

Neben den Grundsatzpapieren der britischen Regierung und die jeweilige Reaktion der Europäischen Union – in der Regel vorgebracht vom Chefunterhändler Michel Barnier – erreichten sensible Konfliktpunkte immer wieder Aufmerksamkeit: Von der Frage nach der irischen Grenzkontrolle und ihre möglicherweise höchst gewaltsamen Folgen,<sup>13</sup> über das Thema der Unabhängigkeit Schottlands und dann ökonomisch-politische Kernfelder wie die Zukunft der Wissenschaftskooperation und die Zukunft des Bankenwesens.

Die Verhandlungspartner einigten sich auf eine 21-monatige Übergangsfrist nach dem Austritt, der Ende März 2019 vollzogen werden soll. In der Übergangszeit soll sich Großbritannien weiter an alle EU-Regeln halten und auch finanzielle Beiträge wie bisher nach Brüssel überweisen. Dafür behält in dieser Zeit das Land den Zugang zum EU-Binnenmarkt und bleibt Teil der Zollunion.

---

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

10 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Die Erweiterungspolitik der Europäischen Union“ in diesem Jahrbuch.

11 Zum Brexit siehe Funda Tekin: Was folgt auf den Brexit? In: *integration* 3/2016, S. 183–197; Vgl. hierzu auch den Beitrag „Brexit-Verfahren“ in diesem Jahrbuch.

12 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Die EFTA-Staaten, der EWR und die Schweiz“ in diesem Jahrbuch.

13 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Irland“ in diesem Jahrbuch.

### **Polen und Ungarn: Zweifel an der Rechtsstaatlichkeit**

Die Position der Europäischen Union gegenüber Polen<sup>14</sup> und Ungarn wurde von ernsthaften Zweifeln an der Rechtsstaatlichkeit bestimmt. So entschied die Europäische Kommission angesichts verabschiedeter Gesetze, die die Unabhängigkeit der Justiz in Polen in Frage stellen, ein Verfahren anzustreben. Den Entzug der Stimmrechte musste Polen kaum fürchten, da Ungarn ein Veto für diese Abstimmung angekündigt hat. Es geht um die Betonung der Europäischen Union im Blick auf Gültigkeit und Relevanz ihrer vertraglichen Grundprinzipien. Und diese Prinzipien werden auch von Ungarn in Frage gestellt.<sup>15</sup>

### **Spanien und Italien**

Eine dritte Stufe von Systemproblemen war in Spanien und in Italien zu beobachten. Kataloniens Unabhängigkeitsstreben nahm zusätzliche Dimensionen an,<sup>16</sup> indem Belgien<sup>17</sup> und Deutschland zur Fluchtlinie des katalonischen Regierungschefs gehörten. In Italien dauerte es sehr lange, bis eine Regierung ins Amt kam und diese Regierung hatte nun eine höchst antieuropäische Konnotation.<sup>18</sup> Die Medien stellten fest, nun sei Europa im Kern getroffen: „Mit Italien kann sich die EU auf das Schlimmste gefasst machen, muss aber die Nerven halten.“<sup>19</sup>

### **Westbalkan**

Neben dem Trend der Erosion der Europäischen Union ist auch der Gegenteilstrend zu beobachten: Magnetische Attraktion des Integrationsprozesses, mindestens der Wunsch, dieser Union beizutreten. Die Europäische Union macht den sechs Westbalkanstaaten (Serbien, Montenegro, Mazedonien, Bosnien-Herzegowina, Albanien, Kosovo) Hoffnung auf eine EU-Mitgliedschaft, die im politischen, sicherheitspolitischen und wirtschaftlichen Interesse der Union sei. Für Serbien und Montenegro wird sogar das Jahr 2025 als Beitrittsjahr genannt. Dieser Prozess wird seitens der Europäischen Union mit finanziellen Hilfen stark unterstützt und gefördert.<sup>20</sup>

### **Migration**

Sachpolitisch zählte zu den besonderen Herausforderungen das Problem der Migration: „Scheitert Europa? Wie die Flüchtlingskrise zur Schicksalsfrage der EU wurde.“<sup>21</sup> Dabei hat sich die Faktenlage deutlich entdramatisiert. Die Zahl illegaler Grenzübertritte in die Europäische Union ist um 96 Prozent gesunken. Trafen 2015 über das östliche Mittelmeer täglich noch 10.000 Flüchtlinge ein, so waren es zuletzt nur noch durchschnittlich 81. Auf der zentralen Route von Afrika nach Italien sank die Zahl gegenüber 2017 um 77 Prozent. Bei den Maßnahmen zur Krisenbewältigung hat die Europäische Union spürbare Fort-

---

14 Vgl. vertiefend: Polen, in: Aus Politik und Zeitgeschehen 10-11/2018; Vgl. hierzu auch den Beitrag „Polen“ in diesem Jahrbuch.

15 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Ungarn“ in diesem Jahrbuch.

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

17 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Belgien“ in diesem Jahrbuch.

18 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Italien“ in diesem Jahrbuch.

19 Süddeutsche Zeitung vom 25.5.2018, S. 4.

20 Vgl. hierzu auch die Beiträge „Die Erweiterungspolitik der Europäischen Union“, „Albanien“, „Bosnien und Herzegowina“, „Kosovo“, „Mazedonien“, „Montenegro“ und „Serbien“ in diesem Jahrbuch.

21 Handelsblatt, 29.6.2018, S. 1; Vgl. hierzu auch den Beitrag „Asyl-, Einwanderungs- und Visapolitik“ in diesem Jahrbuch.



schritte erzielt. Dazu zählen der Ausbau der Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache (FRONTEX) zu einem Europäischen Grenz- und Küstenschutz ebenso wie die Einrichtung der Hotspots in Griechenland und Italien als Erstaufnahme- und Registrierungseinrichtungen.<sup>22</sup> Zur Verbesserung der praktischen Maßnahmen gehört in diesem Kontext auch das EU-Türkei-Abkommen vom 18. März 2016.

Die Europäische Union bleibt zu diesem Thema unter Druck.<sup>23</sup> Durch die Maßnahmen der vergangenen Jahre hat die EU Zeit gewonnen. Aber global werden Migration und Flucht weiter zunehmen.

### Sicherheitspolitik

Seit langer Zeit erodiert das Vertrauen der Europäer in die Vereinigten Staaten.<sup>24</sup> Erosionen in den transatlantischen Beziehungen sind unübersehbar – ebenso wie die Zeichen, die auf eine Entfreundung zwischen Europa und Amerika hinweisen.<sup>25</sup> Ebenso haben in einer dramatischen Form die inneramerikanischen Spannungen zugenommen. Und dann kam ein Politiker, der sich dies alles für seinen persönlichen Erfolg zu Nutze machen konnte: Donald Trump. Als amerikanischer Präsident stellte er dies alles unter das Motto ‚America first‘. Folgerichtig wies er die Europäer darauf hin, sie sollten sich nun doch selbst um ihre Sicherheit kümmern.<sup>26</sup> Auch Elemente von transatlantischen Handelskriegen wurden beschrieben. Für die Europäer war dies ein überfälliger Weckruf. Entsprechend zupackend bemühte sich nun die Europäische Union, ihre sicherheitspolitische Handlungsfähigkeit auszubauen. Media fand es seinen Niederschlag in imposanten Überschriften: „Das Ende der Enthaltensamkeit“<sup>27</sup>, „Mit vereinten Kräften sollte die gemeinsame Verteidigung effizienter werden.“<sup>28</sup> 23 Mitgliedstaaten setzten ihre Unterschrift unter Dokumente, die eine europäische Sicherheits- und Verteidigungsunion begründen sollten<sup>29</sup> – strukturell als differenzierte Integration, in der Vertragssprache als „Ständige Strukturelle Zusammenarbeit“. Hilfreich für diesen Fortschritt war zweifellos, dass Großbritannien solche Initiativen in der Sicherheitspolitik nach dem „Brexit“-Beschluss nicht mehr ausbremste. Zu den 17 markanten Vereinbarungen gehörten unter anderem die Schaffung eines Europäischen Verteidigungsfonds, der 2019 und 2020 mit 500 Mio. Euro ausgestattet sein soll, der

---

22 Vgl. Klein/Plottka/Tittel: Neustart durch inklusive Avantgarde?, 2018, S. 148–151.

23 Vgl. Mark Leonard: Sondierungen für Europa. Wie die nächste Bundesregierung die EU vor dem Zerfall bewahren kann, in: Internationale Politik 1-2/2018, S. 37–43; derselbe Europas Galapagos-Moment. Persönliche Gedanken zur Zukunft der EU, in: Internationale Politik 6-7/2017, S. 68–77; Josef Janning/Almut Möller: Was Europa verbindet. Stärkerer Zusammenhalt in der EU ist machbar, aber Berlin muss mehr tun, in: Internationale Politik 3/2018, S. 32–37.

24 Vgl. vertiefend: Werner Weidenfeld: Kulturbruch mit Amerika? Das Ende transatlantischer Selbstverständlichkeit, Gütersloh 1996.

25 Siehe Renate Köcher: Die große Entfreundung, in Frankfurter Allgemeine Zeitung, 17.5.2018, S. 8.

26 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Die Europäische Union und die USA“ in diesem Jahrbuch.

27 Süddeutsche Zeitung vom 14.11.2017, S. 7.

28 Vgl. vertiefend: Thomas Jäger: Europäische Sicherheitskooperation. Bestandsaufnahme und Handlungsfelder, in: Aus Politik und Zeitgeschehen 43-45/2016, S.21–28; Anna-Maria Kellner: Zum Erfolg verdammt? Die gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU ein Jahr nach der Globalen Strategie, in: Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik 1/2018, S. 1–11; Rosa Beckmann/Ronja Kempin: EU-Verteidigungspolitik braucht Strategie, in: SWP-Aktuell 2017/A 60, August 2017; Annegret Bendiek: Die Globale Strategie für die Außen und Sicherheitspolitik der EU, in: SWP-Aktuell 2016/A 44, Juli 2016.

29 Vgl. Klein/Plottka/Tittel: Neustart durch inklusive Avantgarde?, 2018, S. 153ff; Vgl. hierzu auch den Beitrag „Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik“ in diesem Jahrbuch.

Ausbau der Europäischen Verteidigungsagentur, die Verwirklichung der 2016 angenommenen „Globalen Strategie zur Außen- und Sicherheitspolitik“<sup>30</sup> sowie die Einigung auf eine Kommandozentrale für EU-Auslandseinsätze, die Einrichtung eines europäischen medizinischen Koordinierungszentrums (Military Planning and Conduct Capability, MPCC) und die Schaffung eines logistischen Zentrums für die Erleichterung militärischer Transporte. Im Juni 2018 einigten sich dann neun Verteidigungsminister auf die Gründung einer „Europäischen Interventionsinitiative“ (EI2) die in Krisenfällen aktiv werden soll. Parallel zu diesen sicherheitspolitischen Fortschritten muss der Sozialgipfel in Göteborg im Dezember 2017 registriert werden, bei der sich die EU-Mitglieder auf die „europäische Säule sozialer Rechte“ verpflichteten, die auf soziale Mindeststandards wie faire Löhne, Arbeitslosenhilfe, Bildung für alle, Gesundheitsversorgung und Gleichberechtigung abzielt.<sup>31</sup>

### Anregung zur Zukunftsstrategie

Die Europapolitik wurde weiterhin dominiert vom Krisenmanagement in einzelnen Fragmenten – von der Brexitentscheidung bis zur Migration,<sup>32</sup> von Einzelkonflikten zu Polen und Ungarn, zu Spanien und Italien: Spürbar wuchs hinter all diesen Einzelvorgängen die Kritik an der strategischen Sprachlosigkeit der Europäischen Union. Man spürte das Verlangen nach Beiträgen, die diese Erwartung auf Zukunftsbilder Europas erfüllen sollten. Einige führende Europapolitiker lieferten Beiträge dazu: Jean-Claude Juncker, Angela Merkel und Emmanuel Macron.

Jean-Claude Juncker hatte ja bereits 2017 die Diskussion angestoßen mit der Vorlage des Weißbuches der Europäischen Kommission,<sup>33</sup> das fünf mögliche Zukunftsszenarien detailliert darlegte. Damit waren aber lediglich diverse Möglichkeiten reflektiert, keine konzise Strategie vorgelegt. Präziser wurde er im Februar 2018, als er anregte, die bislang getrennten Funktionen des Präsidenten der Europäischen Kommission und des Europäischen Rates unter einem „Doppelhut“ zu vereinen.<sup>34</sup> Er verband damit die Anregung, das bei der Europawahl 2014 erstmals praktizierte Verfahren des Einsatzes von Spitzenkandidaten beizubehalten. Das Modell der Spitzenkandidaten wurde auch vom Europäischen Parlament kräftig unterstützt.<sup>35</sup>

Angela Merkel schaltete sich in die Diskussion mit der Stärkung der Eurozone unter anderem durch die Schaffung eines Europäischen Währungsfonds ein.<sup>36</sup> Außerdem regte sie an, einen EU-Sicherheitsrat und eine europäisierte Eingreiftruppe zu schaffen. Als Überschrift kann man den früheren Weckruf Angela Merkels verwenden: „Wir Europäer müssen unser Schicksal wirklich in die eigene Hand nehmen.“<sup>37</sup>

---

30 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik“ in diesem Jahrbuch.

31 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Beschäftigungs- und Sozialpolitik“ in diesem Jahrbuch.

32 Vgl. Klein/Plotka/Tittel: Neustart durch inklusive Avantgarde?, 2018, S. 147–157.

33 Siehe EU-Nachrichten vom 2. März 2017, S. 1 f.; Otto Schmuck: Das Weißbuch der Kommission zur Zukunft Europas, in: *Integration* 4/2017, S. 276–294.

34 *Süddeutsche Zeitung* vom 15.2.2018, S. 6.

35 Siehe *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 8.2.2018, S. 4; *Süddeutsche Zeitung* vom 8.2.2018, S. 9; Vgl. hierzu auch den Beitrag „Europäisches Parlament“ in diesem Jahrbuch.

36 Siehe *Süddeutsche Zeitung* vom 4.6.2018, S. 1, 4 und 6.

37 *Süddeutsche Zeitung* vom 3.8.2018, S. 4; Thomas Gutschker/Eckart Lohse: Existenzfragen für Europa, Interview mit Bundeskanzlerin Angela Merkel, *Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung*, 3.6.2018; Vgl. hierzu auch den Beitrag „Bundesrepublik Deutschland“ in diesem Jahrbuch.

Größte Resonanz fand der französische Staatspräsident Emmanuel Macron<sup>38</sup> mit seinen diversen Grundsatzreden zur Zukunft Europas: an der Universität Sorbonne, vor dem Europäischen Parlament und anlässlich der Verleihung des Karlspreises.

Macron kritisierte in seiner Sorbonne-Rede<sup>39</sup> die Europäische Union als „zu langsam, zu schwach und zu ineffizient.“<sup>40</sup> Europa müsse neu gegründet werden. Und weiter: „Deutschland sollte das Risiko eingehen, uns Vertrauen zu schenken.“<sup>41</sup> Ein neuer Deutsch-Französischer Freundschaftsvertrag steht an.

Macron listet in seinen Reden eine Fülle von Forderungen auf: So fordert er einen eigenen Etat für die Eurozone mit einem eigenen Finanzminister, ein europäisches Verteidigungsbudget und eine gemeinsame Interventionstruppe, eine europäische Staatsanwaltschaft, eine europäische Asylbehörde und einen europäischen Zivilschutz, die Einführung einer Finanztransaktionssteuer sowie die Schaffung von 20 europäischen Universitäten mit europäischen Abschlüssen.<sup>42</sup> Dabei fasst er seine Europa-Reformforderung immer wieder unter „die Neugründung Europas“<sup>43</sup> zusammen.

Die Ideen und Vorschläge der drei Spitzenpolitiker Juncker, Merkel und Macron zur Europa-Reform bieten insgesamt einen langen Katalog einzelner Reformschritte. Was sich daraus bisher nicht ableiten lässt, ist ein in sich stimmiger strategischer Zukunftsentwurf. Auch eine Vielzahl von Einzelvorschlägen<sup>44</sup> kann die Klage über die strategische Sprachlosigkeit nicht wirklich überwinden.

## Europas Horizont

Es mangelt nicht an Kritik an dem Status quo der Integrationspolitik. Jürgen Habermas erhielt viel Beifall, als er beim Festakt anlässlich der Verleihung des „Deutsch-Französischen-Medienpreises“ in seiner Dankesrede sagte: „Statt langfristig zu denken, versinken die politischen Eliten im Sog eines kleinmütigen, demoskopisch gesteuerten Opportunismus kurzfristiger Machterhaltung.“<sup>45</sup> Zeitgleich finden wir die nächste aussagestärkere Überschrift zu Europa: „Nie hatten wir so viel zu verlieren wie heute.“<sup>46</sup> Und zugleich liegt das demoskopische Material vor: Die Zustimmung zur Europäischen Union ist gegenwärtig so hoch wie seit 1983 nicht.<sup>47</sup> Aus dem „Eurobarometer“ geht hervor, dass mehr als zwei Drittel der EU-Bürger und 75 Prozent der Deutschen der Ansicht sind, dass ihr Land von der EU-Mitgliedschaft profitiert.

Europa kennt also Licht und Schatten. Es sucht nun Orientierung.

Die Vormoderne hat Identität gestiftet durch relativ einfache, überschaubare Lebensformen, durch geschlossene Weltbilder, durch ein stabiles Milieu, durch einen öffentlichen

---

38 Siehe vertiefend: Michael Wiegel: Emmanuel Macron. Ein Visionär für Europa – eine Herausforderung für Deutschland, Berlin 2018; Joachim Schild: Französische Europapolitik unter Emmanuel Macron, in: Integration 3/2017, S. 177–192; Vgl. hierzu auch den Beitrag „Frankreich“ in diesem Jahrbuch.

39 Vgl. Französische Botschaft in Deutschland: Initiative für Europa – Die Rede von Staatspräsident Macron im Wortlaut, 29.8.2018, abrufbar unter: <https://de.ambafrance.org/Initiative-fur-Europa-Die-Rede-von-Staatsprasident-Macron-im-Wortlaut> (letzter Zugriff: 18.10.2018).

40 Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 14.3.2018, S. 8.

41 Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 14.3.2018, S. 8.

42 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Bildungspolitik“ in diesem Jahrbuch.

43 Siehe unter anderem Die Welt: „Wir müssen Europa neu gründen!“, 25.3.2017, S. 2.

44 Vgl. Klein/Plottka/Tittel: Neustart durch inklusive Avantgarde?, 2018, S. 144–147.

45 Süddeutsche Zeitung vom 6.7.2018, S. 9.

46 Süddeutsche Zeitung vom 7.7.2018, S. 4.

47 Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 24.5.2018, S. 1.

Konsens über die Alltagsbedeutung des Transzendenzbezugs des Menschen. In der Moderne sind diese kulturellen Rahmenbedingungen nicht mehr gegeben: Wachsende Kompliziertheit sozialer Organisationen, Pluralisierung der Lebenswelten, Anonymität sozialer Regelungen, Mobilität und steigende Verfallsgeschwindigkeit historischer Erfahrungen. Die Wissenssoziologie spricht in diesem Zusammenhang ganz anschaulich vom Leiden des modernen Menschen an einem sich dauernd vertiefenden Zustand der Heimatlosigkeit.

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

(1) Neue Vitalität wird Europa nicht aus bürokratischen Mammutverträgen erwachsen. Europa kann heute durchaus als die rettende, elementare Antwort auf die Globalisierung und die damit verbundenen vielen Gewalt-Arenen der internationalen Konfliktlandschaft ein neues Ethos entfalten. Die Tür zu dieser neuen Sinnbegründung wäre geöffnet, wenn Europa ein strategisches Konzept der Differenzierung nach innen und nach außen böte. Nur die Europäische Union mit ihren knapp 450 Mio. Bürgern ist stark genug, den einzelnen Gesellschaften Schutz, Ordnung und Individualität zu garantieren.

(2) Eine komplizierte politische Wirklichkeit, die ihre Identität sucht, braucht den Ort repräsentativer Selbstwahrnehmung. In der klassischen Lehre der repräsentativen Demokratie ist dieser Ort das Parlament. Das Europäische Parlament und die nationalen Parlamente sind heute jedoch weit davon entfernt, der öffentliche Ort der Selbstwahrnehmung einer Gesellschaft mit Zukunftsbildern und Hoffnungen, mit ihren Ängsten und Konflikten zu sein. Das Europäische Parlament muss also – wie auch die nationalen Parlamente – seine Rolle sensibler und intensiver verstehen und umsetzen. Dies wäre dann ein entscheidender Beitrag zur dringend notwendigen Steigerung der Legitimation der europäischen Integration.<sup>48</sup>

(3) Identität wird durch einen gemeinsamen Erfahrungshorizont kreiert. Die Möglichkeiten hierzu bieten sich an. Die Dichte integrativer Verbindung hat drastisch zugenommen. Längst ist es nicht mehr bloß die Zollunion, der Agrarmarkt, der Außenhandel oder der Binnenmarkt.<sup>49</sup> Die Wirtschafts- und Währungsunion hat ebenso wie die neue Sicherheitslage einen schicksalhaften Schub ausgelöst.<sup>50</sup> Dies muss man politisch-kulturell beantworten. Europa muss sich als Strategie-Gemeinschaft begreifen, die einen gemeinsamen normativen Horizont realisiert.

Es geht also nicht um Traumtänzerie in eine neue historische Epoche. Es geht um die normativ fundierte Gestaltung von Interdependenz. Die Dichte der Verwebung von politischen, ökonomischen, kulturellen, digitalen Sachverhalten hat sich längst jenseits traditioneller Grenzen des Nationalen wie des Regionalen realisiert. Ein immenser Machttransfer ist bereits vollzogen. Entweder man wird davon überrollt, entmündigt, erdrosselt – oder man schafft adäquate Gestaltungsräume wie eine handlungsfähige und führungsstarke Europäische Union. Dieser Gestaltungsraum bedarf der normativen Grundierung, der plau-

---

48 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Nationale Parlamente“ in diesem Jahrbuch.

49 Vgl. hierzu auch die Beiträge „Agrar- und Fischereipolitik“, „Außenwirtschaftsbeziehungen“ und „Binnenmarktpolitik“ in diesem Jahrbuch.

50 Vgl. hierzu auch die Beiträge „Währungspolitik“ und „Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik“ in diesem Jahrbuch.

siblen Legitimation und der effektiven, klugen Führung. Das alles zusammen ist eine wirklich große, ja historische Aufgabe.

Die Europäer erzählen sich nicht eine gemeinsame Geschichte. Sie verfügen nicht über ein Narrativ.<sup>51</sup> Ohne einen solchen Kontext der europäischen Selbstverständigung fehlen für den europapolitischen Kurs der Kompass und das stützende Geländer. Alles wird zum situationsorientierten Handeln. Dies ist jedoch nicht wie eine naturgesetzliche Zwangsläufigkeit über uns gekommen, sondern auch der Reflex einer jahrzehntelangen Vernachlässigung europäischer Orientierungsdebatten.

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

### Weiterführende Literatur

- Maurizio Bach/Barbara Höning (Hrsg.): *Europasozioologie*, Baden-Baden 2018.
- Blanka Bellak et al. (Hrsg.): *Governance in Conflict. Selected Cases in Europe and Beyond*, Wien 2017.
- Dominika Biegón et al.: *The Relaunch of Europe. Mapping Member States' Reform Interests. Country Issue: Germany*, Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin 2018.
- Wolfgang Boeckh (Hrsg.): *Den Europäischen Gedanken lebendig erhalten...*, München 2017.
- Katrin Böttger/Mathias Jopp (Hrsg.): *Handbuch zur deutschen Europapolitik*, Baden-Baden 2016.
- Markus Brunnermeier/Harold James/Jean-Pierre Landau: *Euro. Der Kampf der Wirtschaftskulturen*, München 2018.
- Rudolf Decker: *Europa und Afrika. Von der Krise zu einer gemeinsamen Zukunft der Nachbarkontinente*, Freiburg 2017.
- Christian D. Falkowski: *Europa für uns. Warum wir Europa brauchen*, Baden-Baden 2018.
- Joschka Fischer: *Der Abstieg des Westens. Europa in der neuen Weltordnung des 21. Jahrhunderts*, Köln 2018.
- Thorben Fischer: *Die Demokratiedefizite des Krisenmanagements in der europäischen Finanz- und Schuldenkrise*, in: *Zeitschrift für Politik* 4/2017, S. 411–436.
- Kai Gehring et al.: *Am besten allein? Separatismus in Europa: Welche Kräfte treiben die Unabhängigkeitsbewegungen an?*, in: *ifo-Schnelldienst* 23/2017, S. 3–18.
- Michael Gehler: *Europa. Ideen, Institutionen, Vereinigung, Zusammenhalt*, Reinbek 2018.
- Michael Gehler: *Transnationale Parteienkooperation der europäischen Christdemokraten und Konservativen*, Berlin/Boston 2017.
- Carmen Gerstenmeyer et al.: *The Relaunch of Europe. Mapping Member States' Reform Interests. Country Issue: France*, Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin 2018.
- Alexander Grasse /Jan Labitzke: *Politikwechsel mit Ansage – Ursachen und Hintergründe des Wahlerfolgs der Populisten in Italien*, in: *Institut für Europäische Politik/IEP Berlin: Research Paper No. 1/2018*.
- Ulricke Guérot: *Der neue Bürgerkrieg. Das offene Europa und seine Feinde*, Berlin 2017.
- Björn Hacker: *Soziales Europäisches Semester? Die Europäische Säule sozialer Rechte im Praxistest*, Institut für Europäische Politik, *Research Paper* 2/2018.
- Nicolaus Heinen et al.: *Alles auf Anfang. Warum der Euro scheitert – und wie ein Neustart gelingt*, Frankfurt/New York 2017.
- Gudrun Heutges et al. (Hrsg.): *Europäische Identität in der Krise? Europäische Identitätsforschung und Rechtspopulismusforschung im Dialog*, Wiesbaden 2017.
- Wolfgang Hilz/Antje Nötzold (Hrsg.): *Die Zukunft Europas in einer Welt im Umbruch*, Wiesbaden 2018.
- Josef Janning/Almut Möller: *Was Europa verbindet. Stärkerer Zusammenhalt in der EU ist machbar, aber Berlin muss mehr tun*, in: *Internationale Politik* 3/2018, S. 32–37.
- Thomas Jansen: *Europa verstehen. Reflexionen gegen die Krise der Union*, Baden-Baden 2016.

---

51 Vgl. vertiefend: Wolfgang Schmale: *Was wird aus der Europäischen Union? Geschichte und Zukunft*, Stuttgart 2018.

- Stefan Kadelbach (Hrsg.): Die Welt und Wir. Die Außenbeziehungen der Europäischen Union, Baden-Baden 2017.
- Ferdinand Karlhofer/Günther Pallaver: Federal-Power-Sharing in Europe, Baden-Baden 2017.
- Othmar Karus: Die europäische Demokratie. Grenzen und Möglichkeiten des Europäischen Parlaments, Berlin 2018.
- Anna-Maria Kellner: Zum Erfolg verdammt? Die gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU ein Jahr nach der Globalen Strategie, in: Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik 1/2018, S. 1–11.
- Julia Klein/Julian Plottka/Amelie Tittel: Der Neustart der europäischen Integration durch eine inklusive Avantgarde?, in: integration 2/2018, S. 141–168.
- Ivan Kraster: Europadämmerung, Berlin 2017.
- Ludger Kühnhardt: Weltfähig werden. Die Europäische Union nach dem Biedermeier, Zentrum für Europäische Integrationsforschung, Discussion Paper C 242/2017, Bonn 2017.
- Armin Laschet (Hrsg.): Europa im Schicksalsjahr, Freiburg 2016.
- Robert Liebi: Das neue Europa. Hoffnung oder Illusion?, Berneck 2004.
- Hartmut Marhold: Die EU-Krisenpolitik: Chaos oder Kosmos?, Tübingen 2015.
- Carlo Masala (Hrsg.): Grenzen, Multidimensionale Begrifflichkeit und aktuelle Debatten, Baden-Baden 2018.
- Robert Menasse: Die Hauptstadt, Berlin 2017.
- Laia Mestres et al.: The Relaunch of Europe. Mapping Member States' Reform Interests. Country Issue: Spain, Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin 2018.
- Pol Morillas et al.: Die Beziehungen zwischen der EU und der Türkei in einem stürmischen globalen Umfeld, in: integration 1/2018, S. 5–25.
- Oskar Negt et al.: Europa jetzt! Eine Ermutigung, Göttingen 2018.
- Eleonora Poli et al.: The Relaunch of Europe. Mapping Member States' Reform Interests. Country Issue: Italy, Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin 2018.
- Thomas Roithner: Sicherheit, Supermacht, Schießgewähr, Krieg und Frieden am Globus, in Europa und Österreich, Wien 2018.
- Wolfgang Schmale: Was wird aus der Europäischen Union? Geschichte und Zukunft, Stuttgart 2018.
- Alexander Schellinger/Philipp Steinberg (Hrsg.): The Future of the Eurozone, Bielefeld 2017.
- Otto Schmuck: Das Weißbuch der Kommission zur Zukunft Europas, in: Integration 4/2017, S. 276–294.
- Gregor Schöllgen: Krieg. Hundert Jahre Weltgeschichte, München 2017.
- Hans-Peter Schwarz: Die neue Völkerwanderung nach Europa. Über den Verlust politischer Kontrolle und moralischer Gewissheiten, München 2017.
- Hans-Werner Sinn: Der schwarze Juni, Freiburg 2016.
- Brendan Simms/Benjamin Zeeb: Europa am Abgrund. Plädoyer für die Vereinigten Staaten von Europa, München 2016.
- Edmund Stoiber/Bodo Hombach (Hrsg.): Europa in der Krise. Vom Traum zum Feindbild, Marburg 2017.
- Funda Tekin: Was folgt auf den Brexit? Mögliche Szenarien differenzierter (Des-)Integration, in: integration 3/2016, S. 183–197.
- Alexander Thiele: Das Mandat der EZB und die Krise des Euro, Tübingen 2013.
- Alexander Thiele: Verlustdemokratie, Tübingen 2018.
- Jürgen Turek: Globalisierung im Zwiespalt. Die postglobale Misere und Wege sie zu bewältigen, Bielefeld 2017.
- Johannes Varwick: NATO in (Un-)Ordnung. Wie transatlantische Sicherheit neu verhandelt wird, Schwalbach 2017.
- Roland Vaubel: Das Ende der Euromantik. Neustart jetzt, Wiesbaden 2018.
- Winfried Veit: Europas Selbstbehauptung in einer bedrohlichen Welt, Berlin 2016.
- Klaus Weber/Henning Ottmann: Reshaping the European Union, Baden-Baden 2018.
- Werner Weidenfeld: Europas Seele suchen, Baden-Baden 2017.
- Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels: Europa von A bis Z. Taschenbuch der europäischen Integration. Baden-Baden 2016.
- Werner Weidenfeld: Kulturbruch mit Amerika? Das Ende transatlantischer Selbstverständlichkeiten, Gütersloh 1996.
- Ernst Ulrich von Weizsäcker/Anders Wijkman: Come on! Capitalism, Short-termism, Population and the Destruction of the Planet. A Report to the Club of Rome, New York 2018.

Michael Wiegel: Emmanuel Macron. Ein Visionär für Europa – eine Herausforderung für Deutschland, Berlin 2018.

Andre Wilkens: Der diskrete Charme der Bürokratie. Gute Nachrichten aus Europa, Frankfurt 2017.

Heinrich Winkler: Zerbricht der Westen? Über die gegenwärtige Krise in Europa und Amerika, München 2017.

Andrea Zeller: Eurorettung um jeden Preis? Die Frage nach der demokratischen Legitimität, Baden-Baden 2018.

# Die Europapolitik in der wissenschaftlichen Debatte

Darius Ribbe/Wolfgang Wessels

Die Europäische Union befindet sich in einer Phase des Umbruchs und zeitgleich im unruhigen Fahrwasser. Die Wahlen zum Europäischen Parlament mit einer möglichen Stärkung europaskeptischer Parteien werfen ebenso ihre Schatten voraus wie das Ausscheiden Großbritanniens aus der Union. Schon jetzt sind die zunehmende Politisierung sowie die Konflikte um einheitliche Europäische Positionen in Kernfragen zentrale Herausforderungen für die EU der 27. Dabei müssen auch wissenschaftliche Analysen neue Lösungswege für aktuelle Probleme und Analyseinstrumente für neue Phänomene finden. Veränderte Rahmenbedingungen erfordern angepasste theoretische Grundlagen und regen eine Grundsatze Debatte im Bereich der Integrationstheorien an. Die Phänomene der Desintegration und der Abbauflexibilisierung setzen etablierte Methoden und Konzepte einem Anpassungsdruck aus, der zur Entwicklung neuer Lösungswege und Forschungsagenden führt. Neue Ansätze stellen sich bestehenden entgegen, oder bauen auf ihnen auf, divergierende Zukunftsvisionen und Strategien werden verglichen und gegeneinander abgewogen. Dabei ergänzen historische Analysen die zeitgenössischen Debatten und geben wichtige Impulse für das Verständnis europäischer Sachverhalte und wissenschaftlicher Diskurse.

Im Rahmen übergeordneter politischer Entwicklungen legen Kauppi und Wiesner (2018) eine Meta-Studie zur Politisierung europäischer Politik vor. Dabei stellen sie die klassische Verbindung von Politik und Politisierung heraus, welche im aktuellen politischen Disput aufgelöst worden sei (ebd. S. 232). Am Fallbeispiel der Krise des Schengen-Raumes diskutieren Börzel und Risse (2018, S. 84), wie diese Politisierung zu steigenden, schwerer zu lösenden Konflikten innerhalb europäischer Politik führt und die bisher vorherrschenden Integrationstheorien – liberaler Intergouvernementalismus, Neofunktionalismus und Postfunktionalismus – an die Grenzen ihrer Erklärungskraft bringe. Dem entgegen stellt Schimmelfennig (2018b, S. 969) einen neofunktionalistischen Erklärungsansatz, indem er die Integrationsblockade der Schengen-Krise anerkennt, diese jedoch in Bezug zur – aus der Eurokrise entstandenen – Vertiefung setzt. Damit wendet er sich vom postfunktionalistischen Politisierungsargument, welches impliziert, dass mit zunehmender Politisierung Integration unwahrscheinlicher wird, ab und betont die Einbettung schrittweiser europäischer Integration auch in Krisenzeiten (ebd. S. 986). Genschel und Jachtenfuchs (2018) stellen aus ihrer Analyseperspektive fest, dass der Neofunktionalismus die Besonderheit der aktuellen europäischen Krisen verkenne, indem er den Unterschied zwischen Binnenmarktintegration und der Integration von Kern-Politikfeldern vernachlässige. Mit ihrem Fokus auf nationalen, politischen Null-Summenspielen zur Integration in Krisenzeiten reihen sie sich in den erweiterten Kontext der postfunktionalistischen Politisierungstheorie ein. Moravcsik (2018, S. 1648) argumentiert hingegen, der liberale Intergouvernementalismus sei noch immer eine grundlegende Theorie zur Erklärung europäischer Integration und stellt die Vorteile von Mikro-Analysen heraus. Die unterschiedlichen Perspektiven und Ansätze vereine betrachten Hooghe und Marks (2018, S. 1) die Aussagekraft der drei großen Integrationstheorien in Bezug auf die „Euro-



krise, die Migrationskrise, den Brexit und verstärkt auftretenden Illiberalismus“. Dabei folgern die AutorInnen, dass alle Ansätze eigene SchlüsselakteurInnen, Arenen und Kausalzusammenhänge betrachten, die in ihrem jeweiligen Fokus starke Aussagekraft besitzen (ebd. S. 18). Jede der Theorien liefere einen speziellen wissenschaftlichen Erkenntniswert.

### **Zukunftsvisionen und Strategien**

Im politischen und wissenschaftlichen Diskurs nehmen die Reformdebatten eine herausgehobene Stellung ein. Die Vorschläge und Konzepte politischer Führungspersonlichkeiten liefern einen Rahmen zur Diskussion, wissenschaftlich analysierte Defizite sind Basis für theoriegestützte Handlungsempfehlungen. So fokussiert sich die Europäische Kommission (2018b) auf die Vorschläge und Konzepte von Jean-Claude Juncker, Angela Merkel und Emmanuel Macron und vergleicht diese. Sie stellt bei aller Gemeinsamkeit in der Zielsetzung für eine bessere Zukunft der – und in der – Europäischen Union die nuancierten Unterschiede heraus. In diesem Zusammenhang ziehen vor allem die Positionen des französischen Präsidenten, der mit Reformvorschlägen und einer pro-europäischen Grundhaltung argumentiert, die politikwissenschaftliche Aufmerksamkeit auf sich. Thomas (2018, S. 128) stellt einen „Paradigmenwechsel“ im französischen Europa-Diskurs fest und hebt die symbolträchtigen Reden Macrons hervor, die für Deutschland und Europa „eine Chance und eine Herausforderung“ (ebd. S. 139) darstellten.

Demertzis, Pisani-Ferry, Sapir, Wieser und Wolff (2018, S. 1) argumentieren auf Grundlage ihrer Analysen für verstärkte Differenzierung der EU und sprechen sich, in Anlehnung an das dritte Szenario des Weißbuchs der Europäischen Kommission (2017), für ein „Europa der Clubs“ (Demertzis et al. 2018, S. 7) aus. Ähnlich sehen Klein, Plottka und Tittel (2018, S. 166) die Möglichkeit vertiefter Integration durch eine integrative Avantgarde über „alle Politikbereiche“. Mickonytė (2018, S. 5) sieht in den jüngsten Auseinandersetzungen zwischen der EU-Rechtsstaatlichkeit und Ungarn beziehungsweise Polen ein Indiz für die drastische Spaltung der Union, die nur durch eine neue, ambitionierte Reform der Europäischen Union aufgelöst werden könne.

Becker (2018, S. 5) befasst sich mit der „viel diskutierten“ Transferunion, für deren Existenz es zur Zeit zwar keine empirische Grundlage gebe, er zeigt aber dennoch den Bedarf weiterer Transferinstrumente durch die bereits erfolgte Integrationstiefe auf.

### **Neuere Analyseansätze**

Mit den sich wandelnden Herausforderungen im europäischen System und den veränderten Rahmenbedingungen sowie den nach wie vor anhaltenden Auswirkungen der europäischen Krisen, entwickeln WissenschaftlerInnen neue Analyseinstrumente und stellen neue Aspekte in den Mittelpunkt ihrer Forschung. Börzel (2018a) betrachtet die allgemeine Krise europäischen Regierens und stellt diese in den Zusammenhang der theoretischen Debatten um die institutionelle Balance in der Europäischen Union. Dabei fänden sich in der theoretischen Auseinandersetzung sowohl Argumente für eine Stärkung der supranationalen Institutionen als auch Anzeichen für einen Kompetenztransfer durch funktionale spill-over (ebd. S. 5). Um die aktuelle Krise der Union aus einer weiteren Forschungsperspektive heraus zu betrachten, plädiert sie daher für einen ‚turn‘ (ebd. S. 20) in den EU-Studien mit dem Ziel, neue Formen des Regierens zu entwerfen, die sowohl den Anforderungen der Krisen, als auch der demokratischen Legitimation gerecht werden. Lavenex (2018) argumentiert auf der Grundlage bestehender Integrationstheorien für eine Erweiterung des

Analyse-Rahmens und die Integration von qualitativen Variablen zu Messung der Substanz europäischer Integration. Dabei baut sie ihre Methodik auf einem AkteurInnen-zentrierten Ansatz des Institutionalismus und der Organisationstheorie auf (ebd. S. 1195). Kreuder-Sonnen (2018) verbleibt im Rahmen bestehender Ansätze, plädiert aber für einen verstärkten Fokus auf Autoritarismus und demokratische Legitimation im Kontext eines „autoritären turns“, den er in der Union feststellt. Hierbei gelte es, die Dynamiken zwischen den Integrationsformen und den nationalen Politiken neu zu denken (ebd. S. 452). Wasserfallen (2018) stellt in einem Kapitel das Feld der Politikdiffusions-Literatur vor und führt diese mit der Analyse europäischer Politikgestaltung zusammen. Dabei erwiesen sich die Strukturen europäischen Regierens als ideales Setting für eine Anwendung der Methoden und das Testen der theoretischen Annahmen (ebd. S. 622).

### **„Brexit“ – Annäherungen an eine Unbekannte**

Der Austritt des Vereinigten Königreichs aus der Europäischen Union bleibt ein bestimmendes Thema in der akademischen Auseinandersetzung mit europäischer Politik und zugleich eine große Unbekannte. Die Unklarheit im Zusammenhang mit den Brexit-Verhandlungen regt die akademische Auseinandersetzung zur Bildung unterschiedlicher Szenarien an, die eine Annäherung an den britischen Austritt aus der EU erlauben. Nach wie vor legen PolitikwissenschaftlerInnen auch ihre Aufarbeitungen der Entscheidung zum Austritt aus der Europäischen Union vor. Clarke, Goodwin und Whiteley (2017) analysieren die Kampagnen zum Austritt umfassend, indem sie unter anderem Argumentationslinien vergleichen und deren Entwicklung nachzeichnen. Vasilopoulou und Keith (2018) entwerfen anhand von Umfragedaten Typologien von Europhilen und EuroskeptikerInnen in Großbritannien, die die Motivationen zur Abstimmungen reflektieren. Bulmer und Quaglia (2018, S. 1096) merken in ihren Ausführung zur Politik und Ökonomie des britischen Austritts aus der EU an, dass die Austrittsverhandlungen mit dem Vereinigten Königreich zu einer krisenbelaften Zeit der Europäische Union weitere Anstrengungen abverlangen. Dabei stellen sie unterschiedliche AutorInnen und ihre Analysen zum bevorstehenden Austritt des Vereinigten Königreichs vor und führen die verschiedenen Ergebnisse zu einem allgemeinen Krisennarrativ zusammen.

Curtice (2018, S. 29) analysiert die nun im Wandel befindliche Stimmungslage im Vereinigten Königreich, in dem die Zahl der Menschen, die sich für einen Verbleib in der EU aussprechen, steigt, obwohl nach wie vor eine Mehrheit für die Begrenzung der Personenfreizügigkeit sei. Was sich jedoch deutlich zeige, sei die Bedeutung der wirtschaftlichen Erwartungen an den Austritt des Vereinigten Königreichs aus der EU, was die Verhandlungen in diesem Politikfeld mit besonderer Bedeutung ausstatte. Ähnlich argumentiert Portes (2018, S. 32), der ein Scheitern der Brexit-Verhandlungen und einen resultierenden „harten Brexit“ ob der hohen Kosten als unwahrscheinlich einstuft. In ähnlichem Zusammenhang verweist Usherwood (2018, S. 14) auf die Herausforderungen und Kosten des Übergangs und der laufenden Verhandlungen, welche gerade in Nord-Irland für Unsicherheit sorgen.

Mit den parlamentarischen Prozessen zum Beschluss eines Austrittsvertrages befassen sich Bevington, Caird und Wager (2018), die die einzelnen Schritte und Abstimmungen zum Austritt des Vereinigten Königreichs detailliert aufzeichnen und unterschiedliche Szenarien entwerfen. Aus juristischer Sicht nähert sich Polak (2018, Abschnitt III) der Frage, ob der Austrittsvertrag einer Stellungnahme des Gerichtshofes der EU untersteht, und findet eine positive Antwort, obgleich politische Überlegungen den Gerichtshof diese

Chance kosten könnten. Jäger (2018, S. 1) kommt über eine politikwissenschaftliche Analyse zu dem Schluss, dass Artikel 50 EUV dringenden Reformbedarf aufweise, um die bestehenden Unklarheiten und populistische Angriffsfläche zu verringern und die „gelebte Praxis“ besser abzubilden.

Nach einer ersten Phase allgemeiner Arbeiten zum Austritt des Vereinigten Königreichs aus der EU wurden zunehmend spezielle Studien zu einzelnen Politikbereichen oder Tätigkeitsfeldern der Europäischen Union erarbeitet, die zum Gesamtverständnis dieser einschneidenden Entwicklung beitragen. So liegen Studien zu Nahrungsmittelsicherheit (Watson et al. 2018), Nahrungsmittelpreisen (Seferedi et al. 2018) und gesundheitlichen Auswirkungen, zum internationalen Wettbewerb (Cantone/Staning 2018), zur Energie-Infrastruktur (Obschonka et al. 2018) und Umweltsicherheit (Black 2018), zum Transportwesen (Russinova 2018) und zur „Global Health“ (Greenwood 2018) vor. Den Einfluss des britischen Austritts aus der EU auf die europäische Außenpolitik nimmt Henökl (2018) in den Fokus. In Anlehnung an drei Szenarien der weiterführenden Kooperation zwischen Großbritannien und der Union leitet er unter Zuhilfenahme des Theorieansatzes der regionalen Desintegration ein fallbasiertes Kooperationsmodell ab (ebd. S. 69). Eine solche Kooperation, die von Fall zu Fall neu vereinbart werden müsse, ginge dann jedoch auf Kosten europäischen und britischen Einflusses im internationalen System (ebd. S. 71). Diese beispielhafte Aufzählung verdeutlicht den Querschnittscharakter des britischen EU-Austritts und seine vielfältigen Auswirkungen.

### **Wahlen zum Europäischen Parlament**

Die Salienz europapolitischer Themen in den nationalen Parteien ist Thema bei Gross, Chiru und Adascalitei (2018, S. 12), die zeigen, dass der Umfang europäischer Themen in Parteiprogrammen abnimmt, wenn Europäische Wahlen kurz bevor stehen, oder gerade vergangen sind. Die nationalen Parteien verschließen sich konkreter europäischer Politik. Igrutinović (2018, S. 6) bespricht die Themensetzung der Parteien für den kommenden Europawahlkampf, die er im Bereich der „ökonomischen Leistungsfähigkeit, Zukunftsvisionen der EU, Sicherheit und Identität“ verortet. Zudem attestiert Hrbek (2018, S. 155), dass sich die europäische Parteienlandschaft weiter fragmentiert, obgleich auch neue Bündnisse schnell die Anerkennung als europäische Partei suchten, um eine entsprechende Finanzierung zu erhalten. Dinas und Riera (2018, S. 469) stellen durch ihre empirische Arbeit fest, dass europäische Wahlen einen negativen Effekt auf die Unterstützung von Volksparteien haben. Dies steht im Zusammenhang zur Arbeit Schulte-Cloos' (2018, S. 418, 421), die zeigt, dass gerade neue, europakritische Parteien einen strukturellen Vorteil bei den Wahlen zum Europäischen Parlament haben. So stellt auch F. Schmidt (2018) fest, dass die Wahlen zum Europäischen Parlament Parteien zu europakritischen Positionen anregen, die sich nicht aus der internen Kommunikation und Ideologie herleiten ließen. Dies verweise auf eine strategische Nutzung der Charakteristika europäischer Wahlen. Eine allgemeinere Arbeit zu europäischen Wahlen legt Schakel (2018, S. 687) vor, indem er den Einfluss zunehmender Regionalisierung auf die europäische Wahlarena betrachtet, „spillover“ von regionaler auf europäische Ebene feststellt und die gängigen Analysemodelle um die Perspektive eines Multi-Level-Parteiensystems erweitert.

## **Lehrbücher und Standardwerke**

Auch in den Jahren 2017 bis 2018 werden eine Reihe von Standardwerken neu oder erstmalig aufgelegt, die sowohl zum Einstieg in das Studium der europäischen Politik als auch zur gezielten Vertiefung dominierender Politikfelder beitragen können.

Im großen Themenfeld des Austritts des Vereinigten Königreichs aus der EU geben Diamond, Nedergaard und Rosamund (2018) ein ausführliches Werk zu den Politiken des britischen EU-Austritts heraus, in dem sie unterschiedliche AutorInnen zu den drängenden Fragen Stellung beziehen lassen. Dabei werden die Verknüpfungen zwischen dem Vereinigten Königreich und der Europäischen Union für jeden Themenbereich aufgearbeitet, Interessen aufgezeigt und die Effekte möglicher Szenarien diskutiert. Costa und Brack (2019) bringen ihr Werk zum alltäglichen politischen Handeln innerhalb der Europäischen Union mit besonderem Augenmerk auf Entscheidungsverfahren und dem Zusammenwirken der Union mit anderen AkteurInnen in zweiter, aktualisierter Auflage heraus. Ebenfalls einen Fokus auf politisches Handeln innerhalb der Europäischen Union legt das in 7. aktualisierter Auflage erschienene Buch „Politics in Europe“ (Hancock et al. 2018). Allerdings setzt Hancock einen methodisch Schwerpunkt im Vergleich des politischen Systems und der Politikgestaltung in der Union mit ausgewählten Nationalstaaten.

Im Rahmen der Reihe Oxford Handbücher legt Rydgren (2018) einen Sammelband zur Politischen Rechten vor, in dem auch die europaskeptischen Tendenzen radikaler Rechter thematisiert werden. Vasilopoulou widmet sich in ihrem Kapitel dieser Verknüpfung und beleuchtet den europakritischen Diskurs in nationalen, rechten Parteien. Die Rechtsordnung der Europäischen Union wird in aktualisierter Auflage von Bieber, Epiney, Haag und Kotzur (2019) juristisch analysiert und in Bezug zur Politik der Union gesetzt. Einen vertieften Blick aus den Mitgliedstaaten Norwegen, Island, der Türkei und der Schweiz liefern diverse nationale AutorInnen in Kaeding, Pollack und Schmidt (2018): „The Future of Europe“. Die Herausgeber bringen eine Vielzahl an nationalen Perspektiven zusammen und decken so sowohl den europäischen Kern sowie die politische Peripherie ab. Darüber hinaus werden auch die öffentliche(n) Verwaltung(en) in der Europäischen Union auf den unterschiedlichen Ebenen von Ongaro und Van Thiel (2018) ausführlich dargestellt und vergleichende Analysen zwischen den nationalen Verwaltungen gezogen. Mit dem Handbuch Staat schließt Voigt (2018) eine staatsrechtliche Forschungslücke im deutschsprachigen Raum und fasst die Analysen diverser AutorInnen zu diesem breiten – auch politikwissenschaftlichen – Feld zusammen. Mit einem eigenen Kapitel zur Europäischen Union geben die Autoren Wessels und Wolters (2018a) einen Einblick in die Zielsetzungen und Entwicklungen der Union, um die aktuellen politischen Realitäten fassbar zu machen.

## **Die europäischen Institutionen**

Zu den europäischen Institutionen liegen unterschiedliche Arbeiten vor, die zum Teil übergeordnete Entwicklungen diskutieren, oder sich mit den Wirkmechanismen in den Institutionen oder im interinstitutionellen Gefüge auseinandersetzen. Die Europäische Kommission (2018a) zieht eine Bilanz der Kommission Juncker und gibt einen Ausblick auf zukünftige Herausforderungen, für die Zeit nach den Wahlen zum Europäischen Parlament. Auch Bürgin (2018, S. 837) zieht eine Bilanz der Präsidentschaft Juncker, er schlussfolgert, dass die organisatorischen Reformen (StellvertreterInnen, politische Kommission) die Stellung des Kommissionspräsidenten innerhalb der Europäischen Kommission und innerhalb des EU-Systems gestärkt haben. Abstrakter stellt Van Esch (2017, S. 224) eigene Analyseparameter zur Erfassung legitimer Führung in Mehrebenen-

systemen auf und wendet diese auf die Staats- und Regierungschefs in Krisenzeiten, als besonders deutliches Beispiel für lösungsorientierte Führung, an. Dabei setzt er vier Vektoren der Legitimation an (Wahlen, Expertise, Ideologie und Gruppenidentifikation) (ebd. S. 225), nach denen er die Problemlösungsansätze ausgewählter Staats- und RegierungschefInnen im Europäischen Rat kategorisiert. Der Europäische Rat, als Schlüsselinstitution der Europäischen Union, zeigt hier seinen Führungscharakter, gerade in Krisenzeiten (Wessels/Wolters 2018b). Für eine stärkere Einbindung der parlamentarischen Kräfte der nationalen Parlamente sowie des Europäischen Parlamentes spricht sich Krei-linger (2018) aus. Er folgert, dass die parlamentarischen Stimmen im Mehrebenensystem der EU stärker Gehör finden sollten (ebd. S. 18). Ähnlich kritisiert V. Schmidt (2018, S. 1545), dass die politikwissenschaftlichen Analysen zu den Triebkräften europäischer Integration allzu oft die parlamentarischen Kräfte und neue, besonders „politisch aufgeladene Dynamiken“ der europäischen Institutionen außer Acht ließen. Die Zusammenarbeit zwischen den europäischen Institutionen und den Mitgliedstaaten stehen im Fokus bei Jones und Mazzara (2018). Am Beispiel des „Humanitarian-Development-Nexus“ (ebd. S. 2), der „Sahel Alliance“ (ebd. S. 6) und des „EU Trust Funds“ (ebd. S. 9) stellen die AutorInnen die Bedeutung des „Nexus“-Ansatzes für eine gelungene Zusammenarbeit heraus (ebd. S. 13). Als durchgehendes Moment betrachten Tömmel und Verdun (2017, S. 109) die politischen Führungskräfte in den verschiedenen Institutionen der Union, wobei sie unterschiedliche Konzepte und Fallstudien mitwirkender AutorInnen zu der gemeinsamen Synthese verbinden, die Europäische Union sei keineswegs „führungslos“. Dennoch zeigt sich, dass manche Institutionen gerade in Krisenzeiten an Bedeutung einbüßten. Anders als beim Europäischen Rat nehme so die Anwesenheit der MinisterInnen im Rat der EU in manchen Mitgliedstaaten ab. Liege die allgemeine Anwesenheit bei durchschnittlich 76 Prozent, so schnitten Deutschland und Dänemark unterdurchschnittlich ab, analysieren Nalepa und Kjems (2018, S. 3).

### **Historische Perspektiven**

Die dargestellten aktuellen Debatten werden durch historische Analysen begleitet, die eine Vielzahl an Parallelen aufzeigen und heutige Formen und Mechanismen durch ihre Entstehungsgeschichte fassen und erklären. Bei den geschichtswissenschaftlichen Analysen spielen europäische Narrative wiederholt eine zentrale Rolle. Daher betrachten Kaiser und McMahon (2017, S. 150) die transnationalen AkteurInnen und ihre Geschichten sowie deren Verbreitungswege. Die Geschichte Großbritanniens im Zentrum europäischer Kooperation und wie das Vereinigte Königreich den Kontinent seit 1948 prägte, zeigt Warloutet (2018). Seine historische Betrachtung bringen ihn zu dem Schluss, dass der Austritt des Vereinigten Königreichs aus der EU eine logische Fortsetzung der proaktiven, britischen Politik der Einflussnahme darstelle (ebd. S. 955). Comte (2017) stellt eine Arbeit zur Geschichte des europäischen Migrationsregimes vor, dessen Ausgestaltung er auf das westdeutsche, hegemoniale Bestreben zur Zeit des Kalten Krieges zurückführt. Auf die Schwierigkeiten, eine gemeinsame, europäische Geschichte zu schreiben, verweist Pichler (2018, S. 2), und entwickelt einen ersten Entwurf einer Theorie der europäischen Kulturgeschichte. Eine „ungeschminkte“ Geschichte der Europäischen Union erzählt Patel (2018), der die heutigen Krisen der Union mit historischen Parallelen versieht und dadurch das Projekt Europa in seiner Krisenanfälligkeit offenbart. Auch einzelne, herausragende Personen werden betrachtet, so untersuchen Ross und Henson (2017) die transformative Führungsrolle Jacques Delors.

## **Europaskeptizismus und Populismus**

In den Mitgliedstaaten nehmen die europakritischen Stimmen zu, Prognosen zur Europawahl lassen von einer Zunahme euroskeptischer Parteien ausgehen. Dieser erstarkende europäische Nationalismus und der attestierte autoritäre ‚turn‘ veranlassen Habermas (2018, S. 5), der Frage „Sind wir noch gute Europäer?“ nachzugehen, bei deren Beantwortung er sowohl die Zukunftsfähigkeit der Union diskutiert und sich entschieden gegen Nationalismus ausspricht. Doch auch die Habermas'schen Konzepte der Europäischen Union sind Teil einer kritischen Betrachtung. So kritisiert Perju (2018, S. 74 f.) die von Habermas eingeführte doppelte Souveränität der europäischen und nationalen Ebene und plädiert demokratietheoretisch für eine europäische konstitutionelle Demokratie. Die wachsenden rechtsnationalen, populistischen Strömungen in Dänemark, Norwegen, Schweden und Deutschland werden auch in einer Sammelstudie, herausgegeben von Krell, Möllers und Ferch (2018, S. 98), dargestellt und von den HerausgeberInnen zu pro-europäischen Handlungsempfehlungen kondensiert. Als wissenschaftliche Begegnung zum kritisierten Eurozentrismus stellt Mattheis (2017, S. 482) in einer umfassenden Literaturbesprechung unterschiedliche Konzepte vor, wie die Europäische Union aus regionaler Perspektive erfasst werden könne, obgleich er einschränkt, dass die theoretischen Grundlagen des Regionalismus noch nicht ausreichend auf diesen Forschungsgegenstand anwendbar seien.

Althoff, Józwiak, Jurkovic, Kyriazi und Milan (2018) verbinden unterschiedliche Aspekte der Flüchtlingspolitik der Mitgliedstaaten mit Analysen zum Populismus. In diesem Themenfeld stellen auch Thielemann und Zaun (2018, S. 906) fest, dass die Übertragung von Kompetenzen von nationaler auf europäische Ebene zu einer Sicherung der Rechte Asylsuchender geführt habe. Europäische AkteurInnen seien von populistischen Einflüssen besser geschützt als nationale AkteurInnen, zudem könne die Europäische Union national nicht-mehrheitsfähige Politiken gegenüber asylkritischen Regierungen erfolgreich durchsetzen.

Gutsche (2018) gibt eine Sammelstudie zur steigenden Anzahl an Frauen in Führungspositionen der populistischen europäischen Rechten heraus, die den Einfluss weiblicher Führungskräfte und Wählerinnen auf die Genderpolitik der europäischen Rechten untersucht. In ausführlichen Länderstudien wird herausgestellt, dass die Zunahme von Frauen in den Parteien nicht mit einer progressiven Genderpolitik einhergeht. Durch die Analyse des parteiinternen Diskurses radikaler populistischer rechter Parteien in fünf Mitgliedstaaten stellen Pirro und van Kessel (2017, S. 416) fest, dass der Europaskeptizismus dieser Parteien weniger auf einer ideologischen Grundlage fußt, als vielmehr durch strategische Überlegungen der Stimmenmaximierung.

## **Demokratiedefizit und Legitimation**

Mit dem Erstarken des Europaskeptizismus und dessen wiederholt vorgetragener Kritik am Demokratiedefizit der Europäischen Union bleibt dieses Thema auch für weitere politikwissenschaftliche Analysen relevant. Blatter, Schmid und Blätter (2017, S. 449) stellen dabei den inklusiven Charakter der Europäischen Union im Gegensatz zur Exklusivität der Mitgliedstaaten heraus. Barrett (2018, S. 260 f.) betrachtet die demokratische Legitimierung der wirtschaftspolitischen Steuerungsstrukturen der Union und stellt in einem Vergleich der einheitlichen Währungs- und der Wirtschaftspolitik als Zusammenschluss vieler nationaler Politiken fest, dass die europäischen Institutionen nach wie vor – trotz vieler Reformen – ein Demokratiedefizit aufweisen, sich dieses jedoch

auch auf nationaler Ebene widerspiegelt. Ähnlich erörtert Innerarity (2018, S. 55 f.), an welcher Stelle im Mehrebenensystem der Union das Demokratiedefizit anzusiedeln sei. Er folgert, dass auch die Mitgliedstaaten versäumt hätten, ihre Interdependenzen ausreichend demokratisch zu legitimieren.

Das Demokratiedefizit aus der Oppositions-Defizitperspektive betrachten Karlsson und Persson (2018, S. 888), indem sie die These ‚es gebe ein weiten Konsens über europäische Politik und keine tragfähige europäische Opposition‘ durch quantitative Analysen widerlegen. Arthuis und Farrell (2018) stellen fest, dass der Austritt des Vereinigten Königreichs aus der EU dieser die Chance eröffne, ihre Legitimationsgrundlage zu reformieren und gleichzeitig eine integrierte Sozialpolitik aufzubauen, um eine Ergänzung zum Binnenmarkt zu schaffen. Zugleich schreiben Murdoch, Connolly und Kassim (2018, S. 401 f.) auch den Verwaltungsapparaten eine legitimatorische Kraft durch die Vertretung der Interessen europäischer BürgerInnen zu, diese hänge jedoch mit der politischen Ausrichtung des Herkunftslandes zusammen.

### **Sicherheitspolitik – Neue Impulse für die Ständige Strukturierte Zusammenarbeit**

Mit dem Votum für den Austritt Großbritanniens aus der Union hat die militärische und sicherheitspolitische Integrationsdebatte erneut an Fahrt gewonnen. Die Forderungen nach einer europäischen Armee wurden in die politische Diskussion gestellt. Die Aktivitäten im Rahmen der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit (SSZ) sind zudem verstärkt Gegenstand politikwissenschaftlicher Arbeiten geworden. Zandee (2018, S. 10) sieht besondere Herausforderungen für den Erfolg und Fortbestand von SSZ im historischen Vergleich zur vorhergehenden gemeinsamen Verteidigungsbestrebungen. In diesem Zusammenhang stellt er die Bedeutung des Europäischen Rates heraus, welcher durch seine Agenda-setting-Funktion die europäische Verteidigungspolitik weiter vorantreiben könne (ebd. S. 11). Helwig (2018a, S. 7) betont die Rolle Deutschlands als Motor der Verteidigungskooperation mit zunehmenden transatlantischen Spannungen und beschreibt die Herausforderung, die vielfältigen Gerüste und Kooperationssysteme zu einem sinnvollen Zusammenspiel zu verbinden.

Auch die NATO ist Teil der weiten Überlegungen zur SSZ, so sehen Keil und Arts (2018, S. 7) die NATO am Scheideweg zwischen einer „status quo“-Orientierung oder einer strategischen Neuausrichtung im Rahmen eines breiten Evaluationsprozesses. Gerade im Zusammenhang des Einbezugs von Drittstaaten wie Norwegens und der Türkei in den erweiterten Rahmen von SSZ sehen Aydin-Düzgit und Marrone (2018, S. 18) zukünftige Herausforderungen für die Kooperation, aber auch für den EU-NATO-Dialog. Dabei sei eine enge Kooperation mit der NATO, nach Helwig (2018b, S. 1), eine Grundbedingung für eine „inklusive EU-Verteidigungspolitik“. Gerade für die Türkei sei die Balance der Beziehungen zur EU und NATO sowie zu Russland von strategischer Bedeutung (ebd. S. 19). Einen baltischen Fokus legt Sapienza (2018, S. 1) an, indem sie die baltischen Staaten als „Schwachstelle“ der Nato und dadurch als besondere Herausforderung für vertiefte Kooperation zwischen der NATO und der Union beschreibt.

Neben den zahlreichen Überlegungen und Arbeiten zur SSZ werden andere Aspekte europäischer Sicherheitspolitik analysiert. So fragen Rekawek, Matějka, Szucs, Beňuška, Kajzarová und Rafay (2018, S. 5) nach den Charakteristika europäischer TerroristInnen und stellen Überlegungen zu deren Früherkennung anhand empirischer Falldaten an. Mit der europäischen Anti-Terrorismus-Strategie setzt sich de la Corte Ibáñez (2018, S. 19) auseinander, beschreibt deren Struktur und Inhalt, und leitet zukünftige Herausforderungen

ab. Smith (2018, S. 605) stellt die Besonderheiten der transatlantischen Beziehungen vor dem Hintergrund europäischen Autonomiestrebens zur eigenen strategischen Ausrichtung heraus.

### **Migration und Asyl**

Mit dem ‚EU-Türkei-Deal‘ und den dadurch sinkenden Zahlen an Asylanträgen rückt das Thema Asyl etwas in den Hintergrund des allgemeinen Krisendiskurses. Dabei bleibt das Feld gerade für Südeuropa und im Bereich des rechten Populismus brisant. Allgemeine Kriterien für eine Migrationspolitik der Europäischen Union legt die Arbeitsgruppe „Globale Migration“ der Foundation for European Progressive Studies (2018) vor. Carerra, El Qadim, Fullerton, Garcés-Mascareñas, York Kneebone, López Sala, Chun Luk und Vosyliūtė (2018, S. 54) erarbeiten eine umfassende Studie zu außer-territorialen Asyl- und Migrationsverfahren anhand mehrerer Beispiele und stellen notwendige und funktionale Standards heraus, nach denen die „ortsunabhängige Gerechtigkeit“ im Asylverfahren gewährleistet werden kann. Speziell für einen angemesseneren Umgang mit minderjährigen unbegleiteten Geflüchteten tut dies Pavón Losada (2018). In ihrer Analyse der Integration von MigrantInnen in Süd-Europa verbinden Finotelli und Ponzio (2018) die Auswirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise mit verschiedenen Einflussgrößen der Integration.

### **Nachbarschaftspolitik und Außenbeziehungen**

Die Rolle der Europäischen Union im internationalen System betrachten Meunier und Vachudova (2018, S. 1631), indem sie die These Moravcsiks, die Union sei eine Supermacht, vor dem Hintergrund der ungleichen Kompetenzverteilung und der Gegenwart illiberaler Regierungen in den Mitgliedstaaten untersuchen. Sie folgern, dass die Europäische Union ihr „hard- und soft-power“ Potenzial nicht in globalen Einfluss umsetzen könne. Bei der außenpolitischen Einflusskraft der Union komme dem Europäischen Auswärtigen Dienst eine besondere Rolle zu, da dieser zur „Normalisierung“ und „Vergemeinschaftung“ der Prozesse der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik beitrage, so Ridder-vold (2017, S. 44). Cianciara (2017, S. 54) stellt die Grundnarrative europäischer Nachbarschaftspolitik heraus, „Stabilität, Sicherheit und Demokratie“, um mehrere Wechsel in deren Gewichtung und eine Ergänzung um „nachhaltiges Wachstum“ aufzuzeigen. Anhand ihrer Ergebnisse leitet sie Bedingungen ab, unter denen außenpolitische AkteurInnen einen Narrativwechsel vollziehen, vornehmlich unter starkem Legitimationsdruck (ebd. S. 57).

Neben diesen allgemeinen Überlegungen zu den Außenbeziehungen der Union stehen politikfeldspezifische und regionale Arbeiten. Innerhalb der Außenbeziehungen stellen Energiefragen eine Schnittmenge mit den zahlreichen Überlegungen zur Sicherheitspolitik dar und gewinnen zunehmend an Bedeutung. So befasst sich Siddi (2018, S. 4) mit dem Energiehandel zwischen der EU und Russland, welcher trotz der politischen Krisen weiter zunehme. Mit speziellem Fokus auf Südost-Europa diskutiert Roberts (2018, S. 30) die Bedeutung des Prinzips der Rechtsstaatlichkeit im Energiesektor.

Young (2017, S. 910) fokussiert sich auf die Außenwirtschaftsbeziehungen der Europäischen Union und stellt bei seiner Analyse fest, dass durch die zunehmende Interdependenz der europäischen Freihandelsabkommen bei gleichzeitiger negativer öffentlicher Darstellung der Abschluss neuer Abkommen wesentlich erschwert werde. Die Arktis-Strategie ist



bei De Botselier, López Piqueres und Schunz (2018) Gegenstand einer Analyse der EU-Institutionen, in der sie besonders die Integration von Umweltaspekten in den Blick nehmen.

Im weiten Kontext des britischen Austritts aus der EU kann eine Arbeit von Kühn und Trondal (2018, S. 1) verortet werden, die eine zunehmende Entfremdung von Politik und Verwaltung attestiert, die die AutorInnen auf die enge Integration Norwegens in die Europäische Union – ohne formale Mitgliedschaft – zurückführen. Der entstehende Verwaltungsbias gefährde demnach die politische Loslösung von der Union, da die nationale Administration eng von europäischen Einflüssen durchzogen sei (ebd. S. 17). Dies gebe einen Ausblick auf weitere Herausforderungen im Rahmen des Austritts des Vereinigten Königreichs.

### **Europäische Sozialpolitik**

Am 17. November 2017 wurde die Europäische Säule sozialer Rechte (ESSR) auf dem Sozialgipfel in Göteborg offiziell verkündet. Damit haben das Europäische Parlament, der Rat und die Europäische Kommission die Forderung Junckers (2017) umgesetzt. Diese offene Unterstützung der garantierten Grundsätze und Rechte seitens der EU-Institutionen war auch Gegenstand zahlreicher wissenschaftlicher Beiträge. Dabei stehen die Arbeiten zur Säule sozialer Rechte im Kontext einer breiten Debatte zur Europäischen Sozialunion, zu deren unterschiedlicher Bereiche sich Verbindungen ergeben (Vandenbroucke et al. 2017). Die Entwicklungsschritte der ESSR betrachtet Seikel (2017, S. 3) und betont die Bedeutung der öffentlichen Anhörungen für die jetzige Ausgestaltung, während er die Europäische Kommission für ihr zunächst „verharmlosendes“ Wording kritisiert. Fischer (2018, S. 33) gibt einen umfassenden Überblick über die Entstehungszusammenhänge der ESSR und bezieht diese vor allem auf die „ernüchternden“ Sozialstatistiken der Union im Nachgang der Krise(n). Die vielfältigen Herausforderungen der Finanzkrise für die ökonomische und die soziale Integration Europas, aufbauend auf den Widersprüchen zwischen „ökonomischem Konstitutionalismus und Wohlfahrtsstaat“, beschreiben Joerges, Bogoeski und Nüse (2017, S. 1).

Dhéret (2017, S. 2) kritisiert die Unzulänglichkeiten der neuen Säule in Bezug auf ihre integrative Kraft zu mehr europäischer Konvergenz, die Union bräuchte – ihrer Analyse nach – einen vertieften Sozialgipfel und keine Proklamation. Auch für Plomien (2018, S. 293) greift die ESSR nicht weit genug, da sie die Ansprüche an ein „gender-gerechtes soziales Europa“ nicht umsetzen können. In einer ersten Evaluation bestätigt Hendrickx (2018, S. 3) diese Annahme, der rechtliche Einfluss dieser Politiksäule sei erwartbar gering. Dennoch bestehe Grund zu „Optimismus“, da die Säule die ökonomische Integration in den Kontext eines sozialen Grundkonsenses stelle (ebd. S. 6). Diesen führen Rasnača und Theodoropoulou (2018, S. 3) aus, indem sie für eine intergouvernemental geprägte Vertiefung im Rahmen einer europäischen Arbeitslosenversicherung argumentieren, um die Funktion der Währungsunion zu gewährleisten. Garben, Kilpatrick und Muir (2017, S. 7) analysieren in der Ausrufung der Säule das Potenzial, einen vertieften Reflexionsprozess über das soziale Europa zu beginnen, zu dessen Reform die Willensbekundungen der europäischen Institutionen einen An Schub geben können.

### **Differenzierte Integration, Desintegration und Abbauflexibilisierung**

Mit dem Austritt des Vereinigten Königreichs aus der EU haben die Debatten um europäische Desintegration an Gewicht gewonnen, sodass neben den erwähnten Zukunftsszenarien weitere theoretische Überlegungen angestellt werden. Allgemein zur Integration und Erweiterung stellen Börzel, Dimitrova und Schimmelfennig (2017, S. 157) ihr Konzept der „Integrations-Kapazität“ vor. Diese gebe an, wie stark die Europäische Union Beitrittskandidaten auf den Beitrittsprozess vorbereiten (extern) und die Funktionsweise und Kohäsion nach dem Beitritt erhalten kann (intern) (ebd. S. 158). Nach Beschreibung Schimmelfennigs (2018a, S. 1154) haben die Neuverhandlungen der Mitgliedsbedingungen Großbritanniens unter Premier David Cameron und das anschließende Referendum über den Verbleib in der Union ein neues Kapitel der Differenzierung eröffnet, die „differenzierte Desintegration“. Auf Grundlage postfunktionalistischer Annahmen stellt Schimmelfennig die Hypothese auf, dass Desintegration dann politisch gefordert werde, wenn die Europäische Union durch spill-over Kompetenzen in identitätsstiftenden Politikfeldern entwickelt, sich euroskeptische Parteien erfolgreich etablieren und Referenden zur Europäischen Integration ein mögliches politisches Instrument darstellten (ebd. S. 1159). Demgegenüber sehen Schmitter und Lefkofridi (2016, S. 171) Desintegration als logischen Bestandteil transnationaler Integration, vielmehr sei die Europäische Union lange als Ausnahme angesehen worden, wodurch die aufkommenden Abbautendenzen so überraschten.

Die Desintegration gelte es in der wissenschaftlichen Debatte dabei nicht mehr als negativ behafteten Stillstand, sondern als reinen Gegensatz der Europäischen Integration zu betrachten, fordert Börzel (2018b, S. 475), während sie eine Forschungsagenda für die EU-Studien entwirft. Dabei stellt sie heraus, dass ein Integrations-Stillstand nicht gleichbedeutend mit Desintegration, und Desintegration nicht gleichbedeutend mit einem Zerfall der Union zu verstehen sei (ebd. S. 482). Diese, in den EU-Studien verbreitete Annahme führt Börzel auf einen „pro-Integration Bias“ (ebd. S. 478) zurück. Fabbrini (2017, S. 27) schließt aus ähnlichen Überlegungen die Folgerung, dass es zwei Möglichkeiten gebe mit Desintegrationsprozessen umzugehen, ein „Europe à la carte“ oder eine „konstitutionelle Differenzierung“.

Die zunehmende Differenzierung des Binnenmarktes durch die Europäische Bankunion stellt Ferran (2017, S. 252) heraus und beschreibt, wie die Anreize der Bankenunion als Integrationsmotor wirken können, jedoch das Risiko bestünde, dass Mitgliedstaaten, die außen vor blieben, zunehmend marginalisiert, die Einheit des Binnenmarktes gefährdet würde. Scharpf (2018, S. 8) kritisiert die „einheitlichen Makroregime“ der Währungsunion, die den heterogenen Ökonomien der Eurozone nicht gerecht würden und plädiert daher für eine Differenzierung der Währungsunion in ein zweistufiges System.

### **Mehrjähriger Finanzrahmen und nationale Haushalte**

Im Rahmen der politischen Debatte um den mehrjährigen Finanzrahmen 2021–2027 befassten sich mehrere Studien mit dem strukturellen Aufbau und den politischen Implikationen der europäischen Finanzmittel. Doch auch das nationale Budget Italiens und der Budgetstreit mit der Europäischen Kommission sind behandelte Themen. Für einen Ausbau der Eigenmittel und einer allgemeinen Erweiterung des EU-Budgets spricht sich Andor (2018, S. 27) vor dem Hintergrund der Herausforderung im Bereich „Sicherheit und Produktivität“ aus. Mit der Reform des EU-Budgets im Bereich der Außenpolitik befassen sich Jones, Di Ciommo, Sayós Monrás, Sherriff und Bossuyt (2018, S. 12 f.). In einer quantita-

tiven wie qualitativen Analyse stellen sie neue strategische Ausrichtungen vor und reflektieren diese vor dem Hintergrund der finanziellen Ausstattung einzelner Arbeitsbereich. Rasche (2018, S. 17) hingegen fokussiert die Budgetvorschläge für den Bereich Migration und stellt vor allem eine Finanzierungslücke des Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds (AMIF) fest.

Mit den Implikationen der hohen Ausgaben für den Agrarsektor (38 Prozent) setzen sich Darvas und Wolff (2018, S. 77) auseinander, sie folgern, dass die Kürzungen im Bereich der ländlichen Entwicklung im Zuge des Austritts des Vereinigten Königreichs aus der EU negative Folgen für die Biodiversität aufweisen können und leiten hieraus einen Reformbedarf ab. Allgemeiner fragen Canofari, Di Bartolomeo und Messori (2018, S. 23) nach den Koordinierungsproblemen innerhalb der Europäischen Währungsunion mit einer zentralisierten Währungs- aber nationaler Fiskalpolitik, in der jedoch das Quantitative Easing Programm der Europäischen Zentralbank (EZB) eine effektive Maßnahme zur Risikominderung darstelle.

Gerade der Fall Italien nimmt in den nationalen Budgetbetrachtungen einer herausgehobene Stellung ein. Den Fall Italiens aus ökonomisch-politischer Perspektive betrachtet Messori (2018, S. 8) und stellt gleichzeitig einen Glaubwürdigkeitsverlust der italienischen Regierung fest. Codogno und Monti (2018, S. 7 f.) nehmen den italienischen Bankensektor in das Zentrum ihrer Analysen. Sie stellen fest, dass dieser einen neuen Krisenherd darstellen könnte. Sapir (2018, S. 1 f.) hingegen zieht eine historische Betrachtung der Fälle Italien und Belgien heran, um aus der unterschiedlichen Entwicklung beider – zur Einführung des Euro vergleichbar verschuldeter – Staaten Politikempfehlungen abzuleiten (ebd. S. 14).

### Ausblick

Erneut lässt sich eine große Pluralität und Fragmentierung wissenschaftlicher Arbeiten zur Europapolitik und europäischen Integration attestieren. Mit Blick auf die Europawahlen, den Austritt des Vereinigten Königreichs aus der Europäischen Union, die Neuformierung der Europäischen Kommission, aber auch die anhaltende Reformdebatte, kann davon ausgegangen werden, dass sich dieser Trend halten wird. Die Realisation des britischen EU-Austritts, Analysen zur Europawahlen und ihrer Ergebnisse, aber auch nähere Betrachtungen des SpitzenkandidatInnen-Verfahrens werden Teile einer fortlaufenden Forschungsagenda sein. Dabei bilden Abbauflexibilisierung und Desintegrationstendenzen Kernelemente einer weitergehenden Theorie-Debatte – mit wesentlichem Einfluss auf die interinstitutionelle Balance – zu der weitere Konzepte und Beiträge zu erwarten sind. Zusammengefasst begünstigen diese neuartigen Situationen die Bildung einer lebhaften, offenen akademischen Gemeinschaft ohne ein vorherrschendes Paradigma.

### Weiterführende Literatur

Jenna Althoff/Veronika Józwiak/Rahela Jurkovic/Anna Kyriazi/Chiara Milan: Us vs. them in Central and Eastern Europe. Populism, the refugee other and the re-consideration of national identity, Bonn 2018, abrufbar unter: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/budapest/14599.pdf> (letzter Zugriff: 1.9.2018).

László Andor: RESOURCES FOR A PROSPEROUS EUROPE. Redesigning the EU Budget in a Progressive Way, in: WISO Diskurs 18/2018, abrufbar unter: <https://library.fes.de/pdf-files/wiso/14700.pdf> (letzter Zugriff: 1.11.2018).

Jean Arthuis/Henry Farrell: What future for a democratic Europe following Brexit?, in: The Tocqueville Review 1/2018, S. 37–48.

- Senem Aydin-Düzgit/Alessandro Marrone: PESCO and security cooperation between the EU and Turkey, Rome/Instanbul 2018, abrufbar unter: [http://www.iai.it/sites/default/files/gte\\_wp\\_19.pdf](http://www.iai.it/sites/default/files/gte_wp_19.pdf) (letzter Zugriff: 1.11.2018).
- Gavin Barrett: European economic governance: deficient in democratic legitimacy?, in: *Journal of European Integration* 3/2018, S. 249–264.
- Peter Becker: Die EU auf dem Weg in eine "Transferunion"? : ein Beitrag zur Entdramatisierung, in: SWP-Studie 8/2018, abrufbar unter: [https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2018S08\\_bkr.pdf](https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2018S08_bkr.pdf) (letzter Zugriff: 1.11.2018).
- Matt Bevington/Jack Simson Caird/Alan Wager: The Brexit endgame: a guide to the parliamentary process of withdrawal from the EU. UK in a Changing Europe, London 2018, abrufbar unter: <http://ukandeu.ac.uk/wp-content/uploads/2018/09/Brexit-endgame-A-guide-to-the-parliamentary-process.pdf> (letzter Zugriff: 1.11.2018).
- Roland Bieber/Astrid Epiney/Marcel Haag/Markus Kotzur: Die Europäische Union, Baden-Baden 2019.
- Joachim Blatter/Samuel D. Schmid/Andrea C. Blättler: Democratic Deficits in Europe: The Overlooked Exclusiveness of Nation-States and the Positive Role of the European Union, in: *Journal of Common Market Studies* 3/2017, S. 449–467.
- Tanja A. Börzel(a): Governance Approaches to European Integration, in: KFG Working Paper 84/2018, abrufbar unter: [https://www.polsoz.fu-berlin.de/en/v/transformeurope/publications/working\\_paper/wp/wp84/WP\\_84\\_Boerzel\\_WEB.pdf](https://www.polsoz.fu-berlin.de/en/v/transformeurope/publications/working_paper/wp/wp84/WP_84_Boerzel_WEB.pdf) (letzter Zugriff: 1.11.2018).
- Tanka A. Börzel(b): Researching the EU (Studies) into demise?, in: *Journal of European Public Policy* 3/2018, S. 475–485.
- Tanja A. Börzel/Antoaneta Dimitrova/Frank Schimmelfennig: European Union enlargement and integration capacity: concepts, findings, and policy implications, in: *Journal of European Public Policy* 2/2017, S.157–176.
- Tanja A. Börzel/Thomas Risse: From the euro to the Schengen crises: European integration theories, politicization, and identity politics, in: *Journal of European Public Policy* 1/2018, S. 83–108.
- Bram De Botselier/Sofia López Piqueres/Simon Schunz: Addressing the 'Arctic Paradox': environmental policy integration in the EU's emerging Arctic policy, in: *EU Diplomacy Papers* 3/2018, abrufbar unter: [https://www.coleurope.eu/system/tdf/research-paper/edp-3-2018\\_debotselier-lopez-schunz.pdf?file=1&type=node&id=46460&force=](https://www.coleurope.eu/system/tdf/research-paper/edp-3-2018_debotselier-lopez-schunz.pdf?file=1&type=node&id=46460&force=) (letzter Zugriff: 1.11.2018).
- Simon Bulmer/Lucia Quaglia: The politics and economics of Brexit, in: *Journal of European Public Policy* 8/2018, S. 1089–1098.
- Alexander Bürgin: Intra-and Inter-Institutional Leadership of the European Commission President: An Assessment of Juncker's Organizational Reforms, in: *Journal of Common Market Studies* 4/2018, S. 837–853.
- Paolo Canofari/Giovanni Di Bartolomeo/Marcello Messori: Sovereign debt crisis, fiscal consolidation and quantitative easing in a monetary union, in: LUISS School of European Political Economy - Working Paper 9/2018, abrufbar unter <http://sep.luiss.it/sites/sep.luiss.it/files/Sovereign%20Debt%20Crisis%20Working%20Paper%20-%20Messori-Canofari-Di%20Bartolomeo.pdf> (letzter Zugriff: 1.11.2018).
- Sergio Carrera/Nora El Qadim/Maryellen Fullerton/Blanca Garcés-Mascareñas/Susan York Kneebone/Ana López Sala/Ngo Chun Luk/Lina Vosyliūtė: Offshoring Asylum and Migration in Australia, Spain, Tunisia and the US: Lessons learned and feasibility for the EU, CEPS Research Reports 2018.
- Agnieszka K. Cianciara: Stability, security, democracy: explaining shifts in the narrative of the European Neighbourhood Policy, in: *Journal of European Integration* 1/2017, S. 49–62.
- Harold D. Clarke/Matthew Goodwin/Paul Whiteley: Brexit: Why Britain Voted to Leave the European Union, Cambridge 2017.
- Lorenzo Codogno/Mara Monti: A stylised narrative of Italian banking problems, LUISS School of European Political Economy, Policy Brief, September 2018, abrufbar unter: <http://sep.luiss.it/sites/sep.luiss.it/files/A%20Stylised%20Narrative%20of%20Italian%20Banking%20Problems-Codogno-Monti.pdf> (letzter Zugriff: 1.11.2018).
- Emmanuel Comte: The history of the European migration regime: Germany's strategic hegemony, London 2017.
- Olivier Costa/Nathalie Brack: How the EU really works, London 2019.
- John Curtice: Do voters still want to leave the EU? How they view the Brexit process two years on. UK in a Changing Europe, 2018, abrufbar unter: [https://whatukthinks.org/eu/wp-content/uploads/2018/09/WUKT-EU-Briefing-Paper-14-July-18-Analysis-paper\\_v3.pdf](https://whatukthinks.org/eu/wp-content/uploads/2018/09/WUKT-EU-Briefing-Paper-14-July-18-Analysis-paper_v3.pdf) (letzter Zugriff: 1.11.2018).
- Zsolt Darvas/Guntram B. Wolff: The EU's Multiannual Financial Framework and some implications for CESEE countries, in: *Focus on European Economic Integration* 3/2018, S. 77–86.

- Luis de la Corte Ibáñez: Breve análisis sobre la estrategia contrterrorista del Consejo de Europa para 2018-2022, in: Documento de Opinión 95/2018, abrufbar unter: [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_opinion/2018/DIEEEO95-CORTE-EstrategiaContrat.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2018/DIEEEO95-CORTE-EstrategiaContrat.pdf) (letzter Zugriff: 1.11.2018).
- Maria Demertzis/Jean Pisani-Ferry/André Sapir/Thomas Wieser/Guntram B. Wolff: One size does not fit all: European integration by differentiation, in: Bruegel Policy Brief 3/2018, abrufbar unter: [http://bruegel.org/wp-content/uploads/2018/09/PB-2018\\_03\\_final3.pdf](http://bruegel.org/wp-content/uploads/2018/09/PB-2018_03_final3.pdf) (letzter Zugriff: 1.11.2018).
- Claire Dhéret: European social rights need more than a proclamation: Recommendations for an ambitious social summit, EPC Commentary, 15. November 2017, abrufbar unter: [http://aei.pitt.edu/92679/1/pub\\_8067\\_europeansocialrights.pdf](http://aei.pitt.edu/92679/1/pub_8067_europeansocialrights.pdf) (letzter Zugegriff: 1.11.2018).
- Patrick Diamond/Peter Nedergaard/Ben Rosamond: Routledge Handbook of the Politics of Brexit, London 2018.
- Elias Dinas/Pedro Riera: Do European Parliament elections impact national party system fragmentation?, in: Comparative Political Studies 4/2018, S. 447–476.
- Europäische Kommission(a): Weissbuch zur Zukunft Europas. Die EU der 27 im Jahr 2025 - Überlegungen und Szenarien, Brüssel, COM(2017)2025, abrufbar unter: [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) (letzter Zugriff: 1.9.2018).
- Europäische Kommission(b): State of the union 2018. Our destiny in our hands, European Policy Strategy Centre, 2018, abrufbar unter: [https://ec.europa.eu/epsc/sites/epsc/files/epsc\\_-\\_state\\_of\\_the\\_union\\_2018\\_-\\_our\\_destiny\\_in\\_our\\_hands.pdf](https://ec.europa.eu/epsc/sites/epsc/files/epsc_-_state_of_the_union_2018_-_our_destiny_in_our_hands.pdf) (letzter Zugriff: 1.11.2018).
- Europäische Kommission: Three visions, one direction - plans for the future of Europe, European Political Strategy Centre, 2018, abrufbar unter: [https://ec.europa.eu/epsc/sites/epsc/files/epsc\\_-\\_three\\_visions\\_one\\_direction\\_-\\_plans\\_for\\_the\\_future\\_of\\_europe.pdf](https://ec.europa.eu/epsc/sites/epsc/files/epsc_-_three_visions_one_direction_-_plans_for_the_future_of_europe.pdf) (letzter Zugriff: 1.9.2018).
- Sergio Fabbrini: Beyond disintegration: political and institutional prospects of the European Union, in: Bart Vanhercke/David Natali/Denis Bouget: Social policy in the European Union: state of play 2016, Brüssel 2017, S. 13–31, abrufbar unter: <https://iris.luiss.it/retrieve/handle/11385/177700/60550/FABBRINI-beyond%20disintegration.pdf> (letzter Zugriff: 1.11.2018).
- Eilis Ferran: European banking union and the EU single financial market: more differentiated integration or disintegration, in: Bruno De Witte/Andrea Ott/Ellen Vos (Hrsg.): Between Flexibility and Disintegration. The Trajectory of Differentiation in EU Law, Cheltenham 2017, S. 252–281.
- Claudia Finotelli/Irene Ponzio: Integration in times of economic decline. Migrant inclusion in Southern European societies: trends and theoretical implications, in: Journal of Ethnic and Migration Studies 14/2018, S. 2303–2319.
- Georg Fischer: Social Europe: the Pillar of Social Rights, in: Structural Reforms for Growth and Cohesion, Cheltenham 2018.
- Foundation for European Progressive Studies: Prioritising people: A progressive narrative for migration, 2018, abrufbar unter: <https://www.feps-europe.eu/component/attachments/attachments.html?task=attachment&id=139> (letzter Zugriff: 1.11.2018).
- Sacha Garben/Claire Kilpatrick/Elise Muir: Towards a European Pillar of Social Rights: upgrading the EU social acquis, in: College of Europe Policy Brief 1/2017, abrufbar unter: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2900489](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2900489) (letzter Zugriff: 1.11.2018).
- Philipp Genschel/Markus Jachtenfuchs: From market integration to core state powers: the Eurozone crisis, the refugee crisis and integration theory, in: Journal of Common Market Studies 1/2018, S. 178–196.
- Martin Gross/Marc Debus: Does EU regional policy increase parties' support for European integration?, in: West European Politics 3/2018, S. 594–614.
- Martin Gross/Mihail Chiru/Dragos Adascaletti: Programmatic europeanization revisited: the role of EP election proximity, EU support and Eastern European patterns, in: Center for Policy Studies Working paper series 4/2018, abrufbar unter: <http://cps.ceu.edu/sites/cps.ceu.edu/files/attachment/publication/3082/cps-working-paper-cohesify-programmatic-europeanization-revisited-2018.pdf> (letzter Zugriff: 1.11.2018).
- Elisa Gutsche: Triumph der Frauen?: The female face of the far right in Europe, Bonn 2018, abrufbar unter: <http://library.fes.de/pdf-files/dialog/14636.pdf> (letzter Zugriff: 1.9.2018).
- Jürgen Habermas: Are We Still Good Europeans?, in: Social Europe 13/2018, abrufbar unter: <https://www.socialeurope.eu/are-we-still-good-europeans> (letzter Zugriff: 1.11.2018).
- M. Donald Hancock/Christopher J. Carman/Marjorie Castle/David P. Conradt/Raffaella Y. Nanetti/Robert Leonardi/William Safran/Stephen White/Michelle Hale Williams/Mary N. Hampton: Politics in Europe, Washington, D.C. 2018.

- Niklas Helwig(a): Germany and European defence cooperation: a post-Atlantic turn?, Ulkopoliittinen Instituutti/Finnish Institute of International Affairs 2018, abrufbar unter: [https://storage.googleapis.com/upi-live/2018/09/bp245\\_germany\\_and\\_european\\_defence\\_cooperation2.pdf](https://storage.googleapis.com/upi-live/2018/09/bp245_germany_and_european_defence_cooperation2.pdf) (letzter Zugriff: 1.11.2018).
- Niklas Helwig(b): New tasks for EU-NATO cooperation: an inclusive EU defence policy requires close collaboration with NATO, in: SWP Comment C/2018, abrufbar unter: [https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/comments/2018C04\\_hlw.pdf](https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/comments/2018C04_hlw.pdf) (letzter Zugriff: 1.11.2018).
- Frank Hendrickx: The European Social Pillar: A first evaluation, London 2018.
- Thomas Henökl: How Brexit affects EU external action: The UK's legacy in European international cooperation, in: *Futures* 97/2018, S. 63–72.
- Liesbet Hooghe/Gary Marks: Re-engaging grand theory: European integration in the 21st century, in: European University Institute Working Paper RSCAS 43/2018.
- Rudolf Hrbek: Auf dem Weg zu einem europäischen Parteiensystem?, in: Wolfram Hiltz/Antje Nötzold: *Die Zukunft Europas in einer Welt im Umbruch*, Wiesbaden 2018, S. 131–161.
- Milan Igrutinović: Spitzenkandidaten and shifting electorates: towards the 2019 EP elections, Institute for Development and International Brief 9/2018, abrufbar unter: <http://www.irmo.hr/wp-content/uploads/2018/09/IRMO-Brief-9-2018.pdf> (letzter Zugriff: 1.11.2018).
- Daniel Innerarity: Whose Deficit? The European Democracy and Its Democracies, in: *Democracy in Europe*, Basingstoke 2018, S. 47–60.
- Thomas Jäger: Lehren des Brexit für eine Reform von Art. 50 EUV, Österreichische Gesellschaft für Europapolitik Policy Brief 17/2018, abrufbar unter: [https://oegfe.at/wordpress/wp-content/uploads/2018/08/OEGFE\\_Policy\\_Brief-2018.17.pdf](https://oegfe.at/wordpress/wp-content/uploads/2018/08/OEGFE_Policy_Brief-2018.17.pdf) (letzter Zugriff: 1.9.2018).
- Christian Joerges/Vladimir Bogoeski/Lukas Nüse: Economic Constitutionalism and the 'European Social Model': Can European Law Cope with the Deepening Tensions between Economic and Social Integration after the Financial Crisis, Contribution to the conference "The Metamorphosis of the European Economic Constitution" at University of Luxembourg, 21-22 September 2017, organized by Herwig Hofmann, Katerina Pantazatou and Giovanni Zaccaroni, abrufbar unter: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3246636](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3246636) (letzter Zugriff: 1.11.2018).
- Alexei Jones/Mariella Di Ciommo/Meritxell Sayós Monrás/Andrew Sherriff/Jean Bossuyt: Aiming high or falling short?, in: European Centre for Development Policy Management Briefing Note 104/2018, abrufbar unter: <https://ecdpm.org/wp-content/uploads/ECDPM-2018-BN-104-Analysis-Proposed-Future-EU-Budget-External-Action.pdf> (letzter Zugriff: 1.11.2018).
- Alexei Jones/Vera Mazzara: All together now? EU institutions and member states' cooperation in fragile situations and protracted crises, European Centre for Development Policy Management Discussion Paper 226/2018, abrufbar unter: <https://ecdpm.org/wp-content/uploads/DP226-All-together-now-EU-institutions-member-states-collaboration-fragile-situations-crises-ECDPM-June-2018.pdf> (letzter Zugriff: 1.9.2018).
- Jean-Claude Juncker: State of the Union Address 2017, Brüssel, 2017, abrufbar unter: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-17-3165\\_en.pdf](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-17-3165_en.pdf) (letzter Zugriff: 1.11.2018).
- Wolfram Kaiser/Richard McMahon: Narrating European integration: transnational actors and stories, in: *National Identities* 2/2017, S. 149–160.
- Christer Karlsson/Thomas Persson: The Alleged Opposition Deficit in European Union Politics: Myth or Reality?, in: *Journal of Common Market Studies* 4/2018, S. 888–905.
- Niilo Kauppi/Claudia Wiesner: Exit politics, enter politicization, in: *Journal of European Integration* 2/2018, S. 227–233.
- Steven Keil/Sophie Arts: NATO after the Brussels summit: Bruised or Emboldened?, German Marshall Fund of the United States Policy Brief 31/2018, abrufbar unter: <http://www.gmfus.org/file/26225/download> (letzter Zugriff: 1.11.2018).
- Julia Klein/Julian Plottka/Amelie Tittel: Der Neustart der europäischen Integration durch eine inklusive Avantgarde?, in: *integration* 2/2018, S. 141–168.
- Valentin Kreilinger: Strengthening parliamentary voices in the EU's multi-level system, in: Jacques Delors Institute Policy Paper 226/2018, abrufbar unter: <http://institutdelors.eu/wp-content/uploads/2018/06/ParliamentaryVoicesintheEUMultilevelSystem-Kreilinger-June2018.pdf> (letzter Zugriff: 1.9.2018).
- Christian Krell/Henri Möllers/Niklas Ferch: Reclaiming action: progressive strategies in times of growing right-wing populism in Denmark, Norway, Sweden and Germany, Berlin 2018, abrufbar unter: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/stockholm/14617-20180920.pdf> (letzter Zugriff: 1.9.2018).
- Christian Kreuder-Sonnen: An authoritarian turn in Europe and European Studies?, in: *Journal of European Public Policy* 3/2018, S. 452–464.

- Nadja Kühn/Jarle Trondal: European integration and the administrative state. A longitudinal study on self-reinforcing administrative bias, in: *Journal of European Public Policy* 2018, S. 1–22.
- Sandra Lavenex: ‘Failing Forward’ Towards Which Europe? Organized Hypocrisy in the Common European Asylum System, in: *Journal of Common Market Studies* 5/2018, S. 1195–1212.
- Frank Mattheis: Repositioning Europe in the study of regions: comparative regionalism, interregionalism and decentred regionalism, in: *Journal of European Integration* 4/2017, S. 477–482.
- Marcello Messori: THE 2019 BUDGET LAW: THE DANGERS FOR ITALY’S ROLE IN EUROPE, in: LUISS School of European Political Economy Policy Brief 2018, abrufbar unter: <http://sep.luiss.it/sites/sep.luiss.it/files/The%202019%20Budget%20Law%20-%20M.%20Messori.pdf> (letzter Zugriff: 1.11.2018).
- Sophie Meunier/Milada Anna Vachudova: Liberal Intergovernmentalism, Illiberalism and the Potential Superpower of the European Union, in: *Journal of Common Market Studies* 7/2018, S. 1631–1647.
- Aisté Mickonyté: Divisions in Europe expose the need for an ambitious reform of the EU, Österreichische Gesellschaft für Europapolitik Policy Brief 11/2018, abrufbar unter: [https://oegfe.at/wordpress/wp-content/uploads/2018/06/OEGfE\\_Policy\\_Brief-2018.11\\_Mickonyte.pdf](https://oegfe.at/wordpress/wp-content/uploads/2018/06/OEGfE_Policy_Brief-2018.11_Mickonyte.pdf) (letzter Zugriff: 1.9.2018).
- Andrew Moravcsik: Preferences, Power and Institutions in 21st-century Europe, in: *Journal of Common Market Studies* 2018.
- Zuzana Murdoch/Sara Connolly/Hussein Kassim: Administrative legitimacy and the democratic deficit of the European Union, in: *Journal of European Public Policy* 3/2018, S. 389–408.
- Aslak Schou Nalepa/Malte Kjems: Danske ministre har større fravær end deres EU kolleger. Tænk tanken Europa, 2018, abrufbar unter: [http://thinkeuropa.dk/sites/default/files/notat\\_danske\\_ministre\\_har\\_stoerre\\_fravaer\\_end\\_deres\\_eu-kolleger.pdf](http://thinkeuropa.dk/sites/default/files/notat_danske_ministre_har_stoerre_fravaer_end_deres_eu-kolleger.pdf) (letzter Zugriff: 1.11.2018).
- Edoardo Ongaro/Sandra Van Thiel: *The Palgrave handbook of public administration and management in Europe*, Basingstoke 2018.
- Kiran Klaus Patel: *Projekt Europa. Eine kritische Geschichte*, München 2018.
- Juan Antonio Pavón Losada: Menores extranjeros no documentados en la UE: situación y pautas para abordarlo. Fundación Alternativas Memorando Opex 235/2018, abrufbar unter: [http://www.fundacionalternativas.org/public/storage/opex\\_documentos\\_archivos/1e82c3cdfa927f3bec3bd5ebdc551cc1.pdf](http://www.fundacionalternativas.org/public/storage/opex_documentos_archivos/1e82c3cdfa927f3bec3bd5ebdc551cc1.pdf) (letzter Zugriff: 1.11.2018).
- Vlad Perju: Double Sovereignty in Europe: A Critique of Habermas's Defense of the Nation-State, in: *Texas International Law Journal* 1/2018, S. 53–49.
- Peter Pichler: European Union cultural history: introducing the theory of ‘paradoxical coherence’ to start mapping a field of research, in: *Journal of European Integration* 1/2018, S. 1–16.
- Andrea L. P. Pirro/Stijn Van Kessel: United in opposition? The populist radical right’s EU-pessimism in times of crisis, in: *Journal of European Integration* 4/2017, S. 405–420.
- Ania Plomien: EU social and gender policy beyond Brexit: towards the European Pillar of Social Rights, in: *Social Policy and Society* 2/2018, S. 281–296.
- Polly Polak: The UK Withdrawal Agreement As a Sui Generis EU International Treaty and Its Admissibility to the CJEU’s Opinion Procedure, 2018, abrufbar unter: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3161561](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3161561) (letzter Zugriff: 1.11.2018).
- Johannes Pollak/Michael Kaeding/Paul Schmidt (Hrsg.): *The Future of Europe: Views from the Capitals*, Basingstoke 2019.
- Jonathan Portes: Cost of no deal revisited. UK in a Changing Europe, 2018, abrufbar unter: <http://ukan-deu.ac.uk/wp-content/uploads/2018/08/Cost-of-No-Deal-Revisited.pdf> (letzter Zugriff: 1.11.2018).
- Lucas Rasche: More money, fewer problems? How the ‘Migration Crisis’ affected funding under the MFF, Jacques Delors Institute 2018, abrufbar unter: [https://www.delorsinstitut.de/2018/wp-content/uploads/2018/09/20180910\\_MFF-Migration-Rasche.pdf](https://www.delorsinstitut.de/2018/wp-content/uploads/2018/09/20180910_MFF-Migration-Rasche.pdf) (letzter Zugriff: 1.11.2018).
- Zane Rasnaca/Sotiria Theodoropoulou: Strengthening the EU’s Social Dimension: Using the EMU to Make the Most Out of the Social Pillar, in: ETUI Research Paper - Policy Brief 5/2017, abrufbar unter: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3103662](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3103662) (letzter Zugriff: 1.11.2018).
- Kacper Rekawek/Stanislav Matějka/Viktor Szucs/Tomáš Beňuška/Karin Kajzarová/Jakub Rafay: Who are the European jihadis? From criminals to terrorists and back?, Globsec Policy Institute, Project midterm report, 2018, abrufbar unter: [https://www.globsec.org/wp-content/uploads/2018/09/GLOBSEC\\_WhoAreTheEuropeanJihadis.pdf](https://www.globsec.org/wp-content/uploads/2018/09/GLOBSEC_WhoAreTheEuropeanJihadis.pdf) (letzter Zugriff: 1.11.2018).
- Marianne Riddervold/Jarle Trondal: Integrating nascent organisations. On the settlement of the European External Action Service, in: *Journal of European Integration* 1/2017, S. 33–47.

- John M. Roberts: Three pipelines and three seas: BRUA, TAP, the IAP and gasification in southeast Europe, Atlantic Council 2018, abrufbar unter: [http://www.atlanticcouncil.org/images/publications/Three\\_Seas\\_and\\_Three\\_Pipelines\\_WEB.pdf](http://www.atlanticcouncil.org/images/publications/Three_Seas_and_Three_Pipelines_WEB.pdf) (letzter Zugriff: 1.11.2018).
- George Ross/Jane Jenson: Reconsidering Jacques Delors' leadership of the European union, in: *Journal of European Integration* 2/2017, S. 113–127.
- Jens Rydgren: *The Oxford Handbook of the Radical Right*, Oxford 2018.
- Lucrezia Sapienza: Russia and the Baltics: a testing ground for NATO–EU defence cooperation, *Istituto Affari Internazionali Commentaries* 47/2018, abrufbar unter: <http://www.iai.it/sites/default/files/iaicom1847.pdf> (letzter Zugriff: 1.11.2018).
- André Sapir: High public debt in euro-area countries: comparing Belgium and Italy, in: *Bruegel Policy Contribution* 15/2018, abrufbar unter: [http://bruegel.org/wp-content/uploads/2018/09/PC-15\\_20183.pdf](http://bruegel.org/wp-content/uploads/2018/09/PC-15_20183.pdf) (letzter Zugriff: 1.11.2018).
- Arjan H. Schakel: Rethinking European Elections: The Importance of Regional Spillover Into the European Electoral Arena, in: *Journal of Common Market Studies* 3/2018, S. 687–705.
- Fritz W. Scharpf: There is an alternative: A two-tier European currency community, *MPIfG Discussion Paper* 2018, abrufbar unter: [https://www.mpiifg.de/pu/mpifg\\_dp/2018/dp18-7.pdf](https://www.mpiifg.de/pu/mpifg_dp/2018/dp18-7.pdf) (letzter Zugriff: 1.11.2018).
- Frank Schimmelfennig(a): Brexit: differentiated disintegration in the European Union, in: *Journal of European Public Policy* 8/2018, S. 1154–1173.
- Frank Schimmelfennig(b): European integration (theory) in times of crisis. A comparison of the euro and Schengen crises, in: *Journal of European Public Policy* 7/2018, S. 969–989.
- Franziska Schmidt: Drivers of Populism: A Four-country Comparison of Party Communication in the Run-up to the 2014 European Parliament Elections, in: *Political studies* 2/2018, S. 459–479.
- Vivien A. Schmidt: Rethinking EU Governance: From 'Old' to 'New' Approaches to Who Steers Integration, in: *Journal of Common Market Studies* 2018.
- Julia Schulte-Cloos: Do European Parliament elections foster challenger parties' success on the national level?, in: *European Union Politics* 3/2018, S. 408–426.
- Daniel Seikel: The European Pillar of Social Rights: an analysis, in: *Policy Brief* 17e/2017.
- Marco Siddi: Russia's evolving gas relationship with the EU: trade surges despite political crises. *Ulkopoliittinen Instituutti/Finnish Institute of International Affairs Briefing Paper* 246/2018, abrufbar unter: [https://storage.googleapis.com/upi-live/2018/09/bp246\\_eu\\_russia\\_gas\\_relations2.pdf](https://storage.googleapis.com/upi-live/2018/09/bp246_eu_russia_gas_relations2.pdf) (letzter Zugriff: 1.11.2018).
- Michael E. Smith: Transatlantic security relations since the European security strategy: what role for the EU in its pursuit of strategic autonomy?, in: *Journal of European Integration* 5/2018, S. 605–620.
- Eiko Thielemann/Natascha Zaun: Escaping Populism–Safeguarding Minority Rights: Non-majoritarian Dynamics in European Policy-making, in: *Journal of Common Market Studies* 4/2018, S. 906–922.
- Anja Thomas: Ein Paradigmenwechsel im französischen Europadiskurs – Auswirkungen für das deutsch-französische Tandem in der EU?, in: *integration* 2/2018, S. 128–140.
- Ingeborg Tömmel/Amy Verdun: Political leadership in the European Union: an introduction, in: *Journal of European Integration* 2/2017, S. 103–112.
- Simon Usherwood: The challenges of transition. UK in a Changing Europe 2018, abrufbar unter: <http://ukandeu.ac.uk/wp-content/uploads/2018/09/UKICE-Transition-Report.pdf> (letzter Zugriff: 1.11.2018).
- Femke A. W. J. Van Esch: The paradoxes of legitimate EU leadership. An analysis of the multi-level leadership of Angela Merkel and Alexis Tsipras during the euro crisis, in: *Journal of European Integration* 2/2017, S. 223–237.
- Frank Vandenbroucke/Catherine Barnard/Geert De Baere: *A European social union after the crisis*, Cambridge 2017.
- Sofia Vasilopoulou/Daniel Keith: Renegotiation versus Brexit: The question of the UK's constitutional relationship with the EU, in: *Journal of Common Market Studies* 2018.
- Rüdiger Voigt (Hrsg.): *Handbuch Staat*, Wiesbaden 2018.
- Laurent Warloutet: Britain at the Centre of European Co-operation (1948–2016), in: *Journal of Common Market Studies* 4/2018, S. 955–970.
- Fabio Wasserfallen: Policy Diffusion and European Public Policy Research, in: Edoardo Ongaro/Sandra Van Thiel (Hrsg.): *The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe*, London 2018, S. 621–633.



- Derek Watson/John Husband/Stanley Yap/Karen Hetherington/Sophia Pandi: A Dog's Brexit for UK Food Manufactures, in terms of Food Safety Culture, in: *Journal of Applied Microbiological Research* 1/2018, S. 27–34.
- Wolfgang Wessels/Johannes Wolters(a): Europäische Union, in: Rüdiger Voigt (Hrsg.): *Handbuch Staat*, Wiesbaden 2018, S. 677–690.
- Wolfgang Wessels/Johannes Wolters(b): Schlüsselinstitution der Europäischen Union: Der Europäische Rat, in: Peter Becker/Barbara Lippert (Hrsg.): *Handbuch Europäische Integration*, Wiesbaden 2018, S. 1–25.
- Alasdair R. Young: European trade policy in interesting times, in: *Journal of European Integration* 7/2017, S. 909–923.
- Dick Zandee: PESCO implementation: the next challenge, Clingendael Policy Report, 28. September 2018, abrufbar unter: <https://www.clingendael.org/publication/pesco-implementation-next-challenge> (letzter Zugriff: 1.11.2018).

# Brexit

Daniel Schade

Auch wenn das britische Referendum zum Austritt aus der Europäischen Union bereits am 23. Juni 2016 stattfand, so wurde der tatsächliche Austrittsprozess erst mit dem Einreichen des Austrittsgesuchs am 29. März 2017 auf den Weg gebracht. Aufgrund der daraufhin überraschend stattfindenden Unterhauswahlen im Vereinigten Königreich begannen die tatsächlichen Verhandlungen dann auch erst am 19. Juni jenen Jahres. Dieser Beitrag dokumentiert somit primär den tatsächlichen Verlauf der Austrittsverhandlungen des Vereinigten Königreichs aus der Europäischen Union und die bisherigen Ergebnisse.

## Der Hintergrund der Verhandlungen

Der Verlauf der Brexit-Verhandlungen wurde zunächst einmal durch die daran beteiligten Institutionen bestimmt. Auch wenn der dem Austrittsprozess zugrunde liegende Art. 50 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) in vielerlei Hinsicht an Präzision mangelt,<sup>1</sup> so konnte sich die Seite der verbleibenden EU-27 ihrerseits relativ problemlos auf einen institutionellen Rahmen der Verhandlungen einigen. Das notwendige Verhandlungsmandat auf EU-Seite lag der Europäischen Kommission jedenfalls bereits am 22. Mai 2017 vor.<sup>2</sup>

In der EU-27 wurde so die Verhandlungskompetenz in einer extra gegründeten sogenannten Artikel-50-Taskforce gebündelt. Diese wird vom speziell ernannten EU-Chefunterhändler Michel Barnier sowie seiner Stellvertreterin Sabine Weyand geleitet. Innerhalb der durch den Rat der Europäischen Union vorgegebenen Leitlinien und des durch diesen akzeptierten Verhandlungsmandats der Europäischen Kommission arbeitet diese Taskforce weitestgehend unabhängig unter Einbezug der in der Kommission vorhandenen Expertise und auf Basis regulärer Konsultationen wichtiger Stakeholder wie den einzelnen Mitgliedsstaaten.<sup>3</sup>

Größere Fragen, wie etwa der im Verhandlungsmandat vorgesehene Übergang zwischen verschiedenen Phasen der Verhandlungen,<sup>4</sup> müssen jedoch vom Europäischen Rat in einer Sondersitzung als EU-27 und unter Ausschluss der Briten beschlossen werden. Da das Europäische Parlament letztlich einem Austrittsabkommen zustimmen muss, spielt auch dessen Position indirekt in die Verhandlungen hinein. Diese wird durch einen eigens ernannten Chefunterhändler des Europäischen Parlaments, dem ehemaligen belgischen Premierminister Guy Verhofstad, vertreten.<sup>5</sup>

- 
- 1 Vgl. hierzu auch Julia Klein: Brexit, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels: Jahrbuch der Europäischen Integration 2017, Baden-Baden 2017, S. 45–58.
  - 2 Council of the European Union: Directives for the negotiation of an agreement with the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland setting out the arrangements for its withdrawal from the European Union, Brüssel, 22. Mai 2017, Anhang, XT 21004/18 ADD 1 REV2.
  - 3 European Parliament Research Service (EPRS): UK withdrawal from the European Union: Legal and procedural issues, Brüssel, März 2018, S. 18.
  - 4 Council of the European Union: Directives for the negotiation, 2017, S. 4.
  - 5 EPRS: UK withdrawal from the European Union, 2018, S. 16 f.

Besonders hervorzuheben ist die über den bisherigen Verhandlungsverlauf gezeigte Einigkeit der EU-27, das von dieser geäußerte Prinzip, dass nur ein Gesamtpaket mit dem Vereinigten Königreich abgeschlossen werden kann, sowie die Unterstreichung der Rolle der Artikel-50-Taskforce als einziger formaler Gesprächspartner für das Vereinigte Königreich trotz durchaus vorhandenen verschiedenen Interessen von Seiten der Europäischen Union.<sup>6</sup> Interessant ist auch die zentrale Rolle, die den besonderen Interessen einzelner Mitgliedstaaten wie etwa der Republik Irland und dem Aufrechterhalten des nordirischen Friedensprozess als Verhandlungsziel eingeräumt wird.

Diese Einigkeit der EU-27 ist auch darauf zurück zu führen, dass trotz teilweise unterschiedlicher Interessen in Bezug auf die Verhandlungen zum Austritt des Vereinigten Königreichs aus der EU die Priorität aller Mitgliedsstaaten darin liegt, der EU und dem Binnenmarkt durch diesen Prozess keinen Schaden zuzufügen. Zeitgleich spielt das Thema im Vergleich zur öffentlichen Debatte und den politischen Prozessen im Vereinigten Königreich nur eine Nebenrolle.<sup>7</sup> Um nur einige Beispiele zu nennen, sind sich in Deutschland sowohl Unternehmen als auch die meisten politischen Akteure darüber einig, dass die uneingeschränkte Aufrechterhaltung des Binnenmarktes das deutsche Primärinteresse in den Verhandlungen darstellt.<sup>8</sup> In Frankreich sind die Prioritäten ähnlich, wobei Präsident Macron den britischen Austritt aus der EU zunehmend als Kontrapunkt zu seiner Vision einer reformierten und ambitionierteren EU dargestellt hat.<sup>9</sup>

Auf britischer Seite waren die Verhandlungen zunächst öffentlichkeitswirksam im neu geschaffenen Ministerium für den Austritt aus der Europäischen Union unter Minister David Davis gebündelt. Daneben sollte ein ebenfalls neu geschaffenes Handelsministerium die notwendigen Kompetenzen aufbauen, um in Zukunft wieder eigenständig an internationalen Handelsverhandlungen teilnehmen zu können. Der Aufbau und die Arbeit dieser zuständigen Ministerien wurde zunächst durch zahlreiche bürokratische Probleme, eine schwierige zufriedenstellende Besetzung offener Stellen sowie eine schlechte Arbeitsmoral im öffentlichen Dienst erschwert.<sup>10</sup> Im Verlauf der Verhandlungen wurde die Leitung dann zunehmend von Beamten aus dem persönlichen Stab der Premierministerin gesteuert, was zu Konflikten zwischen den verschiedenen beteiligten Akteuren beitrug.<sup>11</sup>

Letztlich werden die Verhandlungen auf britischer Seite maßgeblich durch die innenpolitischen Spannungen<sup>12</sup> und eine teilweise Fehleinschätzung der eigenen Verhandlungsmacht bestimmt.<sup>13</sup> Zuletzt haben sich auch vermehrt international tätige Unternehmen im Vereinigten Königreich kritisch zu den Verhandlungszielen der Regierung geäußert.<sup>14</sup>

---

6 Tony Barber: EU unity on Brexit transition belies the differences, in: Financial Times, 30.1.2018.

7 Tim Durrant/Alex Stojanovic/Lewis Lloyd: Negotiating Brexit: the views of the EU27, Institute for Government, März 2018.

8 Sophie Besch/Christian Odendahl: Berlin to the rescue? A closer look at Germany's position on Brexit, Centre for European Reform, März 2017.

9 Christian Lequesne: Brexit – a French perspective, In: The UK in a Changing Europe, 10 November 2017.

10 Joe Owen/Lewis Lloyd/Jill Rutter: Preparing Brexit: How ready is Whitehall?, Institute for Government, Juni 2018.

11 Rajeev Syal: David Davis downplays reports he might quit over Brexit civil servant, in: The Guardian, 29.4.2018.

12 Liz Bates: Theresa May refuses to say when Brexit White Paper will be published amid Cabinet tensions, in: PoliticsHome, 6.6.2018.

13 Benjamin Martill/Uta Staiger: Cultures of Negotiation: Explaining Britain's hard bargaining in the Brexit negotiations, in: Dahrendorff Forum Working Paper 4/2018.

14 Sarah Gordon/Jim Pickard: More UK businesses join Airbus lead on hard Brexit warning, in: Financial Times, 22.6.2018.

Es ist auch wichtig festzuhalten, dass die Verhandlungen erst nach der kurzfristig anberaumten Unterhauswahl am 8. Juni 2017 beginnen konnten. Bei dieser verlor die konservative Regierung ihre parlamentarische Mehrheit und regiert seitdem als durch die nordirische Democratic Unionist Party (DUP) geduldete Minderheitsregierung. Im Verhandlungsverlauf verfolgte das Land dann an verschiedenen Stellen etwa eine gleichzeitige Aushandlung sowohl der Trennungsfragen als auch der Frage der zukünftigen Zusammenarbeit, wie auch Versuche mit einzelnen EU-Regierungen direkt zu verhandeln.<sup>15</sup> Dies war, wie im Folgenden dargestellt, nicht von Erfolg gekrönt.

### Der Verlauf der Brexit-Verhandlungen

Die formalen Verhandlungen begannen am 19. Juni 2017 kurz nach der britischen Unterhauswahl. Bei einem ersten Treffen wurden zunächst einmal die Verhandlungsmodalitäten festgelegt. Hierbei wurden sowohl technische Fragen zum Ort, Format und Frequenz der Verhandlungen, als auch die zu behandelnden Themen geklärt.<sup>16</sup> Vor einer Besprechung der zukünftigen Beziehungen sollten zudem zunächst die reinen Trennungsmodalitäten besprochen werden. Die britische Delegation stimmte diesem Prinzip zu diesem Zeitpunkt ebenfalls zu.

In den ersten tatsächlichen Verhandlungsmonaten wurde jedoch insbesondere aufgrund fehlender britischer Positionen zu vielen Aspekten des Austrittsprozesses wenig konkretes erreicht. Eine Rede von Premierministerin Theresa May am 22. September 2018 in Florenz<sup>17</sup> war dann ein Versuch, eine gewisse Dynamik in den Verhandlungsprozess zu bringen. Wenn die Premierministerin in der Rede auf einige prinzipielle Fragen wie etwa die Bereitschaft zu Zahlungen im Rahmen des Austritts des Vereinigten Königreichs aus der EU oder die Garantie von Bürgerrechten einging, so blieb diese jedoch in weiten Teilen vage. Dennoch enthielt die Rede im Gegensatz zum obigen Prinzip der Verhandlungen in verschiedenen Phasen bereits Konzepte für die zukünftigen Beziehungen, wie etwa die Idee einer Übergangszeit nach dem formellen Austritt und eines daraufhin beginnenden Sondermodells für die Beziehungen zwischen beiden Seiten.

Da solche Fragen jedoch erst in einer weiteren Verhandlungsphase diskutiert werden sollten, folgten im Vorlauf eines Treffens des Europäischen Rates am 14. und 15. Dezember 2017 intensive Verhandlungsrunden über die in der ersten Phase zu besprechenden Themen zu sich durch die Trennung ergebenden Aspekten, die am 8. Dezember 2017 in einer Übereinkunft über einen sogenannten Gemeinsamen Bericht (Joint Report) beider Seiten mündeten. Dieses Dokument stellt als Gesamtpaket auf fünfzehn Seiten eine allgemeine politische Einigung über die wichtigsten Trennungsfragen dar.<sup>18</sup> Diese sollten dann in einem weiteren Schritt in ein Austrittsabkommen übersetzt werden, wobei der Gemeinsame Bericht das von der EU-27 von Anfang an geltende Prinzip unterstreicht, dass letztlich „nothing is agreed until everything is agreed.“<sup>19</sup> Somit könnten Konflikte in den weite-

15 John Ashmore: Theresa May 'looking to bypass Juncker and Barnier' with direct appeal to EU leaders, in: PoliticsHome, 30.8.2017.

16 Article 50 Taskforce: Terms of Reference for the Article 50 TEU negotiations, 19. Juni 2017.

17 Theresa May: A new era of cooperation and partnership between the UK and the EU, Florenz, 22.9.2017.

18 Article 50 Taskforce: Joint report from the negotiators of the European Union and the United Kingdom Government on progress during phase 1 of negotiations under Article 50 TEU on the United Kingdom's orderly withdrawal from the European Union, 8. Dezember 2017.

19 Article 50 Taskforce: Joint report, 2017, S. 1.

ren Verhandlungsphasen auch weiterhin bereits zumindest politisch getroffene Einigungen gefährden.

Dieses Dokument genügte dem Rat, um die Verhandlungen in eine weitere Phase überleiten zu lassen, in der sowohl eine mögliche Übergangszeit nach dem Austritt, als auch Leitlinien für die zukünftigen Beziehungen diskutiert werden sollten. Dies mündete letztlich in weitere Verhandlungsrichtlinien zur Übergangszeit für die Artikel-50-Taskforce, die die Verhandlungen auf dieser Basis fortsetzen konnte.<sup>20</sup>

Als nächsten wichtigen Schritt übersetzte die Europäische Kommission die bisherigen Verhandlungsergebnisse sowie ihre Position zu weiteren Fragen wie etwa der Übergangszeit in den Entwurf eines Austrittsvertrags, welcher am 28. Februar 2018 veröffentlicht wurde. Bis zu einem Treffen des Europäischen Rates am 22. und 23. März 2018 wurden dann eine Version des Austrittsvertrages veröffentlicht, die durch farbliche Hervorhebung den Verhandlungsstand über die darin enthaltenen Formulierungen dokumentiert.<sup>21</sup> Dieser bis dahin erreichte Verhandlungsstand zeigt, dass finale und prinzipielle Einigungen (mit noch notwendigen Abänderungen in den Formulierungen) etwa 75 Prozent des Entwurfstextes betreffen. Auf dieser Grundlage entschied der Rat der Europäischen Union wiederum, dass nun auch mit Gesprächen über die zukünftigen Beziehungen nach der Übergangszeit gesprochen werden könne und veröffentlichte Leitlinien für diese Verhandlungsphase.<sup>22</sup> Die relativ vagen Prioritäten der britischen Seite für diese Verhandlungsphase wurden im Gegensatz dazu durch Premierministerin May am 2. März 2018 in einer Rede im Mansion House in London vorgestellt.<sup>23</sup>

Wie eine Übersicht des Verhandlungsstandes vor einem Treffen des Europäischen Rates Ende Juni 2018 zeigt, sind in den Verhandlungen seitdem keine großen Fortschritte mehr gemacht worden.<sup>24</sup> Jegliche seit März 2018 erzielten Einigungen sind lediglich technischer Natur und insbesondere in der wichtigen Nordirlandfrage ist keinerlei Annäherung zu erkennen. Auch konnten wirkliche Verhandlungen zu den zukünftigen Beziehungen noch nicht beginnen, da die britische Regierung eine interne Diskussion über detaillierte Verhandlungsziele für diese Phase immer weiter hinauszögerte.<sup>25</sup> Letztlich sollen die Ergebnisse dieser Verhandlungen in eine dem Austrittsvertrag angehängte Absichtserklärung münden und somit die Grundlage für die Verhandlungen über die zukünftigen Beziehungen nach dem formellen Austritt darstellen.

---

20 Council of the European Union: Supplementary directives for the negotiation of an agreement with the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland setting out the arrangements for its withdrawal from the European Union, 29. Januar 2018.

21 Article 50 Taskforce: Draft Agreement on the withdrawal of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland from the European Union and the European Atomic Energy Community highlighting the progress made (coloured version) in the negotiation round with the UK of 16-19 March 2018, 19. März 2018.

22 European Council: European Council (Art. 50) (23 March 2018) – Guidelines, 23. März 2018.

23 Theresa May: Speech on our future economic partnership with the European Union, London, 2.3.2018.

24 Article 50 Taskforce: Joint statement from the negotiators of the European Union and the United Kingdom Government on progress of negotiations under Article 50 TEU on the United Kingdom's orderly withdrawal from the European Union, 19. Juni 2018.

25 Liz Bates: Theresa May refuses to say, 2018.

## Die bisherigen Verhandlungsergebnisse

Im Folgenden sollen die bisherigen Ergebnisse der Brexit-Verhandlungen aufgezeigt werden. Hierbei ist zu beachten, dass diese unter dem Vorbehalt von Seiten der EU-27 stehen, dass eine tatsächliche Einigung nur als Gesamtpaket gefunden werden kann.

Ein wichtiges Element der Austrittsverhandlungen stellen die zukünftigen Rechte von Bürgern der EU-27 im Vereinigten Königreich und britischen Bürgern in der EU-27 dar. Neben detaillierten technischen Fragen spielte in der ersten Phase der Verhandlungen insbesondere das Datum, ab dem die formelle Personenfreizügigkeit enden würde, eine Rolle. Der gemeinsame Bericht enthielt, wie von den EU-27 gewünscht, eine Vereinbarung auf das Datum des formellen Austritts.<sup>26</sup> Durch die Einführung der Übergangsperiode wurde dieses Datum dann im Entwurf des Austrittsvertrags wiederum auf alle erweitert, die bis zum Ende der Übergangszeit ihre Personenfreizügigkeit wahrgenommen haben.<sup>27</sup>

Auch wenn Fragen aus dem Bereich der Bürgerrechte ursprünglich für große Konflikte in den Verhandlungen gesorgt haben, so haben beide Seiten sämtlichen Teilen des Austrittsvertrags, die sich mit Bürgerrechten befassen, zugestimmt. Dies betrifft auch komplexe Fragen wie etwa die Zusammenarbeit sozialer Sicherungssysteme nach dem Austritt des Vereinigten Königreichs aus der EU.

Auch wenn somit die Rechte von Personen, die ihre Personenfreizügigkeit bis zum Ende der Übergangszeit nutzen, weitgehend garantiert wären, so gibt es im derzeitigen Vertragsentwurf jedoch einige wichtige Einschränkungen. So sieht der Vertrag derzeit etwa vor, dass das Aufenthalts- und Arbeitsrecht für Briten im EU-27-Staat, in dem diese ansässig sind, garantiert wäre. Gleichzeitig würden diese innerhalb der restlichen EU-27 ihre Personenfreizügigkeit verlieren. Zudem würden Briten, die in einem EU-Staat selbstständig tätig sind, ihre Dienstleistungen nur noch in diesem EU-Staat anbieten dürfen. Insbesondere diese Fragen wurden mehrfach durch das Europäische Parlament (und nicht etwa durch die britische Regierung) als nicht ausreichend hervorgehoben.<sup>28</sup> Hier ist daher durchaus Konfliktpotenzial zwischen den verschiedenen EU-Institutionen vorhanden.

Auch die durch den Austritt des Vereinigten Königreichs aus der EU entstehenden Kosten und die ausstehenden, aber bereits vereinbarten britischen Zahlungen während des derzeitigen mehrjährigen Finanzrahmens waren zunächst ein bestimmendes Thema der Brexit-Verhandlungen. Auch wenn im britischen Diskurs zunächst eine Sichtweise dominierte, nach der das Vereinigte Königreich keine oder nur möglichst kleine Zahlungen leisten sollte,<sup>29</sup> wurde letztlich im Gemeinsamen Report prinzipiell eine Berechnungsformel für die durch das Vereinigte Königreich zu leistenden Zahlungen ermittelt. Diese wurde dann auch für beide Seiten zufriedenstellend im Entwurf des Austrittsvertrags umgesetzt.<sup>30</sup>

Leitlinien sind dabei, dass das Vereinigte Königreich bis zum Ende des derzeitigen Finanzrahmens weiter in diesen einzahlt, jedoch auch von den durch diesen finanzierten Programmen zu bisherigen Bedingungen profitiert. Dies gilt insbesondere auch für vor dem Ende des derzeitigen Finanzrahmens getroffenen Zahlungsverpflichtungen, die jedoch erst danach fällig werden, der sogenannte ‚reste à liquider‘ (RAL).

26 Article 50 Taskforce: Joint report, 2018, S. 1.

27 EPRS: The EU-UK withdrawal agreement: Process to date and remaining difficulties, Brüssel, Juli 2018, S. 8.

28 EPRS: The EU-UK withdrawal agreement, 2018, S. 11.

29 House of Commons Library: Brexit: The exit bill, Briefing Paper No. 8039, 30.7.2018, S. 32 ff.

30 Article 50 Taskforce: Draft Agreement, 2018, S. 79–100.

Weiterhin beteiligt sich das Vereinigte Königreich laut dieser Formel auch an bestehenden Verpflichtungen wie etwa zukünftigen Pensionszahlungen für EU-Beamte, die auch nach dem britischen Austritt aus der Europäischen Union anfallen würden. In anderen Bereichen, wie etwa der britische Beitrag zur Europäischen Investitionsbank (EIB), würde dieser an das Vereinigte Königreich zurück gezahlt. Der Wert dieser anhand der Formel eingegangenen Verpflichtungen ist schwer abzuschätzen, da er etwa von der Entwicklung von zukünftigen Pensionszahlungen oder dem Wechselkurs zwischen Euro und britischen Pfund abhängig ist.<sup>31</sup>

Neben diesen beiden Elementen der ersten Verhandlungsphase stand seit der Veröffentlichung des Gemeinsamen Reports zudem die Frage einer möglichen Übergangszeit nach dem formellen Austritt des Vereinigten Königreichs aus der Union im Raum. Eine Einigung in Bezug auf diese konnte von beiden Parteien jedoch relativ bald nach Beginn der zweiten Verhandlungsphase erreicht werden. Das Austrittsabkommen sieht somit vor, dass das Vereinigte Königreich auch nach Inkrafttretens des Austrittsabkommens bis zum 31. Dezember 2020 de facto Mitglied des Europäischen Wirtschaftsraums und weiterer EU-Politiken verbleibt, jedoch bereits mit dem formellen Austritt seine Mitbestimmungsrechte verliert.<sup>32</sup>

Das gewählte Ende der Übergangszeit entspricht somit auch dem Abschluss des derzeitigen mehrjährigen Finanzrahmens der Europäischen Union, was die kommenden Budgetverhandlungen vereinfacht.<sup>33</sup> Formell ist diese Übergangszeit auch dazu gedacht, ein detailliertes Abkommen über die zukünftigen Beziehungen zwischen beiden Parteien abzuschließen, ohne dass es zu einem legalen Vakuum käme. Aufgrund der Komplexität moderner Handelsverhandlungen und dem Brexit-Prozess im Besonderen ist dies jedoch als sehr optimistisch einzuschätzen.

Als zentraler Streitpunkt in den Verhandlungen hat sich die Frage, wie der nordirische Friedensprozess nach dem Austritt des Vereinigten Königreichs aus der EU unter ähnlichen Bedingungen aufrechterhalten werden kann, herausgestellt. Der Nordirlandkonflikt konnte ursprünglich durch das sogenannte Karfreitagsabkommen von 1998 beigelegt werden und schuf den institutionellen Rahmen für einen Sonderstatus des Territoriums Nordirlands, welcher gemeinsam durch die britische und irische Regierung garantiert wird.<sup>34</sup> Dieses Abkommen, das sogenannte einheitliche Reisegebiet zwischen der Republik Irland und dem Vereinigten Königreich, sowie die gemeinsame EU-Mitgliedschaft beider Länder haben seither maßgeblich zu einer Befriedung der Region beigetragen. Letztlich ermöglichten diese Veränderungen auch, dass zwischen der Republik Irland und Nordirland keine sichtbare Grenze mehr verläuft und sich Grenzgemeinden wirtschaftlich und sozial integrieren konnten.<sup>35</sup>

Aufgrund der Sensibilität dieser Frage wurde auch seit Beginn der Verhandlungen die Nordirlandfrage durch die Etablierung eines sogenannten hochrangigen Dialogs zwischen den Vizeverhandlungsführern hervorgehoben<sup>36</sup> und somit gesondert behandelt. Der Gemeinsame Bericht im Dezember 2017 enthielt dann auch Bestimmungen die hervorho-

---

31 EPRS: The EU-UK withdrawal agreement, 2018, S. 12 f.

32 Article 50 Taskforce: Draft Agreement, 2018, S. 74–78.

33 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Haushaltspolitik“ in diesem Jahrbuch.

34 House of Lords: Leaving the European Union: Impact on the Good Friday Agreement, Library Briefing, 4.10.2018, S. 4.

35 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Irland“ in diesem Jahrbuch.

36 Article 50 Taskforce: Terms of Reference for the Article 50 TEU negotiations, 16. Juni 2017, S. 1.

ben, dass beide Seiten das Karfreitagsabkommen aufrecht erhalten wollten, sich dazu verpflichteten, durch den Austritt des Vereinigten Königreichs aus der Europäischen Union keine harte Grenze zwischen Irland und Nordirland zu errichten und insbesondere auch das einheitliche Reisegebiet aufrecht zu erhalten.<sup>37</sup>

Letztlich stellt die Frage der Umsetzung dieser allgemeinen Ziele die Verhandler und die jeweiligen politischen Akteure jedoch vor enorme Herausforderungen. Der Gemeinsame Bericht sticht hier mit einer besonderen Formulierung im Art. 49 hervor, die definiert, wie diese Ziele erreicht werden sollen:

„The United Kingdom’s intention is to achieve these objectives through the overall EU-UK relationship. Should this not be possible, the United Kingdom will propose specific solutions to address the unique circumstances of the island of Ireland. In the absence of agreed solutions, the United Kingdom will maintain full alignment with those rules of the Internal Market and the Customs Union.“<sup>38</sup>

Der nächste Artikel des Dokuments stellt klar, dass gleichzeitig neue Barrieren zwischen Nordirland und dem Rest des Vereinigten Königreichs nur geschaffen werden sollen, wenn dies mit dem Karfreitagsabkommen vereinbar ist und die regionale nordirische Regierung und das Parlament dem zustimmen. Letztere sind jedoch derzeit aufgrund einer fehlenden politischen Einigung in Nordirland außer Kraft gesetzt.<sup>39</sup>

Diese in dem Dokument festgehaltenen Formulierungen schufen letztlich die Möglichkeit unterschiedlicher Interpretationen dieser Formulierungen auf beiden Seiten.<sup>40</sup> Die Europäische Kommission übersetzte die mit Irland zusammenhängenden Passagen in ihrem Entwurf für ein Austrittsabkommen in ein dem Abkommen angehängtes Protokoll.<sup>41</sup> In diesem wurde durch die Europäische Kommission das Konzept eines sogenannten „Backstop“ entwickelt, der dafür sorgen würde, dass Nordirland durch ein sogenanntes gemeinsames Regulierungsgebiet de facto weiterhin Teil des Europäischen Binnenmarktes bleiben würde. Dieser „Backstop“ würde in jedem Brexit-Szenario greifen, bis eine andere Lösung für die Aufrechterhaltung des Nordirlandabkommens und der offenen Grenze gefunden werden könnte.

Seit Veröffentlichung des Entwurfs dieses Protokolls sorgt die Regelung der Nordirlandfrage für erhebliche Probleme in den Verhandlungen. Auch wenn sich May am 19. März 2018 noch einmal zu den bereits im Gemeinsamen Bericht gefundenen Formulierungen bekannte,<sup>42</sup> so sind die Details des durch die Europäische Union vorgeschlagenen „Backstop“ im Vereinigten Königreich nicht zustimmungsfähig. Insbesondere die nordirische DUP, aber auch einige konservative Abgeordnete sehen dabei den „Backstop“ als nicht hinnehmbare Spaltung des Vereinigten Königreichs, da dieser letztlich etwa Zollkontrollen zwischen Großbritannien und der irischen Insel bedeuten könnte.<sup>43</sup>

## Vorbereitung auf den Brexit

Mit dem Heranrücken des Datums des formellen Austritts des Vereinigten Königreichs aus der EU haben sich auch beide Seiten zunehmend mit den Konsequenzen verschiedener Brexit-Szenarien auseinandergesetzt und begonnen, sich darauf vorzubereiten. Sowohl die

37 Article 50 Taskforce: Joint Report, 2017, S. 7 ff.

38 Article 50 Taskforce: Joint Report, 2017, S. 8.

39 House of Lords: Leaving the European Union, 2018, S. 3 f.

40 EPRS: The EU-UK withdrawal agreement, 2018, S. 25.

41 Article 50 Taskforce: Draft Agreement, 2018, S. 108-116.

42 Theresa May: Letter to Donald Tusk, 19.3.2018.

43 EPRS: The EU-UK withdrawal agreement, 2018, S. 27.



Europäische Kommission als auch die britische Regierung veröffentlichen hierzu etwa Hinweise, die sich an Unternehmen und Privatpersonen richten und die Konsequenzen verschiedener Brexit-Szenarien für diese aufzeigen. Aufgrund der Dauer administrativer Prozesse haben etwa auch einzelne EU-Staaten bereits begonnen, sich auf den Brexit vorzubereiten, obwohl das letztliche Austrittszenario noch nicht absehbar ist. Ein Beispiel hierfür ist etwa die zusätzliche Anstellung von 750 Zollbeamten in den Niederlanden, um einen möglichst reibungslosen Warenhandel mit dem Vereinigten Königreich nach dem britischen Austritt aufrecht erhalten zu können.<sup>44</sup> Im Vereinigten Königreich hingegen sind jegliche Brexit-Vorbereitungen neben einer teilweise geschehenen Anpassung der nationalen Gesetzgebung noch nicht weit fortgeschritten.<sup>45</sup>

Neben den oben dargestellten Planungen mussten die EU-27 auch Entscheidungen über den Umzug von zwei bisher in London angesiedelten Agenturen in das zukünftige EU-Hoheitsgebiet entscheiden. Dies ist zum einen die Europäische Arzneimittel-Agentur (EMA) mit etwa 900 Mitarbeitern und zum anderen die kleinere Europäische Bankenaufsichtsbehörde (EBA) mit etwa 170 Angestellten. Die dazu notwendigen Entscheidungen wurden in einem besonderen Verfahren in einer Ratssitzung der EU-27 am 20. November 2017 getroffen, wobei die Entscheidung bei ersterer auf Amsterdam und bei der zweiten Agentur auf Paris fiel.<sup>46</sup>

Die relativ rasche Entscheidung nach dem Austrittsgesuch des Vereinigten Königreichs ist darauf zurückzuführen, dass den betroffenen Agenturen genug Zeit für eine möglichst unterbrechungsfreie Übersiedlung bis zum Brexit-Tag im März 2019 ermöglicht werden sollte. Da die Ansiedlung einer solchen Agentur sowohl einen Wirtschaftsfaktor darstellt, als auch mit Prestige verbunden ist, bewarben sich auf die größere EMA 19 Städte und 8 Städte auf die EBA.<sup>47</sup> In beiden Fällen musste letztlich das Los in der finalen Abstimmungsrunde aufgrund einer Stimmgleichheit im Rat der Europäischen Union entscheiden.<sup>48</sup> Dieser Auswahlprozess ist somit eines der bisher wenigen mit dem Austritt des Vereinigten Königreichs aus der EU verbundenen Elemente, die das teilweise vorhandene Konfliktpotential innerhalb der EU-27 offen aufzeigen. So waren insbesondere osteuropäische Mitgliedstaaten letztlich enttäuscht, dass das Kriterium der geografischen Balance in dem Vergabeverfahren keine große Rolle spielte.<sup>49</sup>

### **Brexit und Einstellungen zur EU**

Auch wenn unmittelbar nach dem Brexit-Referendum befürchtet wurde, dass das Abstimmungsergebnis ähnliche Prozesse in anderen EU-Staaten anstoßen könnte, so hatte der bevorstehende Brexit letztlich kaum einen Effekt auf europaskeptische Bewegungen in anderen Teilen der Europäischen Union.<sup>50</sup> Seit dem Brexit-Referendum ist auch in Umfra-

---

44 Reuters: Dutch to hire 750 new customs agents before Brexit, 16.2.2018.

45 Joe Owen/Lewis Lloyd/Tim Durrant/Jill Rutter: Brexit: six months to go, Institute for Government, 17.9.2018.

46 Agence Europe: Amsterdam inherits European Medicines Agency and Paris gets European Banking Authority, 21.11.2017; Vgl. hierzu auch den Beitrag „Europäische Agenturen“ in diesem Jahrbuch.

47 Agence Europe: End of waiting in sight on relocation of medicines agency and banking authority, 17.11.2017.

48 Agence Europe: Amsterdam inherits European Medicines Agency, 2017.

49 Fiona Maxwell/Carmen Paun/Bjarke Smith-Meyer/Sarah Wheaton: 5 takeaways from the race to host EU agencies after Brexit, in: Politico, 20.11.2017.

50 Nicola Chelotti: Brexit may have strengthened Eurosceptic parties, but there is little prospect of other exit referendums, in: LSE Brexit Blog, 30.4.2018.

gen ein stetiger Trend hin zu höheren Zustimmungswerten für die Mitgliedschaft in der Europäischen Union und die Zufriedenheit mit der Arbeit der EU zu beobachten. So zeigte eine im April 2018 durchgeführte Eurobarometer-Umfrage<sup>51</sup> so hohe Zustimmungswerte für die EU-Mitgliedschaft einzelner Staaten, wie dies zuletzt vor zehn Jahren der Fall war. Auch wenn sich die Werte je nach Mitgliedstaat stark unterscheiden und die Unterstützung weiterhin am größten in relativ reichen EU-27-Mitgliedstaaten wie Irland, den Niederlanden und Deutschland ist, so scheint seit dem Brexit-Referendum eine allgemeine Trendwende stattgefunden zu haben. Dies ist auch in Staaten wie Frankreich, Griechenland und Italien der Fall, in denen europaskeptische Parteien ebenfalls Referenden über die EU-Mitgliedschaft vorgeschlagen hatten. Im Vereinigten Königreich steigt die Zustimmung zur Europäischen Union zwar auch graduell, jedoch ist kein allgemeines Abwenden größerer Teile der Bevölkerung vom Ergebnis des Referendums zu erkennen.<sup>52</sup>

### Ausblick

Mehr als zwei Jahre nach dem Brexit-Referendum scheint auch weiterhin nur der Tag des Austritts des Vereinigten Königreichs im März 2019 festzustehen. Auch wenn seit dem Beginn der Austrittsverhandlungen im Juni 2017 erhebliche Fortschritte erreicht wurden, so stellen insbesondere die Nordirlandfrage und die damit teilweise verbundenen Modelle zu den zukünftigen Beziehungen zwischen dem Vereinigten Königreich und der EU-27 nur schwer überwindbare Hürden für die Verhandlungen dar. Genau wie im bisherigen Verlauf der Verhandlungen häufig innenpolitische Dynamiken im Vereinigten Königreich die Verhandlungen erschwert haben, so hat auch in Bezug auf die ausstehende Frage der zukünftigen Beziehungen das Fehlen eines britischen Vorschlags diese maßgeblich erschwert. Ein solcher wurde zwar letztlich nach einer Kabinettsklausur Ende Juni 2018 in Chequers, dem Landsitz der Premierministerin, vorgestellt, doch führte dies wiederum zu innenpolitischen Spaltungen im Vereinigten Königreich.<sup>53</sup>

Der zeitliche Verlauf der weiteren Verhandlungen wird somit vermutlich auch weiterhin durch politische Dynamiken auf britischer Seite und insbesondere möglicherweise fehlender Mehrheiten für unterschiedliche Brexit-Modelle im Unterhaus bestimmt werden. Zunehmend spielt jedoch auch die zeitliche Komponente eine wichtige Rolle, da zwischen dem fertigen Aushandeln eines Austrittsabkommens bis zum Inkrafttreten mehrere Monate Zeit für eine Ratifizierung auf beiden Seiten eingerechnet werden müssen. Auch im Hinblick auf unklare parlamentarische Mehrheiten im Vereinigten Königreich wird somit ein ungeordneter Austritt des Vereinigten Königreichs aus der EU zunehmend wahrscheinlicher. Aufgrund dieser Risiken müssen sich sowohl die EU-27 als auch das Vereinigte Königreich, inklusive Unternehmen und Bürgern, zunehmend kurzfristig auf den britischen Austritt aus der EU vorbereiten. Letztlich wird das Risiko eines unkontrollierten Austritts vermutlich auch Debatten etwa zur möglichen Rücknahme des Austrittsgesuchs oder zur Verlängerung der Verhandlungsperiode aufwind geben.

Diese Unsicherheit beeinflusst auch auf Seiten der EU-27 wichtige Entscheidungen in vielen Bereichen etwa zum zukünftigen mehrjährigen Finanzrahmen, der Handelspolitik der Europäischen Union oder die durch den bevorstehenden Brexit ausgelöste Dynamik zu

51 European Parliament: Democracy on the Move: European Elections – one year to go, Eurobarometer Survey 89.2, Mai 2018.

52 Anthony Well: Where Britain stands on Brexit one year out, in: YouGov, 29.3.2018.

53 Joe Watts: David Davis resigns as Brexit secretary amid deep split over EU customs arrangements, in: The Independent, 9.7.2018

institutionellen Veränderungen. Letztlich wird der Austritt der Vereinigten Königreichs so auch die europäische Politik in den nächsten Jahren maßgeblich mitbestimmen. Im Falle des erfolgreichen Abschlusses eines Austrittsabkommens würde zudem auch nur eine weitere zeitlich limitierte Verhandlungsphase zu den zukünftigen Beziehungen beginnen.

### **Weiterführende Literatur**

Patrick Diamond/Peter Nedergaard/Ben Rosamond (Hrsg.): *The Routledge Handbook of the Politics of Brexit*, Abingdon/New York 2018.

Benjamin Martill/Uta Staiger (Hrsg.): *Brexit and Beyond: Rethinking the Futures of Europe*, London 2018.

## **2. Die Institutionen der Europäischen Union**



# Die institutionelle Architektur der Europäischen Union

Johannes Müller Gómez/Wolfgang Wessels

Die Europäische Union und ihre institutionelle Architektur waren 2017 und 2018 von einer spannenden Dynamik aus gleichzeitiger Kontinuität und Wandel geprägt. Auf der einen Seite ist weiterhin eine Führungsrolle des Europäischen Rates zu beobachten, die jedoch wie auch bereits in den Vorjahren durch internen Dissens gehemmt wurde. Auch ein Blick auf das politische Tagesgeschäft durch Europäische Kommission, Europäisches Parlament und Rat der EU lässt ein „business as usual“ erkennen. Auf der anderen Seite haben neue Akteure – etwa als Resultat von nationalen Wahlen – das europäische Spielfeld betreten und damit für neue Bewegung gesorgt. Insgesamt ist eine Zunahme der Differenzen festzustellen: Das Europäische Parlament erfährt momentan eine interne Fragmentierung und innerhalb des Europäischen Rates wird zwar eine Konsenskultur gepflegt, aber gleichzeitig ist eine Zunahme der Konflikte zwischen einzelnen Mitgliedsstaaten und supranationalen Institutionen zu beobachten. Eine entscheidende Frage bleibt das Ringen um Macht und Vorherrschaft innerhalb der EU und ihrem institutionellen Gefüge.

Zur Einordnung der aktuellen Entwicklungen in der Europäischen Union wird im Folgenden auf drei theoretische Modelle zurückgegriffen:<sup>1</sup> Aus intergouvernementaler Perspektive betrachtet ein erstes Modell den Europäischen Rat als das zentrale Entscheidungsorgan der politischen Führungspersönlichkeiten der EU, die eine „leaders' agenda“ (nach den Worten des aktuellen Präsidenten des Europäischen Rates Donald Tusk)<sup>2</sup> verfolgen. Entsprechend des Prinzipal-Agent-Ansatzes geben die Staats- und Regierungschefs, die innerhalb der Architektur als Prinzipal agieren, konkrete Leitlinien vor, die von den Gemeinschaftsorganen als deren Handlungsbeauftragten umzusetzen sind.<sup>3</sup> In einem zweiten, föderal-orientierten Modell steht der Europäische Rat hingegen im Hintergrund. Die Gemeinschaftsmethode, in welcher Europäische Kommission, Rat und Europäisches Parlament die relevanten Akteure darstellen, gilt dann als der zentrale Entscheidungsmodus im politischen Alltag mit dem Europäischen Parlament als zentrale Legitimationsquelle. Drittens kann das institutionelle Gleichgewicht auch von einer ständigen Konkurrenz zwischen dem Europäischen Parlament und dem Europäischen Rat geprägt sein, die um die Führungsrolle in der Union wettstreiten. Diese drei Perspektiven schließen sich

- 
- 1 Vgl. Wulf Reiners/Wolfgang Wessels: Nach Lissabon: Auf der Suche nach einem neuen Gleichgewicht in der institutionellen Architektur der EU, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2011, Baden-Baden 2012, S. 47-53, hier S. 51 f.
  - 2 Donald Tusk: Dokumente von Präsident Donald Tusk für die Mitglieder des Europäischen Rates: Einladungsschreiben, Agenda der EU-Führungsspitzen und Bericht über die Durchführung des Bratislava-Fahrplans, 17. Oktober 2017, 593/17; Vgl. hierzu auch den Beitrag „Europäischer Rat“ in diesem Jahrbuch.
  - 3 Vgl. zum Beispiel Andrew Moravcsik: Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach, in: Journal of Common Market Studies 4/1993, S. 473-524.

nicht gegenseitig aus und können je nach Politik- und Problemfeld in unterschiedlicher Ausprägung vorliegen.

### **Führungspersönlichkeiten im Europäischen Rat: Alte und neue Koalitionen**

Der Europäische Rat setzt sich im Herbst 2018 aus acht konservativen beziehungsweise christdemokratischen, sieben liberalen und fünf sozialdemokratischen Staats- und Regierungschefs zusammen. Die weiteren acht Staats- und Regierungschefs sind parteilos oder dem Lager der Partei der Europäischen Konservativen und Reformisten (EKR) oder der Europäischen Linken zuzuordnen. Damit besteht aktuell ein parteipolitisches Gleichgewicht innerhalb des Europäischen Rates. Mit dem anvisierten Beitritt Emmanuel Macrons zur europäischen Partei der Allianz der Liberalen und Demokraten für Europa (ALDE) würde das liberale Lager entscheidend gestärkt werden und erstmalig in gleicher Zahl wie die konservative Europäische Volkspartei (EVP) im Europäischen Rat vertreten sein.

Diese Konstellation könnte entscheidend sein, wenn im Jahr 2019 wichtige neue Ämter, wie die der Präsidenten des Europäischen Rates und der Europäischen Kommission, des Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik und des Präsidenten der Europäischen Zentralbank neu besetzt werden.<sup>4</sup> Darüber hinaus sind keine relevanten Konsequenzen der parteipolitischen Zusammensetzung für die Dynamiken innerhalb des Europäischen Rates und für dessen Position im institutionellen Gefüge der Europäischen Union beobachtbar und auch nicht zu erwarten. Parteipolitische Konstellationen spielten für die interne Entscheidungsfindung bislang keine entscheidende Rolle. Weitaus bedeutsamer sind die individuellen Persönlichkeiten und Koalitionen zwischen den Mitgliedstaaten. Diesbezüglich gilt es insbesondere auf drei Beobachtungen hinzuweisen.

Erstens wird als Folge der abgeschlossenen Regierungsbildung in Deutschland und eine damit erwartete Rückkehr Deutschlands in die europäische Politik eine Erstarkung des deutsch-französischen Tandems angestrebt. So formulierten die deutsche Bundeskanzlerin und der französische Präsident im Juni 2018 den beidseitigen Willen, gemeinsame Initiativen für die Weiterentwicklung der EU voranzubringen – etwa zum Ausbau der Zusammenarbeit in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik oder zur Aufstellung eines eigenen Haushaltes für die Eurozone – und sich damit aktiv und effektiv an der aktuellen Debatte über die Zukunft der EU zu beteiligen.<sup>5</sup> Einen wichtigen Beitrag zur Stärkung der deutsch-französischen Beziehungen soll zudem ein neuer Élysée-Vertrag leisten, der im Laufe des Jahres 2018 erarbeitet werden soll. Dieser Anspruch der beiden Gründungsstaaten, zu ihrer früheren Führungsrolle zurückzukehren, wird jedoch von den anhaltenden Konflikten innerhalb der Berliner Koalition absorbiert. Auf der einen Seite nimmt hauptsächlich auf Initiative der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD) – noch unter Einfluss des früheren Präsidenten des Europäischen Parlaments und damaligen Vorsitzenden der SPD Martin Schulz – zwar das Thema Europäische Union im Koalitionsvertrag der Christlich Demokratischen Union (CDU), der Christlich-Sozialen Union (CSU) und der SPD ein beträchtliches Gewicht ein.<sup>6</sup> Auf der anderen Seiten haben andere Fragen und Herausforderungen jedoch bislang das deutsche Engagement auf EU-Ebene gehemmt und damit einen essentiellen deutsch-französischen Beitrag verhindert.

---

4 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Europäische Zentralbank“ in diesem Jahrbuch.

5 Bundesregierung: Erklärung von Meseberg. Das Versprechen Europas für Sicherheit und Wohlstand erneuern, 2018, abrufbar unter: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/erklaerung-von-meseberg-1140536> (letzter Zugriff: 10.11.2018).