

DEUTSCHLAND & EUROPA



Europa im Wandel?

EU-Politik und Fußball-EM im Rampenlicht

Chefredaktion

Ralf Engel, ralf.engel@lpb.bwl.de

Redaktionsassistentz

Sylvia Rösch, sylvia.roesch@lpb.bwl.de
Claudia Kornau, Claudia.Kornau@lpb.bwl.de

Anschrift der Redaktion

Lautenschlagerstraße 20, 70173 Stuttgart
Telefon: 07 11/16 40 99-45
Fax: 07 11/16 40 99-77

Gestaltung Titel

VH-7 Medienküche GmbH,
Stuttgart / Ralf Engel

Gestaltung Innenteil

PMGi Agentur für Medien GmbH
Telefon: 02385/931-273 | pmgi.de

Druck

W. Kohlhammer Druckerei GmbH + Co. KG
Augsburger Straße 722 | 70329 Stuttgart

»Deutschland & Europa« erscheint zweimal im Jahr. Namentlich gezeichnete Beiträge geben nicht die Meinung des Herausgebers und der Redaktion wieder. Für unaufgefordert eingesandte Manuskripte übernimmt die Redaktion keine Haftung. Nachdruck oder Vervielfältigung auf elektronischen Datenträgern sowie Einspeisung in Datennetze nur mit Genehmigung der Redaktion.

Titelfoto:

picture alliance / ZUMAPRESS.com | Aleksandr Gusev
picture alliance / ZB | Sascha Steinach

Auflage dieses Heftes: 15.500 Exemplare

Redaktionsschluss: 01.11.2023

ISSN 1864-2942



Das komplette Heft finden Sie zum Downloaden als PDF-Datei unter www.deutschlandundeuropa.de

EUROPA IM WANDEL? EU-POLITIK UND FUSSBALL-EM IM RAMPENLICHT

| | |
|--|----|
| Vorwort der Herausgeber | 1 |
| Geleitwort des Ministeriums für Kultus, Jugend und Sport Baden-Württemberg | 1 |
| 1. Die Europawahlen im Blick | 2 |
| Ralf Engel | |
| 2. Platzt der Knoten? | |
| Die Europäische Union zwischen Reform und Blockade | 4 |
| Martin Große Hüttmann | |
| 3. Wie europäisch sind die Europawahlen? | 8 |
| Daniela Braun, Markus Tausendpfund | |
| 4. Das Ende der Solidarität? | |
| Herausforderungen aus der Mitte Europas | 20 |
| Ellen Bos | |
| 5. Von 27 zu 37 Mitgliedern: | |
| Kann die EU die Fortsetzung der Erweiterung verkraften? | 36 |
| Barbara Lippert | |
| 6. Konferenz zur Zukunft von Europa: Welche Rolle sollen Bürgerforen im europäischen Kontext spielen? | 50 |
| André Bächtiger, Max Bey | |
| 7. Die Besonderheiten des europäischen Fußballmarkts | 64 |
| Frank Daumann, Malte Schurade | |

Deutschland & Europa intern

D&E-Autorinnen und Autoren – Heft 86

80



Begleitmaterialien zu allen Heften finden Sie in dem Moodle-Raum „Deutschland & Europa – Begleitmaterialien“ der Landeszentrale für politische Bildung.

Falls noch nicht erfolgt, ist eine Anmeldung erforderlich:

1. Anmeldung bei der Moodle-Plattform der LpB: <https://www.elearning-politik.net/moodle39/>

2. Senden Sie eine Mail an Ralf.Engel@lpb.bwl.de mit dem Betreff „Aufnahme in Moodle“ und bitten Sie unter Nennung Ihres Namens und der Institution/Schule, an der Sie tätig sind,

um Aufnahme in den Kursraum „Deutschland & Europa – Begleitmaterialien“.

3. Innerhalb weniger Tage werden Sie in den Raum aufgenommen. Eine gesonderte Bestätigung ergeht nicht.

4. Von diesem Moodle-Raum gelangt man auch zu einem offenen Moodle-Raum für Schülerinnen und Schüler, in dem interaktive Elemente genutzt werden können.

VORWORT DER HERAUSGEBER

Die Europäische Union gewinnt wieder zunehmend an öffentlicher Aufmerksamkeit, nicht nur wegen der bevorstehenden Europawahl im Juni 2024 und den Herausforderungen durch die Migration, sondern auch aufgrund des russischen Krieges in der Ukraine, der die Bedeutung der EU als Wertegemeinschaft in den Fokus rückt.

In der politischen Bildung besteht eine wesentliche Aufgabe darin, zu vermitteln, dass die EU, oft als komplex, undurchschaubar und fern wahrgenommen, erheblichen Einfluss auf unseren Alltag und unsere zukünftige Entwicklung hat. Zur Förderung einer fundierten politischen Urteilsbildung ist nicht nur der Alltagsbezug, sondern auch das Verständnis der EU, ihrer Institutionen und ihrer Grundprinzipien wie Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechte und Freiheit unerlässlich.

Die Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg stellt sich dieser komplexen Thematik mit einem breiten Angebotsspektrum, darunter umfangreiche Dossiers, E-Learning-Möglichkeiten und Planspiele. Das vorliegende Heft von „Deutschland & Europa“ liefert das erforderliche Hintergrundwissen für Diskussionen über die EU-Erweiterung, potenzielle Auswirkungen auf Entscheidungsprozesse und Werte sowie Möglichkeiten zur Teilnahme an Wahlen oder Bürgerforen. Darüber hinaus wird auch noch ein zweites Großereignis, das 2024 auf der europäischen Bühne stattfinden wird, angeschnitten: Die Fußball-Europameisterschaft und deren finanzielle Bedeutung wird in einem Beitrag thematisiert.

Die wissenschaftlichen Beiträge werden wieder ergänzt durch didaktisch aufbereitete Materialien für den Einsatz im Unterricht. Diese zielen darauf ab, den Schülerinnen und Schülern, die erstmals auch auf europäischer Ebene ab 16 Jahren wählen dürfen, die EU erlebbar zu machen, ihnen aber auch Hilfestellung für die Analyse- und Urteilsfähigkeit an die Hand zu geben. Abgerundet wird das Angebot wieder durch einen Moodleraum, in dem Tafelbilder, Beispielklausuren, Materialien zur Differenzierung etc. für die Lehrkräfte zur Verfügung gestellt werden.



Lothar Frick und Sibylle Thelen
Direktion, Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg



Ralf Engel
Chefredakteur von „Deutschland & Europa“



Theresa Schopper
Ministerin für Kultur, Jugend und Sport Baden-Württemberg

GELEITWORT DER MINISTERIN FÜR KULTUS, JUGEND UND SPORT BADEN-WÜRTTEMBERG

Die nächste Europawahl markiert in Deutschland einen bedeutenden Schritt: 16-Jährige werden erstmals wahlberechtigt sein und können sich mit ihrer Stimme aktiv in die Gestaltung der Zukunft Europas einbringen. Dafür gibt es gute Gründe, denn die Europäische Union ist in vielerlei Hinsicht längst Teil unseres Alltags. Zudem bieten EU-Programme wie das Europäische Solidaritätskorps oder Erasmus+ attraktive Möglichkeiten für junge Menschen, im Ausland zu studieren, zu arbeiten oder sich für europäische Werte zu engagieren. Diese Beispiele zeigen: Europa ist präsent und relevant; Europa ist nicht weit weg, es betrifft uns alle. Deshalb ist die Europabildung ein wichtiger Bestandteil der Bildungspläne in Baden-Württemberg.

Mit Blick auf die anstehenden Wahlen weitet das Kultusministerium seine Unterstützungsangebote für Schulen in Zusammenarbeit mit zahlreichen Partnern aus. Fachtagungen für Lehrkräfte vermitteln innovative Zugänge zur Europabildung. Planspiele, Schulwettbewerbe und viele weitere Formate sollen die Bedeutung der Wahl zum EU-Parlament erfahrbar machen und junge Menschen zur Wahlbeteiligung motivieren.

Die vorliegende Ausgabe von „Deutschland und Europa“ ergänzt diese Angebote und beleuchtet grundlegende Entwicklungen der EU aus wissenschaftlicher Perspektive: Die Partizipation mittels Wahlen und Bürgerforen wird ebenso thematisiert wie die vielfältigen Implikationen einer Erweiterung, die durch den Krieg Russlands in der Ukraine wieder auf der Agenda steht. Auch ein Abstecher auf ein europäisches Großereignis darf nicht fehlen: Die Fußball-Europameisterschaft, die 2024 in Deutschland stattfinden wird.

Zu all diesen Themen bietet das aktuelle Heft verlässliche Informationen und praxisgerechte Unterrichtsmaterialien.

DIE EUROPAWAHLEN IM BLICK

RALF ENGEL

Im Jahr 2024 stehen in Europa zwei Großereignisse an, deren Resonanz unterschiedlicher nicht sein könnte: Während bei den Wahlen zum Europäischen Parlament mit einer Wahlbeteiligung von nicht mehr als 50 Prozent zu rechnen ist, wird die fast zeitgleich beginnende Fußball-Europameisterschaft zweifellos ein breites Medieninteresse hervorrufen und weite Teile der europäischen Bevölkerung in ihren Bann ziehen. Beide Ereignisse werden in dieser Ausgabe von Deutschland & Europa beleuchtet, wobei der Schwerpunkt auf der Situation der EU ein halbes Jahr vor den Wahlen liegt.

Die EU ist in jüngster Zeit wieder stärker in den Blickpunkt der Öffentlichkeit gerückt. Im Zuge der viel beschworenen Zeitenwende wird sie zunehmend als Wertegemeinschaft in Kontrast zu autoritären Regimen wahrgenommen. Ein Beispiel dafür ist der EU-Beitrittsantrag, den die Ukraine kurz nach Ausbruch des Krieges gestellt hat. Im Juni 2022 wurde ihr, ebenso wie der Republik Moldau, der offiziellen Status eines Beitrittskandidaten verliehen.

Durch den einschneidenden außenpolitischen Wandel wird die Erweiterung der EU wieder zum Thema, wie *Barbara Lipfert* in ihrem Beitrag erläutert. Sie betont die großen Herausforderungen, die mit der Aufnahme von verhältnismäßig armen Ländern einhergehen würden, räumt jedoch ein, dass „die geopolitische Zeitenwende von 2022 [...] dazu führen [kann], die Erweiterungspolitik dem Imperativ sicherheitspolitischer Erwägungen unterzuordnen.“ Dieses Verhältnis von Erweiterung und Vertiefung beschreibt *Martin Große Hüttmann* in seinem theoretischen Grundlagentext mit historischen Verweisen. Er zeigt auf, warum es angesichts einer möglichen Erweiterung zwingend notwendig ist, qualifizierte Mehrheitsentscheidungen auszuweiten, obwohl dies politisch nur schwer durchsetzbar ist, da diese Reformvorschläge auf nationale Vorbehalte stoßen. In seinem Beitrag präsentiert der Autor Lösungsansätze für eine vertiefte Integration angesichts divergierender nationaler Interessen.

Ellen Bos analysiert in ihrem Aufsatz die Situation in Ungarn im Hinblick auf die Missachtung rechtsstaatlicher Prinzipien. Dabei geht sie auch auf die Maßnahmen ein, die die EU ergriffen hat, um die ungarische Regierung zur Einhaltung ihrer Verpflichtungen zu zwingen. Obwohl die ungarische Regierung „die Legitimität des Handelns der EU-Institutionen“ als Einmischung in die nationale Souveränität „grundsätzlich in Frage stellt“, gewinnt *Ellen Bos* der Krise auch etwas Positives ab: Sie habe dazu geführt, die gemeinsamen Werte präziser zu definie-

ren und innovative Instrumente zu ihrer Sicherung zu entwickeln.

Diese und weitere Entwicklungen bilden den Hintergrund, vor dem die Wahlen zum Europäischen Parlament vom 6. bis zum 9. Juni 2024 stattfinden werden. Damit beschäftigen sich *Daniela Braun* und *Markus Tausendpfund* in ihrer Analyse „Wie europäisch sind die Europawahlen?“. Bereits die Tatsache, dass die Wahlen, die sie als „nationale Nebenwahlen“ ansehen, an verschiedenen Tagen stattfinden, unterstreiche, dass „die Europawahlen grundsätzlich nach so vielen Wahlsystemen stattfinden, wie Mitgliedstaaten ihre Abgeordneten direkt wählen.“ Da ein Abgeordneter je nach Land eine unterschiedliche Anzahl an Einwohnern repräsentiere, entspreche dies „nicht dem Grundsatz einer gleichen Wahl“. Ausgehend von der Konferenz zur Zukunft von Europa, die 2021/22 stattfand, untersuchen *André Bächtiger* und *Max Bey* die Bedeutung deliberativer Elemente der Partizipation wie Bürgerräte oder Bürgerforen. Sie stellen fest, dass die (wenigen) Bürger*innen, die dafür ausgelost wurden, sehr positive Erfahrungen in den Bürgerforen gemacht hätten. Allerdings fühle sich die Mehrheit der Bürger*innen nicht ausreichend repräsentiert, was dazu führe, dass „paneuropäische Bürgerräte, die bindende Entscheide treffen würden, [...] selbst ein Legitimitätsdefizit aufweisen“. Eine erfolgreiche Weiterentwicklung der EU erfordere jedoch die Einbeziehung der europäischen Bürger*innen. Daher empfehlen die Autoren unter anderem, dass Bürgerforen nicht teilnehmenden Bürger*innen „smarte Entscheidungshilfen liefern können, zum Beispiel im Vorfeld von direktdemokratischen Abstimmungen.“

Auch das zweite in diesem Heft abgebildete Großereignis, die Fußball-Europameisterschaft 2024 in Deutschland, findet in einem sich rasant wandelnden Umfeld statt: Wie *Frank Daumann* und *Malte Schurade* herausstellen, „sind die Erlöse aus der medialen Verwertung“ ein bedeutender Treiber für das Marktwachstum. So umfasst die EM seit 2016 24 Mannschaften, denn „mehr Spiele generieren [...] mehr Geld aus der Vermark-

tung der TV-Übertragungsrechte“, weshalb für die EM 2032 schon ein Starterfeld von 32 Mannschaften im Raum steht. Da es sich bei der UEFA um einen gemeinnützigen Verein handelt, müsse „ein der Allgemeinheit dienendes Ziel verfolgt werden“, was sich in Ausschüttungen und Solidaritätszahlungen niederschläge, deren Verteilungswirkung die beiden Autoren prüfen.

Eine kurze Vorschau auf die Europawahlen ist an dieser Stelle angebracht: Derzeit wird mit erheblichen Stimmgewinnen rechtspopulistischer Parteien in Europa gerechnet. Nicht nur die AfD in Deutschland befindet sich momentan in einem Umfragehoch, sondern auch in anderen EU-Mitgliedstaaten sind Rechtspopulisten und Rechtsextreme im Aufwind. In Schweden und Finnland sind sie als Juniorpartner der Christdemokraten an der Regierung beteiligt, in Italien stellen sie mit Giorgia Meloni die Regierungschefin und Umfragen in Frankreich sehen die Rassemblement National (RN) von Marine Le Pen als deutlich stärkste Kraft bei den Europawahlen. Experten gehen davon aus, dass die beiden rechten Fraktionen im Europäischen Parlament, die EKR (Europäische Konservative und Reformer) mit der polnischen PiS als stärkster nationaler Kraft, und die ID (Identität und Demokratie), in der u. a. die RN oder auch die AfD vertreten sind, bis zu 180 der 705 Mandate erringen können. Zu diesem Spektrum gehört auch die ungarische Fidesz von Ministerpräsident Orbán, die sich nach dem Austritt aus der christdemokratischen Europäischen Volkspartei (EVP) noch keiner Fraktion angeschlossen hat. Ihnen käme somit zwar keine direkte Gestaltungskraft zu, doch durch Zugewinne auf nationaler und europäischer Ebene kann der Diskurs im Mehrebenensystem EU noch weiter verschoben werden. Viel hängt deshalb vom Umgang der anderen Fraktionen mit den Rechtsaußen ab. Dessen ungeachtet wird der prognostizierte Rechtsruck den politischen Kurs der EU beeinflussen und die Debatte über eine Vertiefung oder ein „Europa der Vaterländer“ weiter anheizen.

DIE BEITRÄGE VON HEFT 86 IM ÜBERBLICK



EUROPA IM WANDEL? – EU-POLITIK UND FUSSBALL-EM IM RAMPENLICHT PLATZT DER KNOTEN? DIE EUROPÄISCHE UNION ZWISCHEN REFORM UND BLOCKADE

MARTIN GROSSE HÜTTMANN

Die Europäische Union wird häufig als Dauerbaustelle beschrieben. Das hängt zum einen mit den Besonderheiten der EU als „Mehrebenensystem“ zusammen und zum anderen damit, dass die EU in vielerlei Hinsicht als „unfertig“ erscheint. Da der europäische Einigungsprozess nicht auf ein bestimmtes Ziel ausgerichtet ist, führt dies fast zwangsläufig dazu, dass in regelmäßigen Abständen darüber diskutiert wird, wie es um die „Verfassung“ der EU bestellt ist. Es gibt in diesem europäischen „Mehrebenensystem“ viele Architekten, die an der Planung des Bauwerks beteiligt sind. Und auf den 27 nationalen politischen Ebenen gibt es zahlreiche „Mitspieler“, die einen Reformprozess blockieren und viele, die einen solchen unterstützen. Es gibt nicht nur einen Bauplan für die EU, sondern viele. Das war schon in der Vor- und Frühgeschichte des (west-)europäischen Einigungsprozesses so und ist heute nicht viel anders – mit dem Unterschied, dass die EU und ihre Mitgliedstaaten politisch, wirtschaftlich und gesellschaftlich heute sehr viel enger miteinander verflochten und aufeinander angewiesen sind als noch in den 1980er Jahren.

Bei allen Reformanläufen stellt sich immer wieder die Frage, wie die unterschiedlichen Ideen und Interessen, aus denen sich auch Zielkonflikte ergeben, unter einen Hut zu bringen sind. Eine eindeutige, von allen getragene Antwort auf die Frage nach der

„Finalität“ (lat. *finis*, „das Ende“) der Europäischen Union existiert bislang nicht. Politische Gegensätze werden sichtbar, wenn man die Positionen einzelner europäischer Regierungen miteinander vergleicht. Während die einen von einem „föderalen europäischen Bundesstaat“ als Leitbild ausgehen,

Im vorliegenden Beitrag will ich die Frage aufwerfen, was wir über die Europäische Union lernen, wenn wir uns mit zurückliegenden Reformen und Blockaden beschäfti-

INFORMATION

Die Europäische Union (EU) wird oft als ein „Mehrebenensystem“ bezeichnet, weil sie aus verschiedenen Ebenen der politischen Legitimität und Entscheidungsfindung besteht und die Macht zwischen diesen Ebenen aufgeteilt ist:

1. Auf der supranationalen Ebene steht v. a. mit der Europäischen Kommission, dem Parlament und dem Gerichtshof der „europäische Gedanke“ im Vordergrund. So arbeitet z. B. die Europäische Kommission Gesetzesvorschläge aus und überwacht, wie Mitgliedstaaten EU-Recht in nationales Recht umsetzen.
2. Nationale Ebene: Die Mitgliedstaaten behalten wichtige Befugnisse und Autonomie in vielen Politikbereichen wie Bildung, Gesundheitswesen und Strafrecht. Auf europäischer Ebene vertreten sie ihre Interessen u. a. im Europäischen Rat und im Rat der Europäischen Union.
3. Regionale Ebene: Einige Mitgliedstaaten sind föderale Länder, in denen Regionen (z. B. Bundesländer) eigene politische Befugnisse haben.
4. Lokale Ebene: Auch auf lokaler Ebene können Entscheidungen getroffen werden, die im Einklang mit EU-Recht stehen müssen.

Die Entscheidungsfindung in einem derartig komplexen System wird somit durch eine Vielzahl an Vetospielern erschwert.

Text der Redaktion

„Es gibt nicht nur einen Bauplan für die EU, sondern viele.“

wie die „Ampel“-Regierung in ihrem Koalitionsvertrag, wollen andere, etwa die ungarische Regierung von Viktor Orbán, die EU radikal zu einem „Europa der Vaterländer“ umbauen, in dem es kein politisch starkes Europäisches Parlament in der jetzigen Form mehr geben soll. Wiederum andere wollen die Europäische Union in ihrer heutigen Gestalt gleich ganz abschaffen. Die Formel von der „immer engeren Union der Völker Europas“ in der Präambel des EU-Vertrags lässt diesen Prozesscharakter erahnen. Sie wurde lange Zeit von vielen als Auftrag gelesen, die EU in Richtung „Vertiefung“ zu steuern, und bis heute sind viele EU-Staaten dieser Lesart weiterhin verpflichtet, aber eben längst nicht (mehr) alle.

Da die Europäische Union inzwischen in vielen Politikbereichen, die zu den klassischen „Staatsaufgaben“ gezählt werden – von der Asyl- und Migrationspolitik bis hin zur Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik – mehr und mehr Verantwortung von den Mitgliedstaaten übertragen bekommen hat, ist der Grad an „Europäischer Staatlichkeit“ seit den 2000er Jahren gewachsen. Besondere Herausforderungen wie Erweiterungsrunden oder die zahlreichen Krisen („Polykrise“), mit denen die Europäische Union seit Jahren zu kämpfen hat, bringen das Thema Reformen wieder auf die Tagesordnung.

„Die zahlreichen Krisen [...] bringen das Thema Reformen wieder auf die Tagesordnung.“

gen. Meine These ist dabei, dass erst ein Blick zurück in die Geschichte des europäischen Einigungsprozesses die Perspektiven und die historischen „Pfadabhängigkeiten“ von Reformprozessen in der EU deutlicher hervortreten lässt. Ein historisch geschulter Blick – so mein Argument – zeigt, dass es der Europäischen Union immer wieder, oft auch unter schwierigsten Umständen, gelungen ist, größere und kleinere Anbauten an der EU anzubringen, die es ihr erlaubt haben, die jeweiligen Herausforderungen und Krisen irgendwie zu meistern. Die Reformen waren selten der ganz große Wurf, sondern das Ergebnis eines pragmatischen und vorsichtigen Vorgehens in kleinen Schritten, wie es zur DNA der Europäischen Gemeinschaft zu gehören scheint. Dieses Vortasten hat aber den Weg bereitet für eine nächste Etappe der „Konstitutionalisierung“, also der Verfassungswendung der EU.

REFORMEN UND BLOCKADEN IN DER EU

Die Europäische Union und ihre Vorgängerorganisationen haben sich in der Vergangenheit immer wieder auf den Weg in Richtung Reformen gemacht – manche Wege führten zum Ziel, andere endeten in einer Sackgasse. Die Europäische Gemeinschaft hat seit ihren Anfängen in den 1950er Jahren zahlreiche Krisen, aber auch Aufbruchphasen erlebt. Die EU von heute ist mit ei-

nem grundlegenden Problem bzw. einem Dilemma konfrontiert: Aufgrund der vielen Krisen in den letzten Jahren (Euro, Migration, Brexit, Rechtsstaatskrise, COVID-19, Krieg in der Ukraine) ist sie auf umfassende Reformen angewiesen. Doch die Reformen, die politisch machbar erscheinen, reichen nicht aus, um die EU tatsächlich wieder handlungsfähig zu machen, und den Reformen, die als notwendig angesehen werden, um den Herausforderungen begegnen zu können, fehlt die notwendige Akzeptanz.

Dabei lässt sich der europäische Einigungsprozess erzählen als ein Prozess der schrittweisen „Konstitutionalisierung“, als Verfassungswerdung bzw. „Verfassungsgeschichte“. Die Anfänge waren nicht leicht. Bis in die Mitte der 1980er Jahre, also drei Jahrzehnte lang, sind mehrere Versuche, die „Integration“ auf eine neue Stufe zu heben, gescheitert. Die Anläufe der 1950er Jahre, eine Europäische Verteidigungsgemeinschaft (EVG) und eine Europäische Politische Gemeinschaft (EPG) zu gründen, versandten in den widerstreitenden Interessen der Europäer und wurden überholt durch Entwicklungen wie die Gründung der Nato, so dass eine engere militärische Zusammenarbeit der (West-)Europäer sich zu erübrigen schien – für beide Gemeinschaften schien die Zeit damals noch nicht reif. Erst im Laufe der 1970er und 80er Jahre – die EWG war im Zuge der sogenannten Nord- und Süderweiterung deutlich größer geworden – veränderte sich die Stimmungslage. Die Einführung der ersten Direktwahlen zum Europäischen Parlament 1979 war ein großer Schritt in Richtung „Demokratisierung“ und „Konstitutionalisierung“ der EG. Mit der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) von 1985 kam es zur ersten größeren Reform des EG-Vertrags, man einigte sich auf neue Entscheidungsverfahren und die Übertragung neuer Kompetenzen (z. B. Umweltpolitik) auf die Gemeinschaftsebene. Die große Zeitenwende des Jahres 1989 und die Chance, die Vereinigung der beiden deutschen Staaten zu er-

Der Maastricht-Vertrag war die Antwort auf die Frage, „wie die deutsche und europäische Einheit durch einen neuen EU-Vertrag miteinander verbunden werden konnten.“

reichen, stellten die Europäische Gemeinschaft und ihre Mitgliedstaaten vor die Frage, wie die deutsche und europäische Einheit durch einen neuen EU-Vertrag miteinander verbunden werden konnten. Der Maastricht-Vertrag war die Antwort auf diese Frage.

INFORMATION

„Zur Ermöglichung der Schaffung des Binnenmarktes bis zum Jahr 1993 wurde mit der EEA eine zunehmende Anzahl von Fällen eingeführt, in denen der Rat mit qualifizierter Mehrheit entscheiden kann und keine Einstimmigkeit mehr erforderlich ist. Dies erleichtert die Beschlussfassung. Unter anderem wurden auch die Rechte des Europäischen Parlaments gestärkt.“

Quelle: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=LEGIS-SUM:xy0027>, bearbeitet

Jeder neue Vertrag muss in allen Mitgliedstaaten ratifiziert werden, das heißt, die nach nationalem Verfassungsrecht zuständigen Organe müssen mit entsprechender Mehrheit dem neuen Vertrag zustimmen. In der Bundesrepublik Deutschland erfolgte die Ratifizierung durch ein Gesetz, das von Bundestag und Bundesrat mit entsprechenden Mehrheiten beschlossen wurde. In Dänemark musste laut Verfassung die parlamentarische Ratifizierung ergänzt werden durch ein Referendum. Eine knappe Mehrheit der dänischen Wählerinnen und Wähler stimmte gegen den neuen EU-Vertrag – damit wurde zum ersten Mal klar, dass Reformen der Europäischen Union kein Selbstläufer sind. Auch in Deutschland war die Ratifizierung unsicher. Da es mehrere Verfassungsklagen gab, konnte erst nachdem das Bundesverfassungsgericht dem neuen EU-Vertrag mit seinem „Maastricht-Urteil“ grünes Licht gegeben hatte, der Vertrag am 1. November 1993 in Kraft treten.

NACH DER REFORM IST VOR DER REFORM: VON REGIERUNGSKONFERENZEN UND KONVENTEN

In den 1990er Jahren begann eine intensive Reformphase: In einer Art „Gesetz der Serie“ wurden in kurzen Abständen Vertragsänderungen mit zum Teil weitreichenden Reformen beschlossen. Die Nachfolge-Verträge von „Maastricht“ sind benannt nach den Orten, in denen sie beschlossen wurden. Und diese Orte ergaben sich aus dem Terminkalender, der festschreibt, wann welches Land für ein halbes Jahr den Vorsitz in der EU übernimmt – der Erfolg einer Reform hängt also auch vom Verhandlungsgeschick und dem Ehrgeiz des Landes ab, das gerade die halbjährlich wechselnde EU-Ratspräsidentschaft innehat. Der Vertrag von Maastricht wurde abgelöst vom Amsterdamer Vertrag (1997), dieser vom Vertrag von Nizza (2001) und dieser wiederum vom Vertrag, der in Lissabon

beschlossen wurde, am 1. Dezember 2009 in Kraft trat und bis heute gültig ist.

In der Hochphase der europäischen Reformprozesse, die sich auf die Zeit von Mitte der 1990er Jahre bis 2009 datieren lässt, hat sich auch die Art und Weise, wie diese Prozesse organisiert werden, verändert. Der klassische und auch künftig zu gehende Weg, einen Vertrag durch einen neuen Vertrag zu ersetzen, erfolgt über sogenannte Regierungskonferenzen. Dies sind komplexe, in ihren Wendungen un-kalkulierbare und meist Jahre dauernde Prozesse zur Änderung des Vertragswerks – im EU-Vertrag ist mit Artikel 48 dafür ein eigenes Verfahren festgeschrieben. In den Verhandlungen beraten sich in unzähligen Runden zunächst Hunderte von Beamtinnen und Beamten aus den Verwaltungsapparaten und Ministerien aller Mitgliedstaaten, aber auch die nationalen Minister und Parlamentarier sowie die Brüsseler Institutionen sind daran beteiligt. Am Ende müssen die „Chefs“ im Europäischen Rat, also die Runde der Staats- und Regierungschefs, einstimmig eine Vertragsänderung absegnen; eine Einigung erfolgt nicht selten erst in den frühen Morgenstunden. Wenn diese erste Hürde genommen ist, kommt die nächste: Ist ein neuer Vertrag von den Staats- und Regierungschefs feierlich unterzeichnet, muss er im nächsten Schritt in allen Mitgliedstaaten noch förmlich von den Parlamenten bzw. durch die Wählerinnen und Wähler ratifiziert werden, sofern ein Referendum notwendig ist. Hier kommen also auf vielen Ebenen des Mehrebenensystems zahlreiche „Vetospiele“ aufs Feld – das sind Institutionen und Akteure, die das verfassungsrechtlich verbriefte Recht besitzen, Entscheidungen durch ihr „Veto“ zu verhindern bzw. zu verzögern.

Da dieses Verfahren der Regierungskonferenz in den Verhandlungen, die schließlich im Jahr 2001 zum Vertrag von Nizza geführt haben, an seine Grenzen stieß, wurde ein neues Prozedere zur Vorbereitung und Begleitung von Reformen getestet. Im Verfassungskonvent, der zwischen 2002 und 2003 getagt und einen sehr ambitionierten „Vertrag über eine Verfassung für Europa“ vorgelegt hat, waren nicht nur – wie im bislang üblichen Verfahren der Regierungskonferenzen – die Regierungen der Mitgliedstaaten vertreten, sondern auch Abgeordnete aus allen EU-Ländern, aus dem Europäischen Parlament und von vielen anderen Institutionen; die Verhandlungen waren zudem öffentlich und sehr viel transparenter angelegt. Das Konventionsmodell ist aufgrund der positiven Erfahrungen inzwischen Teil des im EU-Vertrag festgeschriebenen Verfahrens zur Vertragsänderung (Art. 48 EUV). Die Zukunftskonferenz der EU, die unter Beteiligung von repräsentativ ausgewählten europäischen Bürgerinnen und Bürgern eine lange Liste von Re-

formvorschlagen erarbeitet und am Europatag 2022 präsentiert hat, ist die Fortsetzung der schrittweisen „Öffnung“ von Reformdebatten.

EIN BLICK ZURÜCK IN DIE GESCHICHTE: WIE ENTSCHEIDUNGEN GEFÄLLT WERDEN

Die erste große Krise traf die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, wie sie damals noch hieß, bereits Mitte der 1960er Jahre – also nicht einmal zehn Jahre nach der Unterzeichnung der Römischen Verträge am 25. März 1957. Diese erste Krise ging als „Politik des leeren Stuhls“ in die Geschichtsbücher ein. Über Monate hinweg, von Mitte 1965 bis Anfang 1966, blieben die französischen Minister den Treffen in Brüssel fern – ihr Stuhl am Verhandlungstisch blieb im Wortsinne leer. Der französische Präsident Charles de Gaulle war mit den Reformplänen der Europäischen Kommission unter Walter Hallstein, die von den meisten anderen Mitgliedstaaten unterstützt wurden, nicht einverstanden. Schon damals wurde um ein Thema gestritten, das bis heute aktuell ist: Im Ministerrat, dem zentralen Gremium, in dem die Mitgliedstaaten und ihre Regierungen zusammenkommen, sollte die Einstimmigkeit in der Gemeinsamen Agrarpolitik abgeschafft werden und Mehrheitsentscheidungen möglich sein. Dies hätte dazu geführt, dass auch „große“ Staaten überstimmt werden können. Da die Agrarpolitik in Frankreich seit jeher eine besondere Rolle spielt und die Bauern eine starke Lobbykraft besitzen, hat Paris diese Reform durch seine „Politik des leeren Stuhls“ blockiert.

„Die Einheitliche Europäische Akte [hat] die Zahl der Politikbereiche, in denen mit Mehrheit entschieden werden kann, deutlich erhöht.“

Der sogenannte Luxemburger Kompromiss, auf den sich die sechs Gründungsstaaten am 29. Januar 1966 verständigten, konnte den Knoten lösen.

Man hat sich darauf geeinigt, bei grundsätzlichen Meinungsverschiedenheiten keine Mehrheitsentscheidungen zu treffen, sondern den Konsens zu suchen, auch wenn der EG-Vertrag eine Entscheidung mit Mehrheit zulässt. Die Bedeutung des Luxemburger Kompromisses ist aber eher symbolischer Natur. Zwar haben sich immer wieder Regie-

rungsvertreter auf diese Formel berufen, gleichzeitig hat die Einheitliche Europäische Akte als erste große Vertragsänderung aus dem Jahr 1985 die Zahl der Politikbereiche, in denen mit Mehrheit entschieden werden kann, deutlich erhöht. Im März 1994 schien die EU hier wieder einen Rückzieher zu machen: Der Rat der EU beschloss auf einer Tagung im griechischen Ioannina, dass Mehrheitsentscheidungen, auch wenn sie laut EU-Vertrag möglich wären, von einer Gruppe von Staaten unter bestimmten Umständen verhindert werden können. Das ist ganz typisch für die Europäische Union, dass sie sich immer wieder auf solche Formen der Notbremsen verständigt, die sicherstellen sollen, dass kein Land bei ganz grundsätzlichen Fragen überstimmt werden kann. Im Vertrag von Lissabon findet sich ein System der „qualifizierten Mehrheit“: Nach diesem Verfahren kommen Entscheidungen im Ministerrat erst dann zustande, wenn eine „doppelte Mehrheit“ erreicht ist – das bedeutet mindestens 55 % der Mitgliedstaaten (bei 27 sind es 15) müssen einen Beschluss mittragen und gleichzeitig müssen 65 % der Gesamtbevölkerung der EU erreicht sein. Große Staaten wie Deutschland (18,59 %), Frankreich (15,16 %) oder kleine, wie Luxemburg (0,14 %) und die Slowakei (1,21 %), können dementsprechend bei Abstimmungen ein mehr oder weniger großes Gewicht auf die Waagschale legen. Ein „Voting Calculator“ auf der Website des Rates der EU, den es auch als App gibt, macht die unterschiedlichen Koalitionen, die sich daraus ergeben, nachvollziehbar.

INFORMATION

Den „Voting Calculator“ findet man hier:
<https://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/voting-system/voting-calculator/>



Dieses System wurde nicht zuletzt deshalb eingeführt, weil die Europäische Union im Zuge der Osterweiterung um zehn Staaten gewachsen ist. Stehen plötzlich mehr (Veto-)Spieler auf dem Feld, stellt sich die Frage, ob das Spiel nach den alten Spielregeln noch funktionieren kann.

MEHR MEHRHEITSENTSCHEIDUNGEN

Die Debatte um die Einführung von Mehrheitsentscheidungen in der EU ist ein alter Hut. Schon die oben erwähnte erste große Krise der „Politik des leeren Stuhls“ entzündete sich am Vorschlag, im Ministerrat Mehrheitsentscheidun-

gen zuzulassen. Auch bei den Regierungskonferenzen der 1990er und 2000er Jahre war das Thema Stimmengewichtung im Rat sehr umstritten. Große, mittelgroße und kleine EU-Staa-

„In einer Union von aktuell 27 Mitgliedstaaten soll die Ausweitung von Mehrheitsentscheidungen garantieren, dass [...] die Kompromissfindung einfacher wird.“

ten hatten die Sorge, dass sie von den anderen überstimmt würden und sie Entscheidungen, die in Brüssel gegen ihren Willen getroffen würden, umsetzen müssen. In jüngerer Zeit kam das Thema wieder auf die Agenda und hat inzwischen eine Reihe von gewichtigen Befürwortern wie Deutschland und Frankreich, die sich bereits 2018 dafür stark gemacht haben. Die Begründung für mehr Mehrheitsentscheidungen fassen *Julina Mintel* und *Nicolai von Ondarza* so zusammen: „In einer Union von aktuell 27 Mitgliedstaaten soll die Ausweitung von Mehrheitsentscheidungen garantieren, dass die Anzahl an Vetospielern reduziert und somit die Kompromissfindung einfacher wird. Bei jeder Vertragsänderung wurden bisher die Anwendungsgebiete der Einstimmigkeit im Rat reduziert und diejenigen von Mehrheitsentscheidungen ausgeweitet“.

Politischen Auftrieb bekam die Debatte um eine Ausweitung von Mehrheitsentscheidungen durch den Beschluss der EU im Juni 2022, der Ukraine und der Republik Moldau den Status eines „Beitrittskandidaten“ zuzuerkennen. Damit rückten auch die Beitrittsperspektiven der Staaten des westlichen Balkans wieder verstärkt in den Fokus: „Perspektivisch ist damit die Vision einer EU mit über 30 Mitgliedern zurückgekehrt“. Und damit stelle sich die Frage, ob und wie die Europäische Union sich reformieren müsse. *Nicolai von Ondarza* macht an einem kleinen Rechenbeispiel deutlich, was das bedeuten würde: „Zufälligerweise haben die Ukraine, Moldau und die sechs Westbalkanstaaten zusammen eine Bevölkerung von 62 Millionen, sie ist also ein bisschen kleiner nur als das Vereinigte Königreich mit 67 Millionen – aber ausgestattet mit acht Vetos anstelle von einem und einem Bruchteil der ökonomischen Größe. Dies würde nicht nur die Zahl der Vetospieler von 27 auf potentiell 35 erhöhen, sondern darüber hinaus das Verhältnis zwischen Vetomacht und Bevölkerungsgröße bzw. Wirtschaftsmacht verändern“.

DIE FOLGEN DER AUSWEITUNG VON MEHRHEITS-ENTSCHEIDUNGEN

Es gibt viele gute Gründe, auch auf dem Feld der Außen- und Sicherheitspolitik den Zwang zur Einstimmigkeit abzuschaffen. Für eine Gesamtbewertung der Folgen einer solchen Reform müssen aber neben den Vor- auch die möglichen Nachteile in den Blick genommen werden. Für eine Reform sprechen laut Studie des Wissenschaftlichen Dienstes des Europäischen Parlaments folgende Argumente: eine schnellere Entscheidungsfindung; die Abschreckung von „Trojanischen Pferden“, also der Tatsache, dass EU-Staaten die Interessen von Drittstaaten wie etwa China oder Russland vertreten; Ermöglichung EU-interner Koalitionen; Verhinderung von Beschlüssen auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner; Verhinderung der vollständigen Lähmung der EU-Außenpolitik.

Auf der anderen Seite stehen Argumente, die gegen eine Ausweitung von Mehrheitsentscheidungen in der Außen- und Sicherheitspolitik sprechen: eine mögliche Schwächung der Einheit der EU; geringere politische Hebelwirkung einer Entscheidung, wenn große Staaten wie Deutschland oder Frankreich nicht hinter einem EU-Beschluss stehen; Risiko, dass kleinere EU-Staaten marginalisiert werden; geschwächte demokratische Legitimation einer Entscheidung, wenn nicht alle Mitgliedstaaten einen Beschluss mittragen.

Wenn also vieles für, aber auch einiges gegen eine Reform spricht und die Zahl der Unterstützergruppe eher klein ist, stellt sich die Frage, ob es einen Kompromiss geben kann, auf den sich am Ende alle Staaten verständigen könnten. Hier lohnt sich ein Blick in den EU-Vertrag. Die vielen Väter und Mütter des Lissabonner Vertrags haben ihre Lehren aus den teils schwierigen Reformprozessen der jüngeren Vergangenheit gezogen. Der Artikel 31 des EU-Vertrags bietet heute schon ein Verfahren, wie im Rat die Mitgliedstaaten, die eine Beschlussvorlage ablehnen, ihre Ablehnung dokumentieren können, ohne dass sie die anderen Regierungen durch ihr Veto ausbremsen müssen. Gibt ein Land, das mit einem Beschluss nicht einverstanden ist, im Vorfeld eine förmliche Erklärung ab, dann kann es auch nicht gezwungen werden, den Beschluss umzusetzen: „Damit wird den Interessen des betreffenden Mitgliedstaates ebenso Genüge getan wie den Interessen der anderen Ratsmitglieder an einem gemeinsamen Vorgehen der Union in der Außen- und Sicherheitspolitik“ schreibt der Rechtswissenschaftler *Wolff Heintschel von Heinegg* in einem Kommentar. Und er

führt weiter aus: „Der Mitgliedstaat wahrt so seine nationalen Interessen, ohne sich dem Vorwurf einer Blockade- oder gar Obstruktionspolitik auszusetzen“. Das Land, das hier ausschert, ist aber trotzdem zu finanzieller Solidarität verpflichtet. Beschlüsse der EU haben in der Regel auch finanzielle Folgen, die durch den EU-Haushalt gedeckt sind, und dafür tragen alle Staaten die Verantwortung – also auch diejenigen, die sich „konstruktiv“ enthalten haben. Eine zweite interessante Klausel findet sich ebenfalls in Artikel 31 des EU-Vertrags und wird auch als „Notbremse“ beschrieben: Will ein EU-Staat bzw. dessen Regierungsvertreter im Rat einen Beschluss zu einem außen- oder sicherheitspolitischen Thema, über das mit „qualifizierter Mehrheit“ abgestimmt werden soll, „aus wesentlichen Gründen der nationalen Politik, die es [d.h. das Mitglied im Rat] auch nennen muss“, so der Wortlaut des Artikels, ablehnen, dann „erfolgt keine Abstimmung“ (Art. 31 Abs. 2 UAbs. 2). Diese Bestimmung zeigt, dass die EU an einigen Stellen im Vertrag den Mitgliedstaaten einen Hebel an die Hand gibt, sich im Fall der Fälle mit dem Verweis auf „nationale Interessen“ oder das, was die jeweilige Regierung darunter versteht, einer aus ihrer Sicht zu weitreichenden „Europäisierung“ entgegenzustellen.

Eine andere Lösung für das Blockade-Problem bei Abstimmungen, die ebenfalls bereits im EU-Vertrag angelegt ist, bietet die sogenannte „Brückenklausel“, die auch als „Passerelle-Klausel“ (frz. *Steg*) beschrieben wird. Dieses in Artikel 31 Absatz 3 des EU-Vertrags verankerte Instrument ermöglicht es, im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik mit einem Schlag den Knoten zu lösen und sich vom Zwang zur Einstimmigkeit zu befreien. Aber dieser sehr weitreichende Schritt ist nur dann möglich, wenn im Europäischen Rat, dem Gremium der europäischen Staats- und Regierungschefs und damit der höchsten politischen Ebene, einmal alle zustimmen, dass die EU über diese „Brücke“ gehen soll. Das wäre eine weitere Etappe im Prozess der „Konstitutionalisierung“ – und zwar ohne, dass der aktuelle EU-Vertrag geändert werden müsste. Am 12. Juni 2023 hat Annalena Baerbock, die deutsche Außenministerin, zusammen mit ihren Kolleginnen und Kollegen aus Belgien, Luxemburg, den Niederlanden, Rumänien, Slowenien sowie Spanien einen Namensbeitrag auf dem Internetportal „Politico“ veröffentlicht, in dem genau eine solche Reform, wie oben beschrieben, beworben wurde. Um die Skeptiker einer Ausweitung von Mehrheitsentscheidungen nicht zu verprellen, hatte die Gruppe eine Reform auf nur wenige Themenbereiche bezogen: Wenn der Außenministerrat einstimmig eine zivile

EU-Mission beschlossen habe, dann könne die operative Umsetzung dieser Mission im Detail durch qualifizierte Mehrheitsentscheidung getroffen werden; dieses Vorgehen könne auch genutzt

„Die EU und ihre Mitgliedstaaten [setzen] alles daran, auch die Kritiker und Skeptiker ins gemeinsame Boot zu holen“

werden, wenn die EU in internationalen Menschenrechtsforen Entscheidungen zu fällen habe. Hier zeigt sich also wieder, dass die EU und ihre Mitgliedstaaten alles daransetzen, auch die Kritiker und Skeptiker ins gemeinsame Boot zu holen.

AUSBLICK: PLATZT DER KNOTEN?

Der durch die vielfältigen aktuellen Krisen verursachte Reformdruck auf die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten ist – wieder einmal – sehr hoch. Ein Kommentator der Süddeutschen Zeitung hat diesen Druck so beschrieben: „Diesmal wird die EU ihre Probleme nicht aussitzen können. Sie muss sich reformieren – oder sie wird dahinsiechen“, so *Stefan Kornelius (2022)*. Aber so einfach lässt sich der Knoten nicht lösen. Aus dem Reform- und Problemdruck ergibt sich nicht automatisch eine Lösung der Probleme. So funktioniert Politik nicht, und schon gar nicht in einem Mehrebenensystem wie der Europäischen Union, wo Brüssel, Berlin, Paris und all die anderen europäischen Hauptstädte sich erst einmal darauf verständigen müssen, worin das „Problem“ besteht, für das eine Lösung gefunden werden soll. Und selbst dann, wenn man sich darauf geeinigt hat, was das Problem sei, ist noch lange nicht entschieden, welche der vielen möglichen Lösungswege tatsächlich eingeschlagen werden sollen. Die Europäische Union hat es in der Vergangenheit freilich immer wieder geschafft, Probleme und Lösungen unter bestimmten Bedingungen zusammenzubringen – einfach war das auch früher nicht, aber möglich. Das lässt sich lernen aus dem Blick in die Geschichte der EU. Deshalb gibt es gute Gründe, davon auszugehen, dass die EU alles daransetzen wird, den Knoten nicht mit einem Schlag zu durchhauen, sondern ihn vorsichtig und Schritt für Schritt zu lockern.

Die **Literaturhinweise** findet man auf **Moodle**.

EUROPA IM WANDEL? – EU-POLITIK UND FUSSBALL-EM IM RAMPENLICHT

WIE EUROPÄISCH SIND DIE EUROPAWAHLEN?

DANIELA BRAUN, MARKUS TAUSENDPFUND



Abb. 1: Europawahlen, © picture alliance / Zoonar | DesignIt, 16.09.2020

Vom 6. bis 9. Juni 2024 sind die Bürgerinnen und Bürger der Europäischen Union (EU) aufgefordert, zum zehnten Mal das Europäische Parlament (EP) zu wählen. Seit 1979 werden die Abgeordneten des EP direkt gewählt. Ziel war es, über diese Wahlen die Rolle des Parlaments im Institutionensystem der EU zu stärken und dem vielzitierten Demokratiedefizit des Staatenbundes beizukommen. Dennoch sind die Europawahlen seit ihrer Einführung bekannt für ihren Nebenwahlcharakter.

Im Anschluss an die vielzitierte Studie von *Reif/Schmitt (1980)* zeigten zahlreiche Forschungsarbeiten auf, dass es sich bei den Europawahlen um weniger wichtige Wahlen, so genannte „nationale Nebenwahlen“ handelt, weil weniger auf dem Spiel steht als bei nationalen Hauptwahlen. Dennoch haben sich die Wahlen seit ihrer Einführung durchaus verändert. Waren bei der ersten Direktwahl noch 184 Millionen Bürgerinnen und Bürger in neun Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft wahlberechtigt, werden es bei der zehnten Wahl rund 350 Millionen Wahlberechtigte in mittlerweile 27 Ländern der EU sein. Erhöht hat sich auch die Zahl der Parlamentarier, wenn auch nicht proportional zur Bevölkerung: 1979 zählte das Parlament noch 410 Abgeordnete, bei der Wahl im Juni 2024 werden voraussichtlich 705 Ab-

geordnete gewählt. 96 Mandate entfallen dabei auf Deutschland.

Ziel dieses Beitrags ist es, diese und weitere Veränderungen zunächst genauer in den Blick zu nehmen und zu erörtern, ob Europawahlen eigentlich europäische Wahlen sind. Hierzu gehen wir auf das Wahlrecht, die Europawahlprogramme und die Wählerschaft gleichermaßen ein.

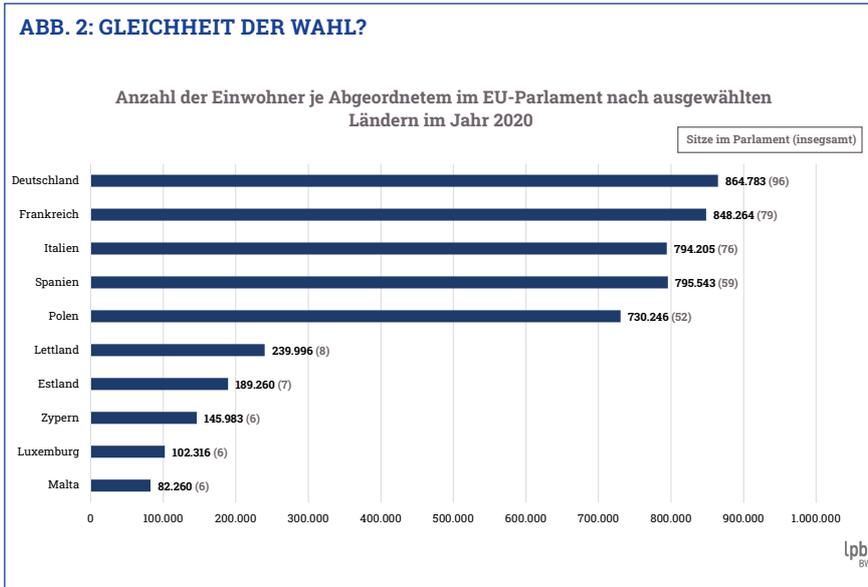
WIE EUROPÄISCH IST DAS WAHLSYSTEM?

Die historischen Wurzeln des EP liegen in der „Gemeinsamen Versammlung“, dem Abgeordnetengremium der im April 1951 gegründeten Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS). Diese „Gemein-

same Versammlung“ konstituierte sich im September 1952 in Straßburg. Ihre 78 Mitglieder galten als „Vertreter der Völker der in der Gemeinschaft zusammengeschlossenen Staaten“ und wurden von den Parlamenten der sechs Gründungsmitglieder der EGKS entsandt. Nach der Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) und der Europäischen Atomgemeinschaft (EURATOM) 1957 wurde die „Gemeinsame Versammlung“ der EGKS auf alle drei Gemeinschaften erweitert.

Bereits die Gründungsverträge dieser Gemeinschaften sahen die allgemeine und unmittelbare Wahl der Mitglieder des EP nach einem einheitlichen Verfahren in allen Mitgliedstaaten vor. Der Ministerrat erließ allerdings erst 1976 den Rechtsakt über die Einführung allgemeiner und direkter

ABB. 2: GLEICHHEIT DER WAHL?



Nach: <https://www.bpb.de/kurz-knapp/zahlen-und-fakten/europawahl/301218/abgeordnete/> [30.08.2023], Quelle: Eurostat, eigene Darstellung

INFORMATION

Wenn von einem **Demokratiedefizit** in der EU die Rede ist, geht es zumeist um das Wahlsystem und die daran geknüpfte Kompetenzverteilung zwischen den gewählten bzw. nicht gewählten Institutionen.

Konkret wird kritisiert, dass

- es in der EU kein gleiches Stimmrecht gibt (vgl. *Abbildung 2*)
- einige Politikbereiche ausschließliche Angelegenheit des Rates bleiben, d. h. das direkt demokratisch legitimierte Parlament höchstens das Recht auf Anhörung hat.
- dass die Politik der EU durch die Verträge v. a. wirtschaftspolitisch soweit festgelegt ist, dass ein politischer Richtungswechsel nur schwer durchzusetzen ist.

Quelle: Bundeszentrale für politische Bildung, bearbeitet

Wahlen, sodass erstmals 1979 die Abgeordneten des EP von den Bürgerinnen und Bürgern gewählt werden konnten.

Ein einheitliches Verfahren für die Wahl zum EP existiert bis heute jedoch nicht. Seit 1979 ist das Wahlrecht im Wesentlichen national geregelt, nur einige Eckpunkte wurden in bisherigen Gemeinschaftsverträgen festgeschrieben. Erst 2002 hat der Rat der EU das Verhältniswahlssystem auf der Grundlage von Listen oder von übertragbaren Einzelstimmen für die Wahlen zum EP verbindlich festgelegt. Trotz dieser ersten Ansätze eines einheitlichen Verfahrens finden die Europawahlen grundsätzlich nach so vielen Wahlsystemen statt wie Mitgliedstaaten ihre Abgeordneten direkt wählen, weshalb *Dieter Nohlen (2004)*

von einem „polymorphen Wahlsystem“ spricht.

In *Abbildung 3* sind ausgewählte nationale Bestimmungen der Europawahl 2019 dokumentiert (zur Wahl 2024 siehe weiter unten). Die Wahl des EP findet zwar in allen Ländern in allgemeiner, unmittelbarer, freier und geheimer Wahl statt, aber die Europawahlen entsprechen nicht dem Grundsatz einer gleichen Wahl, wonach jede Stimme das gleiche Gewicht haben muss. Durch die in den Verträgen festgelegte Mandatsanzahl wird dieser Grundsatz verletzt. Das politisch gewollte Missverhältnis der Zahl der Wahlberechtigten und der Anzahl der (nationalen) Abgeordneten führt zu einer Unterrepräsentation

„Die Europawahlen [finden] grundsätzlich nach so vielen Wahlsystemen statt wie Mitgliedstaaten ihre Abgeordneten direkt wählen.“

der bevölkerungsreicheren und einer Überrepräsentation der bevölkerungsärmeren Staaten im EP (siehe *Abbildung 2*). Dies wird mit dem Begriffspaar „degressiv proportional“ beschrieben, wonach jeder Mitgliedstaat mit mindestens sechs Abgeordneten, aber höchstens 96 Sitzen im Parlament vertreten ist (siehe „Vertrag über die Europäische Union“, Artikel 14). Aufgrund der demografischen Veränderungen hat das EP im Juni 2023, ein Jahr vor der Europawahl, vorgeschlagen, die Zahl der Abgeordneten bei der Wahl 2024 von aktuell 705 auf 716 zu erhöhen. Danach erhalten Spanien und die Niederlande zwei Mandate sowie Österreich, Dänemark,

Finnland, Slowakei, Irland, Slowenien und Lettland jeweils ein Mandat mehr. Der Vorschlag muss vom Europäischen Rat allerdings einstimmig angenommen werden – dies ist aktuell aber nicht zu erwarten.

Die nationalen Wahlbestimmungen bei der Europawahl 2019 variierten etwa hinsichtlich des Wahltermins, der Pflicht der Stimmenabgabe, der Anwendung gesetzlicher Sperrklauseln oder auch des Alters für das passive und aktive Wahlrecht (siehe *Abbildung 3*). In den meisten Ländern finden Wahlen traditionell an einem Sonntag statt, in den Niederlanden wird beispielsweise aber am Donnerstag gewählt. In fünf Mitgliedstaaten – Belgien, Bulgarien, Griechenland, Luxemburg und Zypern – war die Stimmabgabe gesetzlich vorgeschrieben (Wahlpflicht). Das aktive Wahlrecht lag in Österreich und Malta bei 16 Jahren, in Griechenland bei 17 und in allen anderen EU-Staaten bei 18 Jahren. Das Mindestalter für das passive Wahlrecht lag zwischen 18 und 25 Jahren.

„Die Europawahlen entsprechen nicht dem Grundsatz einer gleichen Wahl.“

Mit Blick auf die kommende, zehnte Europawahl vom 6. bis 9. Juni 2024 zeichnen sich in einigen Ländern zwar Veränderungen ab, aber eine Vereinheitlichung der nationalen Wahlbestimmungen ist nicht zu erwarten. In Deutschland wird beispielsweise das aktive Wahlrecht von 18 auf 16 Jahre herabgesetzt, sodass sich der Kreis der Wahlberechtigten vergrößern wird. Mit der erforderlichen Zweidrittelmehrheit haben der Bundestag im Juni 2023 und der Bundesrat im Juli 2023 auch den Direktwahlakt 2018 ratifiziert, der unter anderem die Einführung einer Sperrklausel von zwei Prozent für den Einzug in das Europäische Parlament vorsieht. Diese Änderung wird voraussichtlich – wenn überhaupt – aber erst ab der Wahl 2029 greifen. Möglicherweise wird sich auch das Bundesverfassungsgericht mit der Sperrklausel befassen. Bereits zweimal – 2011 und 2014 – hat das Karlsruher Gericht solche Mindesthürden für die Europawahl in Deutschland abgelehnt, da – im Vergleich zum nationalen Parlament – das EP keine Regierung trage.

Bereits im Mai 2022 hatte das EP eine umfassende Reform der Europawahlen eingeleitet, die aus 27 nationalen Wahlen mit unterschiedlichen Regeln eine einheitliche Europawahl in allen Mitgliedsländern machen soll. Um die Wahl einheitlicher zu gestalten, soll nach dem Willen des EP der 9. Mai (Europatag) als europaweiter Wahltag festgelegt werden, das passive Wahlrecht ab 18 Jahren in allen Staaten gelten und eine

ABB. 3: NATIONALE BESTIMMUNGEN BEI DER EUROPAWAHL 2019

| Land | Anzahl Mandate | Wahltag | Wahlpflicht | Sperrklausel | Mindestalter Wahlrecht (aktiv / passiv) |
|-----------------------|----------------|-----------------|-------------|--------------|---|
| Belgien | 21 | Sonntag | Ja | 5 | 18 / 21 |
| Bulgarien | 17 | Sonntag | Ja | Keine | 18 / 21 |
| Dänemark | 14 | Sonntag | Nein | Keine | 18 / 18 |
| Deutschland | 96 | Sonntag | Nein | Keine | 18 / 18 |
| Estland | 7 | Sonntag | Nein | Keine | 18 / 21 |
| Finnland | 14 | Sonntag | Nein | Keine | 18 / 18 |
| Frankreich | 79 | Sonntag | Nein | 5 | 18 / 18 |
| Griechenland | 21 | Sonntag | Ja | 3 | 17 / 25 |
| Irland | 13 | Freitag | Nein | Keine | 18 / 21 |
| Italien | 76 | Sonntag | Nein | 4 | 18 / 25 |
| Kroatien | 12 | Sonntag | Nein | 5 | 18 / 18 |
| Lettland | 8 | Samstag | Nein | 5 | 18 / 21 |
| Litauen | 11 | Sonntag | Nein | 5 | 18 / 21 |
| Luxemburg | 6 | Sonntag | Ja | Keine | 18 / 18 |
| Malta | 6 | Samstag | Nein | Keine | 16 / 18 |
| Niederlande | 29 | Donnerstag | Nein | Keine | 18 / 18 |
| Österreich | 19 | Sonntag | Nein | 4 | 16 / 18 |
| Polen | 52 | Sonntag | Nein | 5 | 18 / 21 |
| Portugal | 21 | Sonntag | Nein | Keine | 18 / 18 |
| Rumänien | 33 | Sonntag | Nein | 5 | 18 / 23 |
| Schweden | 21 | Sonntag | Nein | 4 | 18 / 18 |
| Slowakei | 14 | Samstag | Nein | 5 | 18 / 21 |
| Slowenien | 8 | Sonntag | Nein | Keine | 18 / 18 |
| Spanien | 59 | Sonntag | Nein | Keine | 18 / 18 |
| Tschechische Republik | 21 | Freitag/Samstag | Nein | 5 | 18 / 21 |
| Ungarn | 21 | Sonntag | Nein | 5 | 18 / 18 |
| Zypern | 6 | Sonntag | Ja | 1,8 | 18 / 21 |

Quelle: Eigene Zusammenstellung auf Basis der Angaben des Europäischen Parlaments

verbindliche Sperrklausel von 3,5 Prozent für Wahlkreise eingeführt werden, in denen mindestens 60 Sitze vergeben werden. Zudem schlägt das Parlament ein Zweistimmensystem vor: eine Stimme für die Wahl der Abgeordneten in den Wahlkreisen der Mitgliedstaaten und eine weitere Stimme für einen EU-weiten Wahlkreis, in dem 28 zusätzliche Sitze auf der Basis EU-weiter Kandidatenlisten vergeben werden. Zwar hat das EP ein formales Initiativrecht bei der Gestaltung des Europawahlakts, der dann vom Rat der EU beraten und angenommen wird. Der dem EP zur Abstimmung vorgelegte Text muss allerdings auch von allen Mitgliedstaaten ratifiziert werden. In mehreren Mitgliedsländern zeigen sich erhebliche

Widerstände gegen einzelne Vorschläge (z. B. Wahltag, Zweistimmensystem), sodass einheitliche Wahlregeln in allen Mitgliedsländern derzeit nicht absehbar sind. Demzufolge wird auch die Europawahl 2024 nach so vielen Wahlsystemen stattfinden, wie Mitgliedsländer ihre Abgeordneten direkt wählen.

WIE EUROPÄISCH SIND DIE WAHLPROGRAMME?

Um zu erfassen, ob bei Europawahlen primär europapolitische Themen im Mittelpunkt stehen, ist es wesentlich, die Parteien genauer in den Blick zu nehmen.

Aus diesem Grund werden wir uns zunächst mit den thematischen Schwerpunktsetzungen der Parteien bei den bisherigen Europawahlen (1979-2019) beschäftigen, um schließlich auf neuere Entwicklungen – das Spitzenkandidatensystem sowie transnationale Parteien und Listen – einzugehen.

Parteien sind die wesentlichen politischen Akteure bei den Europawahlen. Allerdings ist die Definition von Parteien in Mehrebenensystemen im Vergleich zur nationalen Ebene schwieriger, da wir drei Erscheinungsformen unterscheiden müssen: die transnationalen Parteienbündnisse auf europäischer Ebene, die Frakti-

onen im EP und die nationalen Parteien. Letztere sind die Hauptakteure bei Europawahlen, da sie alle wesentlichen Funktionen übernehmen. Sie stellen die Europawahlprogramme und die Kandidatenlisten auf, organisieren den Wahlkampf, werden von den Bürgerinnen und Bürgern gewählt und schließen sich in unterschiedlichen europaweiten Fraktionen im EP zusammen, um dort an der Gesetzgebung und Kontrolle auf europäischer Ebene mitzuwirken. Seit den EP-Wahlen 2014 spielen auch die transnationalen Parteienbündnisse auf europäischer Ebene eine nicht ganz unwesentliche Rolle, da sie die europaweiten Spitzenkandidatinnen und Spitzenkandidaten bestimmen. Die EP-Fraktionen stellen schließlich das Ergebnis der Europawahlen dar.

Vor dem Hintergrund des eingangs beschriebenen Nebenwahlcharakters der Europawahlen wird in der Forschungsliteratur häufig argumentiert, dass europapolitische Themen bei EP-Wahlen nur eine untergeordnete Rolle spielen. Allerdings zeigen neuere empirische Studien, die europapolitische Themen differenzierter konzeptualisieren, dass europäische Themen keineswegs eine so geringfügige Rolle spielen wie weithin angenommen (Braun 2021; Braun et al. 2016). Um nun exemplarisch aufzuzeigen,

wie präsent das Thema „Europa“ in den deutschen Europawahlkämpfen der Vergangenheit war, werden im Folgenden die Daten des Euromanifesto-Projekts (Carteny et al. 2023) verwendet. Dieser

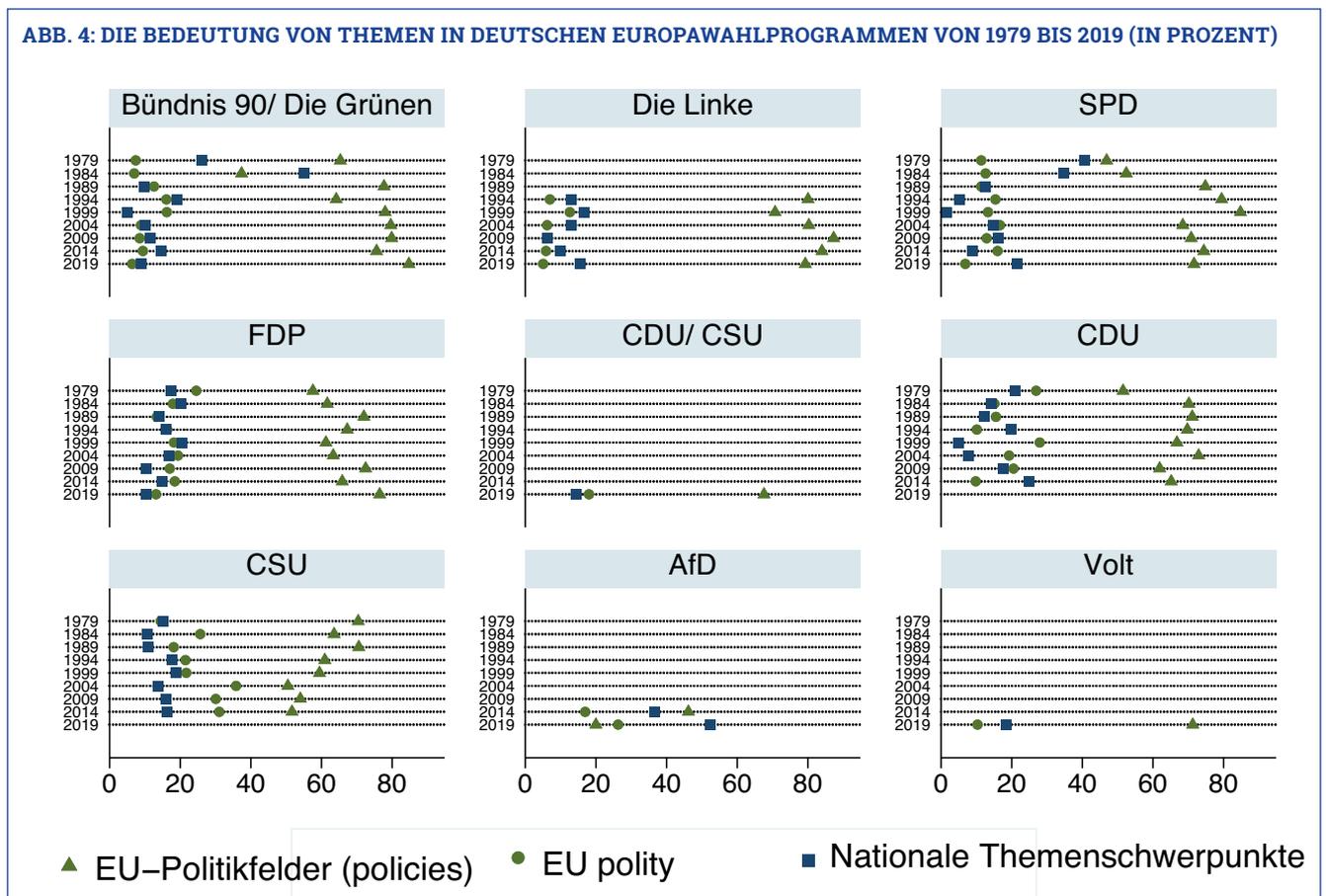
„Transnationalen Parteienbündnisse [spielen] auf europäischer Ebene eine nicht ganz unwesentliche Rolle, da sie die europaweiten Spitzenkandidatinnen und Spitzenkandidaten bestimmen.“

Datensatz verfügt über die codierten Inhalte der Wahlprogramme (die sogenannten Euromanifestos) derjenigen Parteien, die bei den Wahlen zum EP von 1979 bis 2019 antraten. In der Ergebnisdarstellung wird jeweils zwischen nationalstaatlichen und europapolitischen Themen unterschieden. Zwei Beispiele sollen die Kategorisierung verdeutlichen: Der Satz „Die EU übernimmt die Führung im Kampf gegen den Klimawandel“ wür-

de als europapolitisches Thema kategorisiert werden. Im Gegensatz dazu bezieht sich der Satz „Wir setzen uns für die Aufforstung des Schwarzwaldes ein“ eindeutig auf die nationale Politik und würde entsprechend eingruppiert. Zusätzlich wird zwischen zwei wesentlichen Typen europäischer Themen unterschieden. Europaspesifische *polity*-Themen beinhalten die zentralen Elemente des politischen Systems der EU, wie die Kompetenzen der europäischen Institutionen, Entscheidungsregeln, Mitgliedschaftsaspekte und Fragen der Legitimität der EU. Europaspesifische *policy*-Themen beschäftigen sich hingegen mit konkreten Politikgehalten auf europäischer Ebene. Die Variablen, die sich daraus ergeben, sind jeweils die Summen der positiven und negativen Äußerungen zu den entsprechenden Themen, wobei der prozentuale Anteil im Verhältnis zu allen codierten Quasisätzen im Wahlprogramm berechnet wird.

Abbildung 4 zeigt, mit welcher Häufigkeit in den deutschen Europawahlkämpfen in der Vergangenheit auf nationale und europäische Aspekte eingegangen wurde. Dabei lassen sich drei Schlussfolgerungen ziehen: Erstens ist eindeutig erkennbar, dass die Wahlprogramme in Deutschland seit 1979 bis zu den Wahlen im Jahr 2019 sehr stark von konkreten Politikgehalten

ABB. 4: DIE BEDEUTUNG VON THEMEN IN DEUTSCHEN EUROPAWahlPROGRAMMEN VON 1979 BIS 2019 (IN PROZENT)



Anmerkung: Aus Gründen der Übersichtlichkeit werden die nicht codierten Quasisätze ausgeblendet, weshalb die addierten Prozentwerte nicht 100 Prozent ergeben. Dargestellt werden Werte für die relevanten deutschen Parteien sowie Volt (transnationale Partei) aus Gründen des Vergleichs. Quelle: Euromanifesto-Daten (1979-2019), eigene Darstellung.

geprägt waren, die eindeutig der europäischen Ebene zugeordnet werden können. In diesem Zusammenhang gibt es keine wesentlichen Veränderungen, mit der Ausnahme, dass europapolitische *policy*-Themen bis 1989 etwas an Bedeutung zunahmen, um im Anschluss daran wieder zurückzugehen. Zweitens fällt auf, dass in den ersten beiden Wahlen nationale Themen für die Grünen sowie die SPD wichti-

(EVP), der für die bayerische Bevölkerung über die Liste der CSU auch direkt wählbar war, im Europawahlkampf durchaus präsent. Das zeigte sich beispielsweise auf den CSU-Wahlplakaten, die stark in seine Richtung personalisiert waren. Bereits außerhalb Bayerns war eine solche Personalisierung der CDU-Wahlkampagne nicht mehr zu beobachten. Ähnliches gilt für die europaweiten Spitzenkandidatinnen und Spit-

werb in Europa und insbesondere bei Europawahlen zu überwinden und (b) allen europäischen Bürgern eine neue Vision für Europa zu bieten. Um die Umsetzung dieser Ziele zu gewährleisten, traten Volt und DiEM 25 bei den Europawahlen 2019 mit jeweils einem einzigen Programm für alle europäischen Mitgliedstaaten im Wahlkampf an.

„Das europaweite Spitzenkandidatensystem scheint somit eher ungeeignet, um die Sichtbarkeit der Europawahlen zu erhöhen.“

ger waren, wohingegen in aktuelleren Wahlen die AfD sowie die CDU ihren Schwerpunkt stärker auf nationalstaatliche Aspekte legten. Der dritte interessante Befund betrifft das Verhältnis von europabezogenen und nationalen Themen: Die Daten zeigen eindeutig, dass in den Wahlprogrammen zur EP-Wahl europäische Inhalte durchweg mehr Raum einnehmen als nationalstaatliche Themen. Ob diese Beobachtung gleichermaßen für den Wahlkampf selbst gilt, kann anhand der vorliegenden Daten nicht geklärt werden, da hierfür die öffentliche Debatte beziehungsweise die mediale Berichterstattung in den Blick genommen werden müsste. Dennoch ist festzustellen, dass sich ein nicht unwesentlicher Teil des Europawahlkampfes – nämlich die Wahlprogramme – eindeutig mit Europafragen beschäftigt.

Insgesamt zeigen die vorliegenden Ergebnisse somit zumindest für den deutschen Fall, dass die Europawahlen durchaus als europäisch interpretiert werden können. Dennoch werden sie insbesondere seitens der Bevölkerung durchaus als weniger wichtig wahrgenommen, was sich u. a. in der mangelnden Beteiligung bei diesen Wahlen ausdrückt (s. u.). Aus diesem Grund wurden in der jüngeren Vergangenheit Maßnahmen ergriffen, um die Europawahlen in der Bevölkerung sichtbarer zu machen. Eine dieser Maßnahmen war die Einführung des sogenannten Spitzenkandidatensystems. Zum zweiten Mal nach 2014 nominierten die europäischen Parteienbündnisse bei den EP-Wahlen 2019 europaweite Spitzenkandidaten. Die Sichtbarkeit dieses europäischen Spitzenpersonals im Europawahlkampf war, auch in der medialen Berichterstattung, sowohl 2014 als auch 2019 vergleichsweise gering. In verstärkter Weise sichtbar waren lediglich europäische Spitzenkandidaten in ihren jeweiligen Heimatstaaten – beispielsweise Jean-Claude Juncker 2014 in Luxemburg sowie Martin Schulz 2014 und Manfred Weber 2019 jeweils in Deutschland. Bei letzterem ergab sich die zusätzliche Besonderheit, dass er Mitglied der CSU ist, jedoch von CDU und CSU gleichermaßen unterstützt wurde. Insbesondere in Bayern war er als europaweiter Spitzenkandidat der Europäischen Volkspartei

zenkandidaten der anderen Parteien. Sichtbar werden die Spitzenkandidaten somit nur dann, wenn sie aus dem eigenen Land und – wie im Falle Webers – aus der eigenen Region beziehungsweise Partei stammen. Eine wesentliche Begründung hierfür liegt in der nationalen Logik des Wettbewerbs bei Europawahlen, denen die nationalen Parteien als Hauptakteure unterworfen sind (Braun/Popa 2018; Braun/Schwarzbözl 2019): Parteien sind primär an Wählerstimmen interessiert. Da bei den Europawahlen die nationalen Bevölkerungen nationale Parteien wählen (d. h. wir in Deutschland wählen beispielsweise die SPD oder die FDP, nicht jedoch die europäische sozialdemokratische oder liberale Parteigruppierung PES oder ALDE), setzen diese im Wahlkampf eher auf ihre nationalen und nicht auf die europaweiten Spitzenkandidaten.

Das europaweite Spitzenkandidatensystem scheint somit eher ungeeignet, um die Sichtbarkeit der Europawahlen zu erhöhen, weshalb seit einiger Zeit über den Vorschlag des französischen Präsidenten Emmanuel Macron bezüglich einer Einführung transnationaler Listen diskutiert wird. Es wird angenommen, dass solche transnationalen Listen in Kombination mit dem europaweiten Spitzenkandidatensystem besser dazu geeignet sind, den gewünschten Effekt von für die Öffentlichkeit sichtbarerem und wahrhaftig europäischen Wettbewerben zu erzielen. Da jedoch transnationale Listen auch in den Europawahlen 2024 wahrscheinlich nicht eingeführt werden, weil hierfür die Mehrheit der Mitgliedstaaten die Zustimmung verweigert, bleibt die Frage, ob zumindest die transnationalen Parteien Volt und DiEM25 die kommenden Wahlen in ähnlicher Weise europäischer gestalten, wie dies im Jahr 2019 der Fall war (Braun 2020). Die beiden zuletzt genannten transnationalen Parteibewegungen traten im Jahr 2019 erstmals in Erscheinung. Ihre wesentlichen Kennzeichen sind ihre explizite transnationale Zielsetzung, die dazu beitragen soll, (a) nationales Denken sowie den nationalen Parteienwettbe-

WAHLBETEILIGUNG ALS AUSDRUCK EUROPÄISCHER WAHLEN?

Die Einführung der Direktwahl des EP 1976 erfolgte in einer Phase des „Stillstands“ der europäischen Integration. Die direkte Wahl der einzigen durch die Bürgerinnen und Bürger selbst legitimierten politischen Institution der damaligen EG sollte das Gemeinschaftsgefühl stärken und die politische Unterstützung des europäischen Integrationsprozesses sichern. Mit der Einführung der Direktwahl und durch nachfolgende Vertragsänderungen erhielt das EP einen immer größeren Stellenwert. Inzwischen entscheidet das EP in vielen Bereichen gleichberechtigt mit dem Ministerrat über europäische Gesetze und den EU-Haushalt. Bei der Ernennung des Präsidenten der Europäischen Kommission ist seine Zustimmung erforderlich, zudem kann es der Kommission das Misstrauen aussprechen.

Parallel zu diesem Bedeutungszuwachs würde man auch einen Anstieg der Wahlbeteiligung erwarten. Wie *Abbildung 5* aber zeigt, kam es nach der ersten Europawahl 1979 zu einem Rückgang der Wahlbeteiligung, bei den Wahlen 1999 bis 2014 lag die europaweite Beteiligung unter 50 Prozent. Erst bei der Europawahl 2019 wurde die 50-Prozent-Marke knapp übersprungen. Bereits bei der ersten Europawahl 1979 zeigte sich, dass die Wahlbeteiligung geringer ausfällt als bei nationalen Hauptwahlen, die Regierungsparteien Stimmen verlieren, Oppositionsparteien vergleichsweise gut abschneiden und kleinere Parteien bessere Ergebnisse erzielen. Diese Beobachtungen haben *Karlheinz Reif* und *Hermann Schmitt* in der Theorie nationaler Nebenwahlen (second-order election) gebündelt (1980). Europawahlen sind nationale Nebenwahlen, weil es bei diesen Wahlen – zumindest in der Wahrnehmung der Bürgerinnen und Bürger, der Parteien und der Medien – im Vergleich zu nationalen Hauptwahlen „um weniger“ gehe. Die Bürgerinnen und Bürger zeigen im Vergleich zur nationalen Politik ein geringeres Interesse und schätzen die Europapolitik weniger wichtig ein als die Bundespolitik, die Parteien investieren weniger in den Wahlkampf und auch die Berichterstattung in den Medien fällt bei Europawahlen geringer aus als bei nationalen Hauptwahlen (Holtz-Bacha 2021).

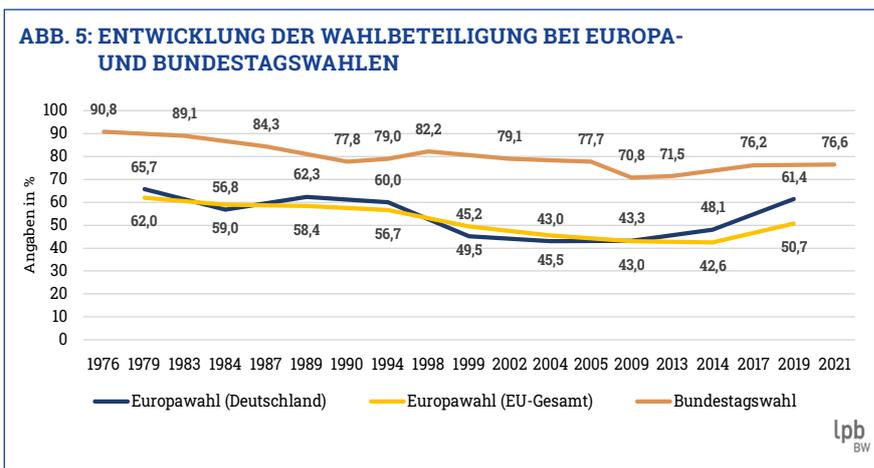
Die längsschnittliche Betrachtung der Beteiligung bei Europawahlen versperrt allerdings den Blick auf die erhebliche Variation zwischen den Staaten. Wie *Abbildung 6* dokumentiert, war die Beteiligung bei der Europawahl 2019 in Belgien mit 88,5 Prozent am höchsten und mit 22,7 Prozent in der Slowakei am niedrigsten. Die Erklärungsfaktoren für diese nationalen Unterschiede können zum einen der nationalen Ebene (Makroebene) und zum anderen der Individualebene (Mikroebene) zugeordnet werden. Auf der Makroebene haben sich Merkmale des nationalen politischen Systems wie Wahlpflicht, der Sonntag als

„Europawahlen sind nationale Nebenwahlen.“

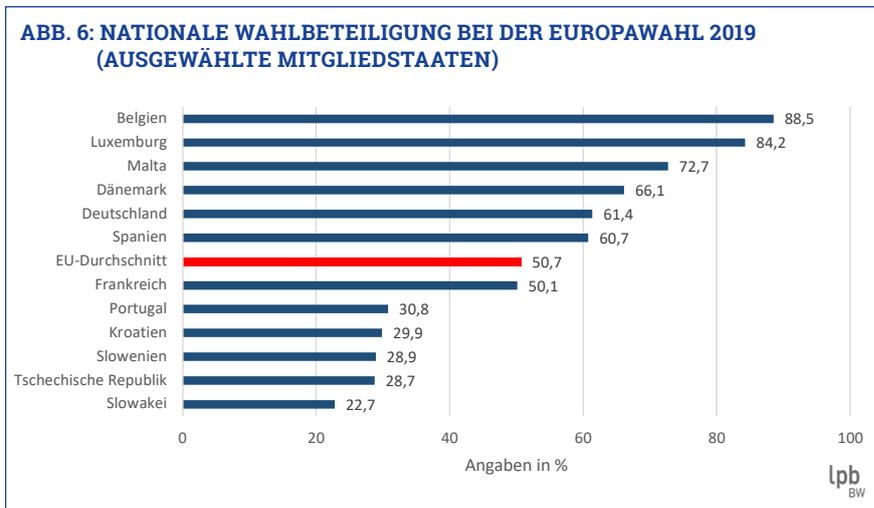
Wahltag und die Kopplung mit anderen Wahlen als förderliche Faktoren der Wahlbeteiligung erwiesen. Auch eine gesellschaftlich höhere Zustimmung zur EU begünstigt die Wahlbeteiligung (*Steinbrecher 2014*). Auf der Mikroebene spielen neben klassischen Bestimmungsfaktoren der Wahlbeteiligung (z. B. Bildung, politisches Interesse, Parteiidentifikation) auch genuin europaspezifische Merkmale für die Erklärung der Wahlbeteiligung eine Rolle. Bei den jüngeren Wahlen haben proeuropäische Einstellungen die individuelle Wahlteilnahme gefördert. Ein größeres Interesse an der Staatengemeinschaft sowie ein größeres Wissen über die EU stehen ebenfalls mit einer höheren Wahlbeteiligung in Beziehung.

Die Wahlbeteiligung bei den Europawahlen variiert aber nicht nur zwischen den Staaten, sondern auch innerhalb eines Landes. Bei der Europawahl 2019 lag die Beteiligung im Saarland bei 66,4 Prozent, in Sachsen-Anhalt bei lediglich 54,7 Prozent. Ein zentraler Erklärungsfaktor für diese regionalen Unterschiede ist die Kopplung der Europawahlen mit weiteren Wahlen (z. B. Kommunalwahlen, Bürgermeisterwahlen), die zu einer stärkeren Wählermobilisierung führt und sich förderlich auf die Wahlbeteiligung auswirkt.

Analysen der Forschungsgruppe Wahlen deuten allerdings auch darauf hin, dass der Anteil der Personen, die die Entscheidungen des EP für wichtig halten, im Vergleich zur Wahl 2014 deutlich angewachsen ist (von 56 auf 71 Prozent). Auch für das Interesse an der Wahl kann die Forschungsgruppe einen erheblichen Anstieg feststellen (von 40 auf 64 Prozent). Dennoch bleibt die Wahlbeteiligung bei der Europawahl 2019 (61,4 Prozent) deutlich unterhalb der Beteiligung bei der Bundestagswahl 2017 (76,2 Prozent) und der Bundestagswahl 2021 (76,6 Prozent). Mit 14,8 bzw. 15,2 Punkten ist diese Differenz zwar geringer ausgeprägt als bei frü-



Quellen: Europäisches Parlament (<https://europawahlergebnis.eu/wahlbeteiligung>) und Bundeswahlleiterin (<https://www.bundeswahlleiterin.de>), eigene Darstellung.



Quelle: Europäische Parlament (<https://www.europarl.europa.eu/election-results-2019/de/wahlbeteiligung/>), eigene Darstellung.

heren Wahlen, entspricht aber weiterhin der Bewertung der Europawahl als „Nebenwahl“ oder „Wahl zweiter Ordnung“.

FAZIT

Ziel dieses Beitrags war es, einen Überblick über das geltende Wahlsystem und zentrale Veränderungen in dieser Hinsicht zu geben, sowie der Frage nachzugehen, ob Europawahlen eigentlich europäische Wahlen sind. In diesem Zusammenhang konnten wir zeigen, dass es kein einheitliches Verfahren für die Wahl zum EP gibt, da das Wahlrecht immer noch sehr stark von den Regelungen der einzelnen Mitgliedstaaten geprägt ist. Auf der anderen Seite sind die Europawahlen in den einzelnen Ländern doch überraschend stark von europäischen Inhalten geprägt. Zumindest in ihren Europawahlprogrammen gehen die Parteien – mit Ausnahme der AfD – primär auf europäische Politikinhalt, aber auch auf das EU-Institutionensystem ein, wohingegen nationale Themenschwerpunkte seltener angesprochen werden. In der deutschen

Bevölkerung spielt die Europawahl hingegen weiterhin eine Nebenrolle. Im Vergleich zur Bundestagswahl geben eindeutig weniger Bürgerinnen und Bürger ihre Stimme ab. Daran hat auch die Einführung des Spitzenkandidatensystems nichts geändert.

Dennoch bleibt es spannend, ob und wenn ja, welche Veränderungen die Europawahlen 2024 mit sich bringen: Werden die europaweiten Spitzenkandidaten diese Wahl prägen und der Wahl zu mehr europäischer Sichtbarkeit verhelfen? Werden die Parteien trotz der zunehmenden euroskeptischen Herausforderung weiterhin auf nationale Themensetzungen verzichten und europäische Inhalte fokussieren? Hat die Absenkung des Wahlalters in Deutschland von 18 auf 16 Jahre zur Folge, dass die Wahlbeteiligung steigt, und erhalten Parteien, die junge Menschen ansprechen, mehr Stimmen bei den anstehenden Europawahlen?

Die **Literaturhinweise** sowie **Links** findet man auf **Moodle**.

IDEEN FÜR DEN UNTERRICHT

(Dr. Gerhard Altmann)

BILDUNGSPLANBEZUG GEMEINSCHAFTSKUNDE (BASIS-/LEISTUNGSFACH)

Politische Teilhabe

- (1/1) das Wahlsystem zum Bundestag mit reinen Mehrheits- und Verhältniswahlsystemen in anderen Staaten vergleichen (Legitimation, Repräsentation, Regierungsbildung)
- (3/4) Ursachen des Nichtwählens (Protest, Politikferne, Zufriedenheit) beschreiben

ben und mögliche Folgen einer geringen Wahlbeteiligung (fehlende Legitimation, Interessendurchsetzung wahlaktiver Minderheiten) erläutern

Kontrolle politischer Herrschaft

- (5) Kontrollmöglichkeiten des Europäischen Parlaments mit denen des Deutschen Bundestags vergleichen (Einfluss auf die Exekutive, Rolle in der Gesetzgebung)

BILDUNGSPLANBEZUG GEMEINSCHAFTSKUNDE (KLASSE 10)

Die Europäische Union

- (2) Partizipationsmöglichkeiten der EU-Bürger beschreiben (Wahlen, Europäische Bürgerinitiative, Petitionen, Europäischer Bürgerbeauftragter)
- (4) die Organe der EU mit den Verfassungsorganen Deutschlands im Hinblick auf ihre Legitimation vergleichen

AUFGABEN ZUM BASISTEXT

- Daniela Braun und Markus Tausendpfund schreiben Europawahlen einen „Nebenwahlcharakter“ zu. Erläutern Sie diese Aussage. Einen **Lösungshinweis** findet man auf **Moodle Mo1**.
- Erörtern Sie Chancen und Risiken der degressiv proportionalen Sitzverteilung bei Europawahlen. Einen **Lösungshinweis** findet man auf **Moodle Mo2**.
- Braun und Tausendpfund thematisieren das sog. Mehrebenenystem. Erläutern Sie, ausgehend von diesem

Begriff, Schwierigkeiten bei dem Ziel, parteipolitisch gesamteuropäisch zu handeln.

- Verfassen Sie einen Kommentar zu der Feststellung, dass „*einheitliche Wahlregeln in allen Mitgliedsländern derzeit nicht absehbar sind.*“ Hinweise zum Verfassen eines Kommentars finden Sie hier: <https://www.br.de/alphalernen/faecher/deutsch/5-kommentar-journalistische-formen-100.html>, (11.09.2023).



- Wie europäisch sind die Wahlprogramme der Parteien? Arbeiten Sie die entsprechenden empirischen Befunde aus dem Basistext heraus.
- Bewerten Sie die 2022 vom Deutschen Bundestag beschlossene Senkung des Mindestwahlalters für das aktive Wahlrecht bei den Wahlen zum Europäischen Parlament.

AUFGABEN ZUM MATERIALTEIL

I. Bundestag und Europaparlament – zwei Volksvertretungen im Vergleich

- Erläutern Sie das Prinzip der Gewaltenteilung in der Europäischen Union ausgehend von M 1.
- Vergleichen Sie die Wahlen zum Europaparlament mit denen zum Deutschen Bundestag. Beachten Sie, dass der Bundestag im Frühjahr 2023 das Wahlrecht geändert hat (vgl. <https://www.bpb.de/kurz-knapp/hintergrund-aktuell/520271/faq-wahlrechtsreform-zur-verkleinerung-des-bundestages/>) (11.09.2023).
Einen **Lösungshinweis** findet man auf **Moodle Mo3**.



Sperrklausel für Europawahlen stelle einen Machtmissbrauch dar (M 3).

- Verfassen Sie ein Streitgespräch zu der Frage, ob Kleinparteien eine Bereicherung der Demokratie darstellen (M 3).

II. Die Wahlen zum Europäischen Parlament – Eine Chance für eine Vertiefung der Integration?

- Analysieren Sie die Karikatur (M 4).
- Der österreichische Linken-Politiker Walter Baier hat in einem Interview darauf hingewiesen, dass „*die Wahlen zum Europaparlament auch nationale Wahlen [sind], wo Parteien nationale Kampagnen führen.*“ Erörtern Sie Chancen und Risiken dieses Sachverhalts. Einen **Lösungshinweis** findet man auf **Moodle Mo4**.

Listen tabellarisch einander gegenüber (M 5).

- Analysieren Sie M 6 ausgehend von M 5.
- Erörtern Sie, ob die Aufstellung von Spitzenkandidaten für die Europawahlen die europäische Integration fördern kann.
- Gestalten Sie einen Blog, mit dem Sie potentielle Erstwählerinnen und Erstwähler dazu motivieren, 2024 von ihrem Stimmrecht bei der Europawahl Gebrauch zu machen. Hinweise zur Gestaltung eines Blogs finden Sie hier: <https://digitales-klassenzimmer.org/blog/> (11.09.2023).



Hinweis: Vertiefungsmaterial zum Thema „Demokratiedefizit“ findet man ebenso auf **Moodle** wie zwei **Arbeitsblätter** rund um die Fraktionen des EP sowie einen **Klausurvorschlag Mo 5-8**.

M1 EU-INSTITUTIONEN

Die wichtigsten EU-Institutionen im Überblick



„Stimme der Bürger“

Europäisches Parlament

- einzige **direkt gewählte** EU-Institution
- repräsentiert rund 513 Mio. EU-Bürger
- **Gesetzgebungsrecht** in fast allen Politikbereichen, erlässt zusammen mit dem Rat der Europäischen Union EU-Rechtsvorschriften
- **Haushaltsbefugnisse**, entscheidet zusammen mit Rat der Europäischen Union über den EU-Haushalt, Haushaltskontrollausschuss
- **parlamentarische Kontrolle**



„Hüterin der Verträge“

Europäische Kommission

- pro Mitgliedsland ein Kommissar, der im Interesse der gesamten EU, **nicht im nationalen Interesse** handelt
- **Initiativrecht** für neue Gesetze
- überwacht Einhaltung und Umsetzung von **EU-Verträgen**
- führt **Verhandlungen** mit internationalen Organisationen
- schließt **Abkommen** mit Drittstaaten
- **Verwaltung, Ausführung des EU-Haushalts**



„Ministerrat“

Rat der Europäischen Union

- zusammengesetzt aus **Ministern der Mitgliedsländer**
- tagt in zehn verschiedenen Ratsformationen (z.B. Rat der Innenminister, der Justizminister)
- **Gesetzgebungsrecht**, zusammen mit Europäischem Parlament
- **Haushaltsbefugnisse**, zusammen mit Europäischem Parlament



Die „Chefs“

Europäischer Rat

- besteht aus den **Staats- und Regierungschefs** der EU
- seine Treffen sind als **„EU-Gipfel“** bekannt
- **Impulsgeber**, entscheidet über **Eckpunkte der europäischen Politik**
- **keine Gesetzgebungskompetenz**

Quelle: Europäisches Parlament © Globus 12801

© picture-alliance/ dpa-infografik | dpa-infografik, 02.11.2018

M2a **BESCHLUSS DES BUNDESTAGES ZUR SPERRKLAUSEL BEI EUROPAWAHLEN, DEUTSCHER BUNDESTAG 15.06.2023**

Der Bundestag hat am Donnerstag, 15. Juni 2023, den Weg für die Einführung einer Sperrklausel bei Wahlen zum Europäischen Parlament freigemacht. Namentlich stimmten 568 Abgeordnete für einen Gesetzentwurf der Bundesregierung [...].

111 Parlamentarier votierten dagegen. Für die Verabschiedung des Zustimmungsgesetzes war eine Zweidrittelmehrheit im Bundestag erforderlich – das entspricht bei der gegenwärtigen Zusammensetzung des Parlaments einer Stimmzahl von mindestens 491 [...].

Auf die Einführung einer Sperrklausel bei Wahlen zum Europäischen Parlament zielt der Gesetzentwurf der Bundesregierung, der die Zustimmung Deutschlands zu einem entsprechenden EU-Beschluss vorsieht. Wie die Bundesregierung darin ausführt, ist Deutschland mit Inkrafttre-

ten eines Beschlusses des Rates der Europäischen Union vom Juli 2018 zur Änderung des EU-Wahlakts zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Mitglieder des Europaparlaments verpflichtet, eine Mindestschwelle für die Sitzvergabe von nicht weniger als zwei Prozent festzulegen. Mit dem Gesetzentwurf sollen das Inkrafttreten des Beschlusses des Rates durch die Zustimmung der Bundesrepublik ermöglicht und damit die rechtlichen Grundlagen geschaffen werden, die Neuregelung in deutsches Recht umzusetzen.

Eine Mindestschwelle für die Sitzvergabe gibt es im deutschen Europawahlrecht laut Vorlage nicht mehr, seit das Bundesverfassungsgericht 2014 (BVerfGE 135, 259) die dort geregelte Sperrklausel mangels verbindlicher europarechtlicher Vorgaben für unver-

einbar mit dem Grundgesetz erklärt hat. Mit Inkrafttreten des EU-Ratsbeschlusses ist Deutschland jedoch künftig unionsrechtlich verpflichtet, eine Sperrklausel von nicht weniger als zwei Prozent der abgegebenen gültigen Stimmen einzuführen. Anders als bei den vom Bundesverfassungsgericht 2011 und 2014 entschiedenen Sachverhalten wäre die verfassungsrechtliche Prüfung damit zukünftig durch verbindliche europarechtliche Vorgaben des EU-Wahlakts eingeschränkt, wie die Bundesregierung weiter ausführt. Quelle: <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2023/kw24-de-europaeisches-parlament-950408> (11.09.2023).

Hinweis der Redaktion: Die Änderung soll für die Europawahlen ab 2029 gelten. Die konkrete Höhe der Sperrklausel soll später festgelegt werden.

M2b BUNDESRAT MACHT DEN WEG FREI FÜR SPERRKLAUSEL BEI EUROPAWAHLEN, BUNDESRAT KOMPAKT

Der Bundesrat hat in der Plenarsitzung am 7. Juli 2023 mit der erforderlichen Zweidrittelmehrheit einem Gesetz zugestimmt, das den Weg für die Einführung einer Sperrklausel bei Wahlen zum Europäischen Parlament freimacht.

Das Gesetz sieht die Zustimmung Deutschlands zu einem EU-Beschluss vor, mit dessen Inkrafttreten Deutsch-

land verpflichtet würde, eine Mindestschwelle für die Sitzvergabe von nicht weniger als zwei Prozent festzulegen. [...]

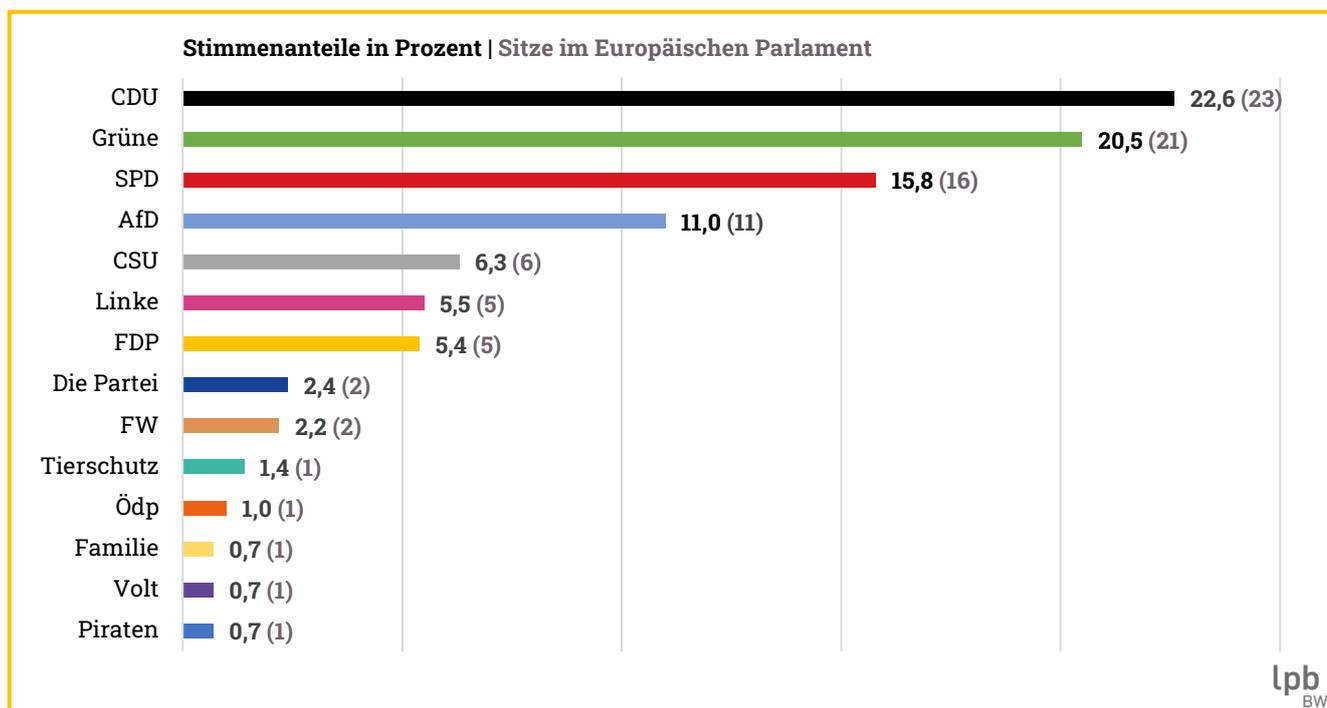
Eine solche Mindestschwelle gibt es im deutschen Europawahlrecht nicht mehr, seit das Bundesverfassungsgericht 2014 die damals vorgesehene Sperrklausel mangels verbindlicher eu-

roparechtlicher Vorgaben für unvereinbar mit dem Grundgesetz erklärt hat.

Solche verbindlichen Vorgaben der EU sind aber vorhanden, sobald der Beschluss in Kraft tritt.

Quelle: <https://www.bundesrat.de/DE/plenum/bundesrat-kompakt/23/1035/05a.html> (11.09.2023).

M3a ERGEBNIS DER EUROPAWAHL IN DEUTSCHLAND 2019



Quelle: Bundeswahlleiterin, eigene Darstellung

M3b ROBERT ROSSMANN: SPERRKLAUSEL BEI EUROPAWAHL – KLEINPARTEIEN WERFEN REGIERUNG MACHTMISSBRAUCH VOR, SÜDDEUTSCHE ZEITUNG 19.03.2023

[...] Deutschlands Kleinparteien sind der Ansicht, dass die Ampelkoalition sie aus dem Europaparlament drängen will.

Piratenpartei, ÖDP, Volt und Die Partei haben deshalb gemeinsam zum Gespräch geladen. Normalerweise sind sie politische Konkurrenten – doch jetzt hat sie die Empörung über die Bundesregierung vereint.

Die Ampelregierung wolle „den Wählerwillen absichtlich ignorieren, nur um sich Stimmen einzuverleiben – das ist höchst undemokratisch“, klagt die ÖDP-Europa-

abgeordnete Manuela Ripa. „Die antidemokratische Machtpolitik der Ampel schockiert mich“, sagt der Volt-Abgeordnete Damian Boeselager. Martin Sonneborn, er sitzt für Die Partei in Straßburg, sagt, er Sorge sich um die Demokratie im Europäischen Parlament. Und Anne Herpertz, die Vorsitzende der Piratenpartei, kritisiert, dass „mehrere Millionen an Stimmen vernichtet“ werden sollen. Drastischer kann man eine Regierung kaum verurteilen.

Bei der letzten Europawahl ist den vier Kleinparteien der Einzug ins Parlament gelungen, genauso wie der Tierschutzpartei, den Freien Wählern und der Familienpartei. Doch jetzt soll durch eine Änderung des Europäischen Direktwahlaktes eine Sperrklausel eingeführt werden, die sie aus dem Parlament drängen könnte. Sie soll bei mindestens zwei Prozent liegen. Der Bundestag hat der Änderung des Direktwahlaktes gerade zugestimmt – in diesem Fall waren Ampelkoalition und Unionsfraktion

sich mal einig. Der Bundesrat wird die Änderung des Aktes voraussichtlich in seiner nächsten Sitzung am 7. Juli billigen. Abgesehen von Deutschland, Spanien und Zypern haben bereits alle EU-Staaten zugestimmt.

Diese Sperrklausel komme auf Betreiben Deutschlands, klagen die Kleinparteien unisono. Die aktuelle Bundesregierung und ihre Vorgänger hätten sich vehement dafür eingesetzt. Die Grünen hätten die Änderung lange verhindert, ohne sie habe es nicht die nötige Zweidrittelmehrheit im Bundestag gegeben. Doch bei den Koalitionsverhandlungen mit SPD und FDP seien die Grünen dann umgefallen – deshalb sei der Weg jetzt frei. Aber warum wählt die Ampelkoalition den Weg über Europa und führt nicht einfach national eine Sperrklausel ein? Um das zu verstehen, ist ein Rückblick nötig.

Bei den Europawahlen gab es in Deutschland zunächst eine Fünf-Prozent-Hürde. Nach der Wahl 1994 durften deshalb zum Beispiel die FDP und die Republikaner keine Abgeordneten mehr entsenden, weil sie unter die Hürde gerutscht waren. 2011 hat das Bundesverfassungsgericht die Fünf-Prozent-Hürde dann jedoch gekippt. Daraufhin wurde eine Drei-Prozent-Hürde beschlossen, die das Verfassungsgericht aber noch vor der Europawahl 2014 ebenfalls verworfen hat. Die Sperrklausel verstoße gegen die Grundsätze der Chancengleichheit der politischen Parteien und der Wahlrechtsgleichheit, befanden die Richter. Die Situation im

Europäischen Parlament sei eine andere als die im Bundestag, „wo die Bildung einer stabilen Mehrheit für die Wahl einer handlungsfähigen Regierung und deren fortlaufende Unterstützung nötig“ sei.

Bei der Europawahl 2014 zogen deshalb acht Parteien ins Parlament ein, obwohl sie unter fünf Prozent geblieben waren. Einer dieser Abgeordneten war Martin Sonneborn – er sitzt immer noch im Europaparlament. Am Montag zitiert er eine Passage aus einem Artikel der Süddeutschen Zeitung aus dem Jahr 2014, um zu belegen, dass es schon seit damals Bestrebungen gibt, die kleinen Parteien durch einen Umweg über europäisches Recht wieder los zu werden.

In dem Artikel stand, dass der damalige Außenminister und heutige Bundespräsident Frank-Walter Steinmeier gesagt habe, auch wegen Sonneborns „Jux-Partei“ müsse man sich fragen, „ob es wirklich für alle Zeiten unzulässig sein soll, über eine Sperrklausel für das Europaparlament nachzudenken“. Wenn dies über das nationale Recht nicht gehe, müsse man halt überlegen, auf europäischer Ebene eine solche Hürde einzuführen.

Genau so ist es gekommen. Wenn Deutschland, Spanien und Zypern die Änderung jetzt ratifizieren, kann die Sperrklausel von der übernächsten Europawahl an gelten. Die deutschen Regierungsparteien „haben mit diesem Vorgehen einen Weg gefunden, die europäische Ebene für undemokratische Vorhaben zu missbrauchen,

um das deutsche Verfassungsgericht auszuschalten“, sagt Piratenpartei-Chefin Herpertz. Das sei ein „Missbrauch der eigenen Macht zum Nachteil der politischen Gegner“.

Herpertz lässt auch das Argument von der angeblichen Zersplitterung des Europaparlaments nicht gelten. Zum einen seien im Parlament bereits jetzt rund 200 Parteien aus 27 Staaten vertreten, trotzdem sei es arbeitsfähig. Zum anderen hätten sich fast alle Abgeordneten der deutschen Kleinparteien den großen Fraktionen angeschlossen.

In der Ampelkoalition sehen sie das jedoch ganz anders. Der FDP-Abgeordnete Valentin Abel verwies vor der Abstimmung im Bundestag darauf, dass die 96 deutschen Europaabgeordneten mehr als einem Dutzend Parteien entstammen. Mit einer Zwei-Prozent-Sperrklausel verhindere man die Zersplitterung und stelle sicher, dass „auch die Vertretung Deutschlands innerhalb des Europäischen Parlaments stark und selbstbewusst vorstattengehen kann“. Außerdem stärke man die Handlungsfähigkeit des ganzen Parlaments. In seiner fast 50-jährigen Geschichte habe es diese Handlungsfähigkeit vielleicht nie so dringend benötigt wie derzeit angesichts der Herausforderungen „Klimawandel, Nachwehen der Covid-Pandemie und Migrationsfragen“.

Quelle: <https://www.sueddeutsche.de/politik/europawahl-sperrklausel-oedp-volt-prozent-huerde-1.5947628> (19.06.2023).

M4 „HINTERZIMMER“



© Oliver Schopf

M5a THOMAS GUTSCHKER: WAHLRECHT FÜR EU-PARLAMENT SOLL BLEIBEN, FRANKFURTER ALLGEMEINE ZEITUNG 27.06.2023

Auf einen Termin für die nächste Europawahl haben sich die EU-Staaten vor kurzem verständigt. Sie findet vom 6. bis 9. Juni 2024 statt. Zu einer Reform des Wahlrechts oder einer Vergrößerung des 705 Abgeordnete umfassenden Europäischen Parlaments sind sie jedoch nicht bereit. Das wurde allzu deutlich, als sich die Europaminister [...] in Luxemburg über einen Vorschlag des Parlaments beugten, den EU-Wahlakt zu ändern.

Die Abgeordneten haben weitreichende Pläne. Das Wahlalter soll gesenkt, die Wahl an nur einem Tag abgehalten werden, vor allem aber soll die Spitzenkandidatur für den Kommissionsvorsitz formalisiert werden und die Kandidaten sollen sich auf transnationalen Listen in ganz Europa bewerben.

Für diesen politischen Kern der Reform können sich aber nur Deutschland, Frankreich und Luxemburg begeistern. „Transnationale Listen können uns helfen, das Europäische Parlament sichtbarer zu machen“, sagte Anna Lührmann (Grüne), Staatsministerin für Europa im Auswärtigen Amt. Ihre französische Kollegin Laurence Boone erinnerte daran, dass „Spitzenkandidaten und transnationale Listen zusammengehören“. Das wäre in der Tat der perfekte Interessenausgleich zwischen Paris und Berlin: Macron hat die länderübergreifenden Listen erfinden, Berlin den Spitzenkandidaten.

Alle anderen Staaten sind jedoch dagegen. Vor allem kleine Länder verwiesen da-

rauf, dass durch solche Listen die gleichmäßige Sitzverteilung im Parlament in Frage gestellt werde. Klar: Wenn es, wie vom Parlament gefordert, einen europaweiten Wahlkreis mit 28 Sitze gibt, weiß man vorher nicht, aus welchem Land die Gewinner kommen. Im aktuellen System werden die Sitze nach dem Prinzip der degressiven Proportionalität verteilt. Kein Land bekommt weniger als sechs und mehr als 96 Mandate.

Ein weiterer Einwand, der oft zu hören war: Eine solche Reform würde zu sehr in die nationalen Kompetenzen eingreifen. Der EU-Wahlakt setzt zwar den Rahmen, organisiert wird die Wahl aber von den Mitgliedstaaten. Die wollen sich auch nicht den genauen Tag der Abstimmung und das Wahlalter vorschreiben lassen – da gibt es viele unterschiedliche Traditionen.

Bulgariens Vizeaußenministerin Irena Dimitrova sprach aus, was die meisten denken: „Das Europäische Parlament überzieht seine Macht.“ Derzeit sollen die Staaten nur das Ergebnis der Europawahl berücksichtigen, wenn sie die Spitzenposten vergeben. Das lässt ihnen die Freiheit, wie 2019 mit Ursula von der Leyen, Personen zu nominieren, die gar nicht bei der Wahl angetreten sind.

Spanien, das am 1. Juli den rotierenden Ratsvorsitz übernimmt, sagte zwar zu, dass es weiter an einer Reform arbeiten wolle. Doch ist nach der Aussprache klar, dass die

nächste Wahl nach bestehendem Recht stattfinden und es weiterreichende Änderungen auf keinen Fall geben wird. Die Staaten müssen einstimmig entscheiden. Die schwedische Ratspräsidentschaft empfahl deshalb, erstmal die „niedrig hängenden Früchte zu pflücken“. Das betrifft allerdings nur technische Fragen. [...] Auch die vom Europäischen Parlament gewünschte Vergrößerung um elf Sitze wird nicht kommen. So soll die Sitzverteilung an demographischen Veränderungen in den Mitgliedstaaten angepasst werden. Spanien und die Niederlande sollten je zwei Sitze mehr bekommen, sieben Staaten je einen. Ein Begünstigter winkte aber schon ab. Sie halte das „nicht für das richtige Zeichen“, sagte die österreichische Europaministerin Karoline Edtstadler, „noch dazu in einem Klima der Teuerung“. Außerdem müsse man sich die Sitze für künftige Erweiterungen „aufheben“ – das sehen viele so. Obendrein verlangt auch Frankreich mehr Sitze, obwohl die ihm nach der Berechnungsmethode nicht zustehen. Da auch hier Einstimmigkeit gilt, ist eine Reform blockiert. Das Wahrscheinlichste sei, sagte ein erfahrener Diplomat, dass man auf die „Standardregel“ zurückfalle: Alles bleibt, wie es ist.

Quelle: <https://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/europawahl-eu-staaten-lehnen-reform-ab-18994326.html> (11.09.2023).

M5b JAKOB MAYR: EU-WAHLRECHTSREFORM COMEBACK DER SPITZENKANDIDATEN?, TAGESSCHAU 03.05.2022

Das deutsche Wort „Spitzenkandidat“ ist seit acht Jahren auch bei den europäischen Nachbarn wohlbekannt. Es steht für einen spektakulären Erfolg und für eine schmerzliche Niederlage des EU-Parlaments: Nach der Europawahl 2014 schafften es die Abgeordneten nämlich, den Spitzenkandidaten der stärksten Parteienfamilie in Europas mächtigstes Amt zu bugsieren – Jean-Claude Juncker wurde EU-Kommissionschef.

Nach der Europawahl 2019 glückte das nicht: Der Widerstand der Staats- und Regierungschefs gegen den EVP-Spitzenkandidaten Manfred Weber war zu groß. Sie machten stattdessen Ursula von der Leyen zur Kommissionspräsidentin – und ignorierten damit die Forderung der Parlamentsmehrheit, nur einen Politiker an die Spitze der Behörde zu setzen, der vorher als Spitzenkandidat bei der Wahl angetreten war. Das will sich das EU-Parlament nicht länger bieten lassen.

Die pro-europäischen Fraktionen möchten das Spitzenkandidatenprinzip mit dem stärksten Argument wieder ins Spiel brin-

gen, das die Demokratie zu bieten hat – mit Volkes Stimme. Künftig sollen Bürgerinnen und Bürger direkt darüber abstimmen, wer die Top-Jobs der EU besetzt. An einem solchen Votum kämen die Staats- und Regierungschefs wohl kaum vorbei.

Die erste Direktwahl zum EU-Parlament liegt schon fast 45 Jahre zurück – aber eine echte Europa-Wahl ist die Abstimmung bis heute nicht. Stattdessen schicken Bürgerinnen und Bürger Vertreterinnen und Vertreter ihres jeweiligen Landes ins EU-Parlament, europaweite Kandidatenlisten gibt es nicht.

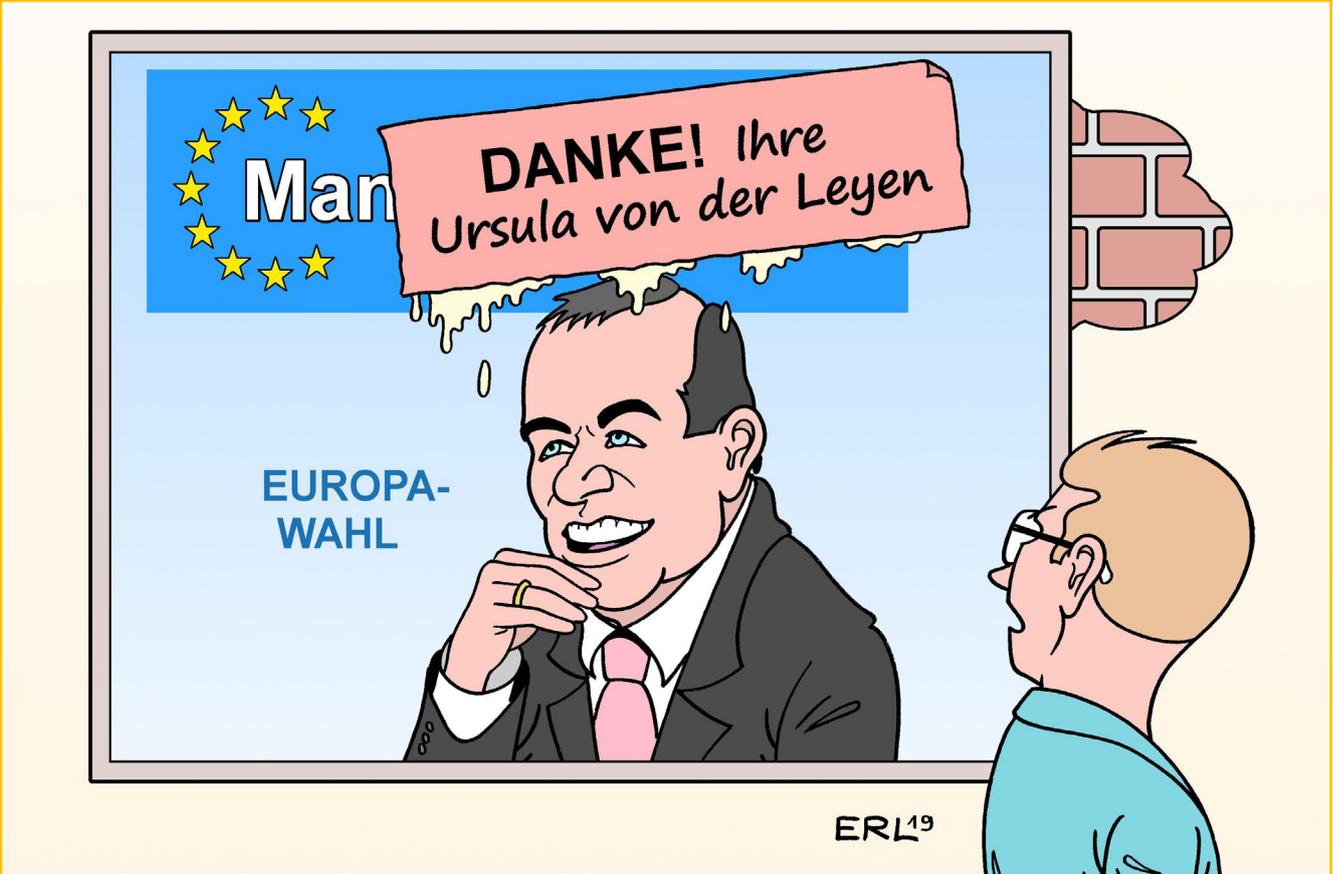
So traten 2019 unter anderem Manfred Weber, Frans Timmermans und Margrethe Vestager als Spitzenkandidaten der Christ- und Sozialdemokraten sowie der Liberalen für ganz Europa an. Gewählt werden konnten sie aber nur in ihren jeweiligen Heimatländern: Deutschland, den Niederlanden und Dänemark.

Das soll sich ändern: Das EU-Parlament will einen europaweiten Wahlkreis schaffen. Die Wählerinnen und Wähler würden also nicht nur die jeweilige nationale Par-

tei ankreuzen, sie bekämen eine zweite Stimme für eine europaweite Liste. Darüber würden sie 28 Mandate vergeben zusätzlich zu den 705 Sitzen des EU-Parlaments, die wie bisher besetzt werden sollen. Zum Kommissionspräsidenten würde dann der Spitzenkandidat der Partei gewählt, die im europaweiten Wahlkreis die meisten Stimmen bekommt.

Das EU-Parlament verlangt außerdem, die Wahllisten künftig geschlechterparitätisch zu besetzen. Das könnte durch eine Quote geschehen – oder indem Listen im Reißverschlussverfahren besetzt werden: Frauen und Männer abwechselnd. Das Ziel: Frauen sollen künftig die Hälfte der Europaabgeordneten stellen. Derzeit sind 39 Prozent der Europaabgeordneten weiblich. In einigen Mitgliedsstaaten wie Rumänien, Slowakei oder Griechenland sind Frauen stark unterrepräsentiert. Zypern stellt nur männliche Europaabgeordnete.

Quelle: <https://www.tagesschau.de/ausland/europa/eu-wahlrechtsreform-101.html> (11.09.2023).



© Martin Erl/ toonpool.com

lpb
Landeszentrale für politische Bildung
Baden-Württemberg

Europawahl 2024

Europawahl

Wahlssystem

Europäische Union

Parteien und Wahlprogramme

Baden-Württemberg

Rückblick

Angebote der Lpb BW

Europawahl 2024
Wie ist die Stimmung in Europa im Vorfeld der Wahlen? Welche Themen und Herausforderungen bewegen die Bürgerinnen und Bürger? Wie funktioniert das Wahlsystem zur Europawahl? Das Europäische Parlament hat Vorschläge für eine Wahlrechtsreform auf den Weg gebracht, welche...

Wer wird gewählt?
Bei der Europawahl wählen wahlberechtigte EU-Bürgerinnen und Bürger die Abgeordneten des Europäischen Parlaments (EP). Informationen über das EP und seine Aufgaben sowie über die aktuelle Sitzverteilung.
[weiter](#)

Das Wahlrecht zur Europawahl
Wie viele Stimmen haben

Das Wahlportal zur Europawahl 2024
der Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg – aktuell und hintergründig.
Es liefert Informationen über:

- die Wahlprogramme und die Spitzenkandidaten,
- die Aufgaben und den Aufbau des EU-Parlaments,
- die Stellung der Parteien,
- das Wahlsystem,
- die Wahl in Baden-Württemberg,
- die vergangene Wahlen und vieles mehr...

www.europawahl-bw.de

lpb
BW

EUROPA IM WANDEL? – EU-POLITIK UND FUSSBALL-EM IM RAMPENLICHT

DAS ENDE DER SOLIDARITÄT? HERAUSFORDERUNGEN AUS DER MITTE EUROPAS

ELLEN BOS



Abb. 1: Handschlag zwischen dem ungarischen Ministerpräsidenten Viktor Orbán und der Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen, Quelle: Europäische Kommission

Die Europäische Union (EU) versteht sich als Wertegemeinschaft, die auf den grundlegenden Prinzipien der liberalen Demokratie basiert. Dieses Selbstverständnis ist in Art. 2 des EUV verankert (vgl. *M 1, S. 29*). Als Grundlage dieser Wertegemeinschaft gilt das gemeinsame kulturelle, religiöse und humanistische Erbe Europas, aus dem die „unverletzlichen und unveräußerlichen Rechte des Menschen sowie Freiheit, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit als universelle Werte“ hervorgegangen sind (Präambel EUV). Jeder Staat, der der EU beitreten will, muss sich zu diesen Werten bekennen und auch die institutionellen Voraussetzungen zu ihrer Umsetzung mitbringen. Seit 1993 ist diese Voraussetzung nicht nur in den vertraglichen Grundlagen der EU, sondern auch in den sogenannten Kopenhagener Kriterien verankert. Diese bestimmen stabile demokratische Institutionen, eine funktionierende Marktwirtschaft und die Übernahme des *Acquis communautaire*, d. h. des erreichten Besitzstandes der politischen und wirtschaftlichen Integration, als Bedingung für eine Aufnahme eines Staates in die EU. Mit der Unterzeichnung des Beitrittsvertrags verpflichtet sich ein neuer Mitgliedstaat nicht nur zur Einhaltung des Unionsrechts, sondern auch zur Achtung der europäischen Werte.

EINFÜHRUNG

Die Erweiterung der Europäischen Gemeinschaft ging ursprünglich von der Grundannahme aus, dass sich ein Staat mit dem Beitritt zur EU dauerhaft zur

Achtung und Umsetzung der europäischen Werte verpflichtet. Diese Grundannahme hat sich allerdings wenige Jahre nach der bisher größten Erweiterungsrunde im Jahr 2004 als falsch erwiesen. Denn wenige Jahre nach ihrem Beitritt

haben in einigen der neuen Mitgliedstaaten Prozesse der Erosion von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit eingesetzt. Während die neuen Mitgliedstaaten zunächst bereitwillig notwendige Anpassungen an die Standards der „alten“ EU vornehmen,

repräsentieren sie sich vor allem seit 2015 auch in Wertefragen als Opposition und Alternative zum „EU-Mainstream“ (Caba-da 2019). Dies gilt insbesondere für Ungarn und Polen, die bis dahin als Vorreiter der demokratischen Reformen im Ostblock und Modellfälle gelungener Demokratisierungsprozesse galten.

Da der Rückgang der demokratischen Qualität mit einer expliziten Ablehnung liberaler Werte verbunden ist, erweist

„Die Europäische Union (EU) versteht sich als Wertegemeinschaft, die auf den grundlegenden Prinzipien der liberalen Demokratie basiert.“

sich der gemeinsame Wertekonsens der EU inzwischen zunehmend als brüchig. Dies zeigt sich besonders deutlich in den seit mehreren Jahren ausgetragenen Konflikten um die Rechtsstaatlichkeit. Die Vorstellung, dass Rechtsstaatlichkeit ein von allen Mitgliedstaaten geteilter und einzuhaltender Wert ist, wird dadurch in Frage gestellt. Die EU hat zwar verschiedene Instrumente entwickelt, um der Verletzung der gemeinsamen Werte entgegenzuwirken, aber diese haben bisher nur eine begrenzte Wirksamkeit entfalten können.

Im folgenden Beitrag werden zunächst die Wertegrundlage der EU mit Fokus auf das Prinzip der Rechtsstaatlichkeit sowie die Instrumente der EU zu ihrer Absicherung erläutert. Anschließend werden die Erosion von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit am Beispiel Ungarns skizziert und die sich daraus ergebenden Konflikte zwischen Ungarn und den EU-Institutionen beleuchtet. Schließlich werden Perspektiven zur Lösung der Konflikte aufgezeigt.

DIE WERTEGRUNDLAGE DER EU

Die heute in Art. 2 EUV festgeschriebenen Werte waren ursprünglich in den vertraglichen Grundlagen der EU nicht enthalten. Ihre vertragliche Verankerung erfolgte erst im Jahr 1992 mit dem Vertrag von Maastricht. Mit jeder weiteren Vertragsänderung gewannen die Werte dann sukzessive an Bedeutung, bis sie schließlich im Vertrag von Lissabon 2007 ihren Platz an herausgehobener Stelle in Art. 2 fanden. Parallel trug auch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) zur genaueren Bestimmung der Werte und ihrer schrittweisen Integration in die europäische Rechtsordnung bei (vgl. Erlbacher/Herrmann 2022, S. 31).

ABB. 2: EUROPÄISCHE WERTE



© Gerhard Mester 2022

Im Laufe der europäischen Integration entwickelten sich die Werte auf diese Weise von einer zunächst ungeschriebenen impliziten zu einer immer stärker ausformulierten normativen Grundlage der EU. Der heute im EUV verankerten Selbstzuschreibung der EU als Wertegemeinschaft liegt die Vorstellung einer universellen demokratischen Kultur zugrunde, die für alle demokratischen Staaten Gültigkeit hat. Die in Artikel 4 (2) EUV enthaltene Verpflichtung der Union, die nationale Identität ihrer Mitgliedstaaten zu achten, „die in ihren grundlegenden politischen und verfassungsmäßigen Strukturen einschließlich der regionalen und lokalen Selbstverwaltung zum Ausdruck kommt“, steht in einem Spannungsverhältnis zu dieser Vorstellung. Die Frage, wie dieses Spannungsverhältnis aufzulösen ist, spielt in den Konflikten um die Verletzung der Werte der Union eine zentrale Rolle. Kommission und EuGH vertreten die Auffassung, dass alle Mitgliedstaaten ungeachtet ihrer nationalen Identität die Werte des Art. 2 zu achten haben. Danach muss sich die konkrete Ausgestaltung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit in den Mitgliedstaaten innerhalb des durch die Werte der EU vorgegebenen Rahmens bewegen. Im Gegensatz dazu interpretiert etwa die ungarische Regierung Art. 4 (2) so, dass er Eingriffe in die nationale Identität eines Mitgliedstaates verbietet.

Konflikte entfalten sich vor allem um das so zentrale Prinzip der Rechtsstaatlichkeit, das gemäß Art. 2 zu den grundlegenden Werten der EU zählt. Da im Primärrecht der EU keine einheitliche Definition des Begriffs der Rechtsstaatlichkeit enthalten ist, hat die Kommission vor dem Hintergrund der zunehmenden Konflikte um die Rechtsstaatlichkeit eine genauere

Definition entwickelt. Im Jahr 2014 stellte sie in ihrer Mitteilung zur Einführung eines EU-Rahmens zur Stärkung der Rechtsstaatlichkeit fest, dass das Rechtsstaatsprinzip „zu den tragenden Grundsätzen der gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen aller EU-Mitgliedstaaten“ zählt (Europäische Kommission 2014, S. 2). Die konkrete Ausgestaltung der aus dem Rechtsstaatsprinzip abgeleiteten Grundsätze und Normen in den Mitgliedstaaten könne zwar unterschiedlich ausfallen, aber dennoch lasse sich aus der Rechtsprechung des EuGH und des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte

„Konflikte entfalten sich vor allem um das so zentrale Prinzip der Rechtsstaatlichkeit.“

sowie aus den Stellungnahmen der Venedig-Kommission eine allgemeine Definition ableiten. Auf dieser Grundlage bestimmt die Kommission als Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit die Rechtssicherheit, das Willkürverbot, die Unabhängigkeit und Unparteilichkeit der Gerichte, eine wirksame richterliche Kontrolle, die Achtung der Grundrechte und die Gleichheit vor dem Gesetz. In zwei weiteren Mitteilungen der Kommission aus dem Jahr 2019 wurde diese Auflistung noch um den Grundsatz der Gewaltenteilung ergänzt. Die Kommission betont in ihrer Definition außerdem, dass es sich bei diesen Grundsätzen nicht nur um formale, prozedurale Anforderungen handelt, sondern diese durch das Gebot der Wahrung der Demokratie und der Achtung der Grundrechte auch eine inhaltliche Dimension haben. Außerdem stellt die Kommission fest, dass

Rechtsstaatlichkeit ein etablierter, im Kern klar definierter und objektiv überprüfbarer Grundsatz ist, und Defizite in der Rechtsstaatlichkeit „einwandfrei und nachhaltig“ identifiziert werden können. Die Achtung der Rechtsstaatlichkeit in allen Mitgliedstaaten sei die Grundlage für die Funktion der EU als „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ohne Binnengrenzen“ (Europäische Kommission 2019a u. b).

Auch der EuGH hat im Februar 2022 in diesem Sinne festgestellt, dass ein Kandidatenland mit dem Beitritt in die EU „einer rechtlichen Konstruktion“ beitrete, „die auf der grundlegenden Prämisse beruht, dass jeder Mitgliedstaat die in Art. 2 EUV genannten gemeinsamen Werte [...] mit allen anderen Mitgliedstaaten teilt und anerkennt, dass sie sie mit ihm teilen. Diese Prämisse [...] impliziert und rechtfertigt die Existenz gegenseitigen Vertrauens zwischen den Mitgliedstaaten in die Anerkennung dieser Werte und damit in die Beachtung des Unionsrechts, mit dem sie umgesetzt werden“. Daraus folge, dass die Achtung der in Art. 2 EUV verankerten Werte „eine Voraussetzung für den Genuss aller Rechte ist, die sich aus der Anwendung der Verträge“ ergeben. Außerdem müsse die Union dazu in der Lage sein, „diese Werte im Rahmen der durch die Verträge übertragenen Aufgaben zu verteidigen“ (Europäischer Gerichtshof 2022).

INSTRUMENTE DER EU ZUM SCHUTZ IHRER WERTE

Im Vorfeld der Beitrittsprozesse der ehemals sozialistischen Staaten in die EU kamen erstmals Befürchtungen auf, dass EU-Mitgliedstaaten nach ihrer Aufnahme gegen die Einhaltung der Werte der Union verstoßen könnten. Dies führte im Jahr 1993 zunächst zur Verabschiedung der Kopenhagener Kriterien. Diese stellen den ersten Versuch dar, die in den vertraglichen Grundlagen verankerten Voraussetzungen für einen Beitritt genauer festzulegen. Die politischen Beitrittskriterien werden in diesem Sinne als die Verwirklichung von institutioneller Stabilität, „als Garantie für demokratische

ABB. 3: JUSTIZBAROMETER DER EUROPÄISCHEN KOMMISSION



Quelle: Europäische Kommission, (CC BY 4.0), <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/> https://commission.europa.eu/system/files/2023-06/Justice%20Scoreboard%202023_0.pdf (09.10.2023).

sogenannter Kooperations- und Verifikationsmechanismus eingeführt, in dessen Rahmen die Europäische Kommission noch bis 2022 jährlich die Lage der Justiz und der Korruptionsbekämpfung in den beiden Staaten prüfte.

pien zur Verfügung. Diese reichen von dialogisch-sozialisierenden Mechanismen über Vertragsverletzungsverfahren bis hin zum Artikel-7-Verfahren, das Verstöße in letzter Konsequenz mit dem Entzug des Stimmrechts im Rat der EU sanktionieren kann (vgl. Bos/Kurze 2021, S. 27ff).

„Inzwischen steht der EU eine ganze Palette von politischen und rechtlichen Instrumenten zum Vorgehen bei Verletzungen ihrer Werte und insbesondere bei Verstößen gegen rechtsstaatliche Prinzipien zur Verfügung.“

und rechtsstaatliche Ordnung, Wahrung der Menschenrechte sowie Achtung und Schutz von Minderheiten“ bestimmt. Für Bulgarien und Rumänien, die 2007 aufgenommen wurden, wurde zusätzlich ein

Inzwischen steht der EU eine ganze Palette von politischen und rechtlichen Instrumenten zum Vorgehen bei Verletzungen ihrer Werte und insbesondere bei Verstößen gegen rechtsstaatliche Prinzi-

Bei den dialogisch-sozialisierenden Verfahren handelt es sich um „weiche“ Schutzmechanismen, die durch Best-Practice-Beispiele oder „naming and shaming“ Lern- und Anpassungsprozesse in Gang setzen wollen. Zu diesen zählen der 2014 eingeführte jährliche politische Dialog über Rechtsstaatlichkeit des Rates, das von der Europäischen Kommission veröffentlichte Justizbarometer (vgl. *Abbildung 3*), die Debatten und Dialoge im Europäischen Parlament sowie seit 2020 der jährliche Bericht der Kommission zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in allen Mitgliedstaaten. Diese Ver-

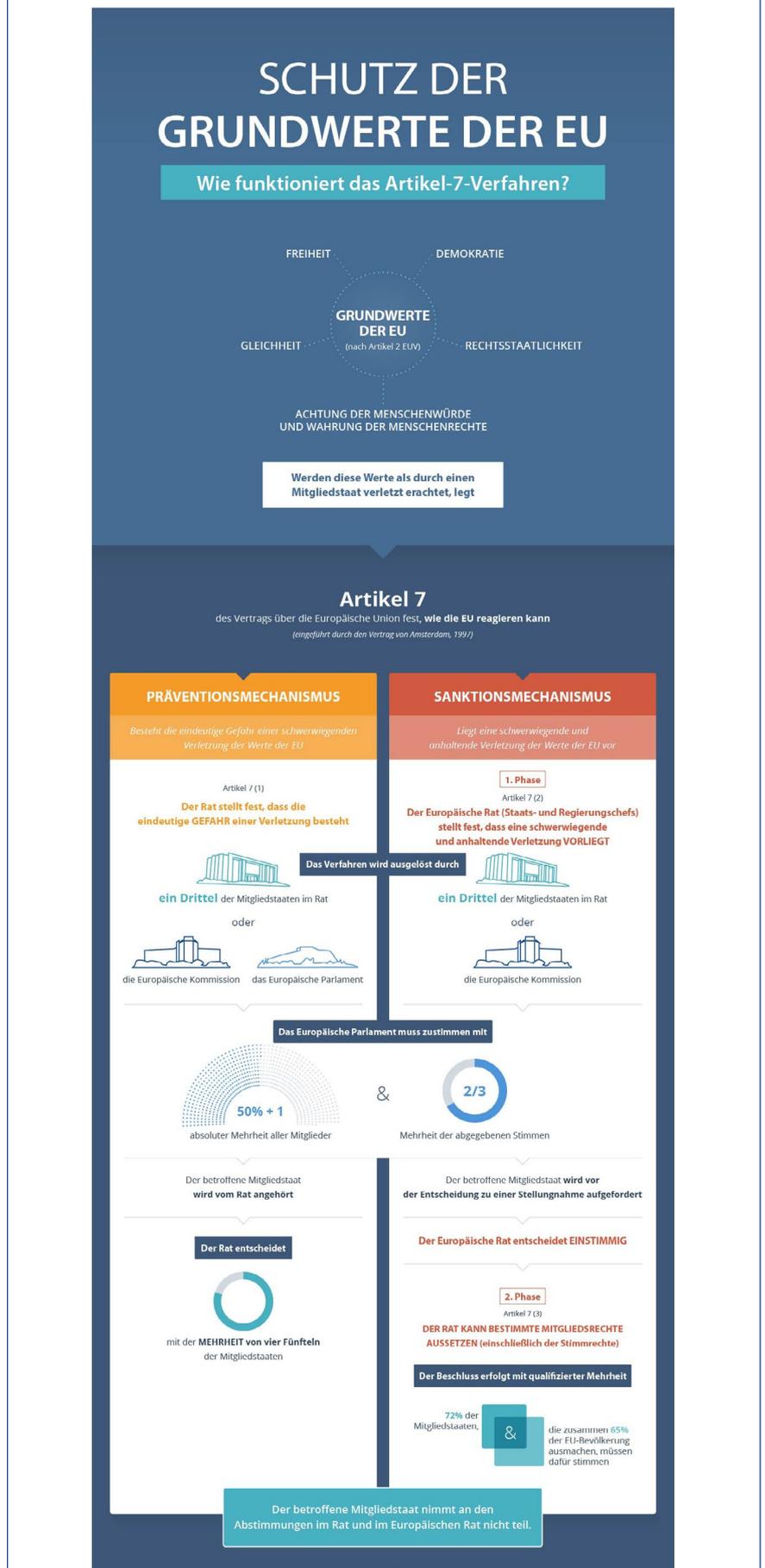
fahren, die zum Teil vertraulich geführt werden und nicht mit spürbaren Konsequenzen verbunden sind, erreichten allerdings bisher nur eine geringe Wirkung.

Die rechtlich-hierarchischen Instrumente der EU gegen den Rückbau von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit sind dagegen „harte“ Mechanismen, die bei Verstößen gegen die Werte der EU für die betroffenen Mitgliedstaaten Sanktionen zur Folge haben können. Dabei spielen die von der Kommission initiierten Vertragsverletzungsverfahren eine zentrale Rolle. Diese Verfahren führen in letzter Konsequenz zu Prozessen vor dem EuGH, der bei Verstößen gegen die Verträge der EU Strafen feststellen und gegen die betroffenen Staaten Sanktionen verhängen kann. Vertragsverletzungsverfahren haben als rechtliche Verfahren den Vorteil, dass sie keinen politischen Konsens der Mitgliedstaaten voraussetzen. Allerdings besteht das Problem, dass die in Art. 2 des EUV verankerten Werte und die Kriterien für Demokratie und Rechtsstaatlichkeit nur sehr vage definiert sind. Dieses Problem hat die Kommission in der Vergangenheit dadurch gelöst, dass sie Bezüge zu weiter entwickeltem europäischen Recht herstellte, um dieses dann zum Schutz der Grundwerte nutzen zu können.

„Als schärfstes Instrument der EU gegen Verletzungen ihrer Werte gilt das Artikel-7-Verfahren. [Allerdings haben Ungarn und Polen] sich gegenseitig versichert, durch ihr Veto dafür zu sorgen, dass die [...] notwendige Einstimmigkeit im Europäischen Rat nicht zustande kommen kann.“

Als schärfstes Instrument der EU gegen Verletzungen ihrer Werte gilt das Artikel-7-Verfahren (vgl. *Abbildung 4*), das häufig auch als „nukleare Option“ bezeichnet wird. Der politische Sanktionsmechanismus gegen Verletzungen der Werte der EU wurde mit dem 1996 verabschiedeten Vertrag von Amsterdam eingeführt. Mit dem Vertrag von Nizza wurde er 2001 durch einen Warnmechanismus ergänzt. Schließlich führte die Kommission 2014 zusätzlich noch den „EU-Rahmen zur Stärkung des Rechtsstaatsprinzips“ ein, bei dem es sich um einen dem Artikel-7-Verfahren vorgeschalteten zusätzlichen Frühwarnmechanismus handelt. Mit diesen Reformschritten wurde

ABB. 4: INFOGRAFIK ZUM VERFAHREN NACH ARTIKEL 7



Quelle: Europäisches Parlament, <https://www.europarl.europa.eu/news/de/headlines/eu-affairs/20180222STO98434/verstosse-gegen-eu-werte-was-die-eu-unternehmen-kann> (09.10.2023).

die Schwelle für die Aktivierung des Artikel-7-Verfahrens gesenkt. Während für die Auslösung eines Artikel-7-Verfahrens zunächst die Feststellung einer „Verletzung“ der Werte notwendig war, kamen mit den Reformen als weitere Auslösekriterien die „Gefahr“ der Verletzung und schließlich die „Anzeichen der Gefahr“ hinzu. Die Feststellung der Verletzung der Werte setzt Einstimmigkeit im Europäischen Rat voraus. Die Gefahr einer Verletzung der Werte kann dagegen bereits mit einer Vierfünftelmehrheit im Rat festgestellt werden, und für die Feststellung der Anzeichen einer Gefahr ist ein Beschluss der Kommission ausreichend. Bisher wurde das Artikel-7-Verfahren in zwei Fällen ausgelöst, 2017 durch die Kommission gegen Polen und 2018 durch das Europäische Parlament gegen Ungarn. Das Europäische Parlament hat sich seit 2010 mehrfach mit der Lage von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit in Ungarn beschäftigt. Am 12. September 2018 verabschiedete das Parlament eine Entschließung, mit der es den Europäischen Rat aufforderte, gemäß Artikel 7 Absatz 1 festzustellen, „dass die eindeutige Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung der

in Art. 2 verankerten Werte durch Ungarn“ besteht, und entsprechend geeignete Empfehlungen an Ungarn zu richten (*Europäisches Parlament 2018*).

Das neueste Instrument zum Schutz der europäischen Werte ist der Rechtsstaatsmechanismus, der im Dezember 2020 mit der Verordnung über eine allgemeine

„Der Rechtsstaatsmechanismus [...] bindet die Auszahlung von EU-Mitteln an die Einhaltung rechtsstaatlicher Prinzipien durch die Mitgliedstaaten.“

Die Glaubwürdigkeit der Sanktionsandrohung des Artikel-7-Verfahrens wird allerdings dadurch eingeschränkt, dass einerseits beide Verfahren bisher vom Europäischen Rat nicht konsequent weitergeführt wurden, und andererseits die beiden betroffenen Staaten sich gegenseitig versichert haben, durch ihr Veto dafür zu sorgen, dass die für die Feststellung einer Verletzung der Werte notwendige Einstimmigkeit im Europäischen Rat nicht zustande kommen kann. Ob sich diese Situation nach dem Sieg der Opposition bei den Parlamentswahlen in Polen im Oktober 2023 ändern wird, bleibt abzuwarten.

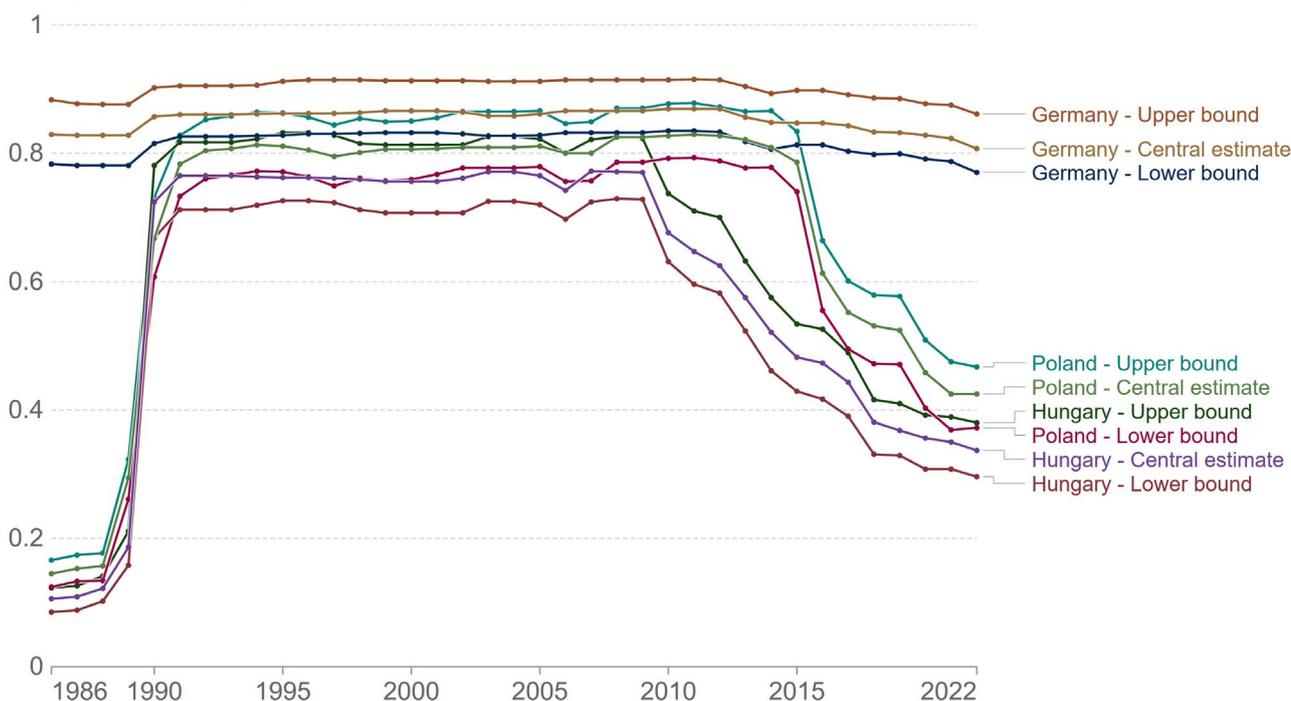
Konditionalitätsregelung zum Schutz des Haushalts der Union eingeführt wurde und Anfang 2021 in Kraft trat. Dieser Mechanismus bindet die Auszahlung von EU-Mitteln an die Einhaltung rechtsstaatlicher Prinzipien durch die Mitgliedstaaten. Der Rechtsstaatskonditionalität liegt die Annahme zugrunde, dass die Achtung der Rechtsstaatlichkeit die Grundvoraussetzung für die ordnungsgemäße Verausgabung von EU-Mitteln ist, insbesondere für die Einhaltung des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung. Die Idee, eine solche Konditionalität der Auszahlung von EU-Mitteln einzuführen,

ABB. 5: QUALITÄT DER DEMOKRATIE IN DEUTSCHLAND, POLEN UND UNGARN 1986 - 2022

Liberal democracy index, 1986 to 2022

Our World in Data

Based on the expert assessments and index by V-Dem¹. It combines information on voting rights, the freedom and fairness of elections, freedoms of association and expression, civil liberties, and executive constraints. It ranges from 0 to 1 (most democratic).



Source: OWID based on V-Dem (v13)

OurWorldInData.org/democracy • CC BY

1. V-Dem: The Varieties of Democracy (V-Dem) project publishes data and research on democracy and human rights. It relies on evaluations by around 3,500 country experts and supplementary work by its own researchers to assess political institutions and the protection of rights. The project is managed by the V-Dem Institute, based at the University of Gothenburg in Sweden. Learn more: Democracy data: how do researchers measure democracy? The 'Varieties of Democracy' data: how do researchers measure democracy? The 'Varieties of Democracy' data: how do researchers measure human rights?

Quelle: OurWorldInData.org/democracy • <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>

war bereits im Jahr 2017 im Vorfeld der Debatte über den Haushalt für die Finanzierungsperiode 2021-2027 aufgrund der sich verschärfenden Krise der Rechtsstaatlichkeit in Ungarn und Polen und der begrenzten Wirksamkeit der vorhandenen Instrumente gegen die Verletzung der Werte der EU aufgekommen. Die Dringlichkeit der Bewilligung von Hilfsmitteln zur Bewältigung der durch die COVID-Pandemie ausgelösten Krise und die Notwendigkeit der Verabschiedung des Budgets für die neue Finanzierungsperiode hatten schließlich im Jahr 2020 ein „window of opportunity“ für die Verabschiedung der Verordnung auch gegen den Widerstand von Ungarn und Polen geöffnet (vgl. *Bos/Kurze 2021*). Die von Ungarn und Polen im März 2021 beim EuGH eingereichten Klagen gegen die Verordnung wurden vom Gerichtshof in seinem Urteil vom 16. Februar 2022 schließlich vollständig zurückgewiesen.



© Gerhard Mester 2020

KONFLIKTE UM DIE EROSION VON DEMOKRATIE UND RECHTSSTAATLICHKEIT IN UNGARN

Seit mehr als eineinhalb Jahrzehnten beobachten die großen Demokratieindizes einen weltweiten Trend des *Democratic Backsliding* bzw. der demokratischen Erosion. Mit diesen Begriffen werden Prozesse der schrittweisen Aushöhlung demokratischer Institutionen, Prozesse und Normen bezeichnet, die von demokratisch gewählten Regierungen unter Rückgriff auf demokratische Verfahren vorangetrieben werden (vgl. z. B. *Kneuer 2021*). In der EU sind demokratische Erosionsprozesse insbesondere in Ungarn und Polen zu beobachten (vgl. *Abbildung 5*). In Ungarn hat die seit dem Jahr 2010 über eine Zweidrittel-Mehrheit verfügende Regierung unter Ministerpräsident Viktor Orbán einen tiefgreifenden Umbau des politischen Systems durchgesetzt, der schrittweise erfolgte (vgl. dazu *Bos 2021*).

Zunächst wurde das politische Institutionengefüge reformiert. Zentral war dafür die Verabschiedung einer neuen Verfassung im Jahr 2011. Das neue ungarische Grundgesetz stärkte die Position der Regierung, indem z. B. das Verfassungsgericht in seinen Kompetenzen beschnitten wurde. Außerdem wurde auch die Budgetkompetenz des Parlaments durch einen neu geschaffenen Haushaltsrat eingeschränkt. Ein weiterer wichtiger Schritt war die Reform des Wahlgesetzes im Jahr 2011, durch die die mehrheitsbildende und disproportionale Wirkung des Wahlsystems verstärkt wurde. Dies kam in den folgenden Wahlen jeweils der Regierungspartei Fidesz zugute. Durch fortlaufende Verfassungsänderungen und Modifizierungen des Wahlgesetzes konnte die

Regierung in den folgenden Jahren ihre Position weiter ausbauen und die strategischen Optionen der Opposition einschränken. Auch das Mediensystem wurde umstrukturiert. Mit dem ebenfalls 2011 verabschiedeten neuen Mediengesetz wurden z. B. die staatlichen Medien unter einem Dach vereinigt und neue Aufsichts- und Kontrollgremien geschaffen. Außerdem wurde ein System der finanziellen Unterstützung regierungsnaher Medien durch staatliche Werbung geschaffen, das neben den staatlichen Medien in erster Linie die Medien von Fidesz nahestehenden Unternehmen fördert. Auch durch die gezielte Vergabe von Aufträgen in öffentlichen Vergabeverfahren wurde ein Netzwerk von Unternehmen aufgebaut, die die Regierung unterstützen.

Ein weiteres wichtiges Element des Systemumbaus war ein umfassender Personalaustausch auf allen wichtigen Positionen im Staatsapparat, in der Justiz, in den staatlichen Medien und im Kulturbereich. Durch die Neubesetzung der Positionen mit loyalen Anhängern der Regierung wurden die Unabhängigkeit der Justiz und die Autonomie von staatlichen Medien, Theatern, Museen und Universitäten eingeschränkt und die Kontrollfunktion von Aufsichtsgremien ausgehöhlt. Auch die Handlungsspielräume kritischer NGOs wurden begrenzt. Zum Systemumbau gehört schließlich auch dessen Fundierung auf einer neuen christlich-konservativen Wertegrundlage. Danach sollen konservative Werte wie Familie, Heimat, Arbeit und Ordnung das Fundament der ungarischen Nation bilden. Konservative Familienwerte und ein paternalistisches Konzept der politischen Gemeinschaft kommen auch in der Präambel des Grundgesetzes und der Kultur- und Bildungspolitik der Regierung zum Ausdruck. Für die Legitimation

der Regierung ist außerdem die Erzeugung eines permanenten Ausnahmezustandes durch die Beschwörung einer existenziellen Bedrohung der ungarischen Nation durch äußere und innere Feinde von großer Bedeutung.

„Die verschiedenen Elemente des Systemumbaus führten zu einer Konzentration von Macht bei der Exekutive und einer gleichzeitigen Schwächung von Gegengewichten wie dem Verfassungsgericht.“

Die verschiedenen Elemente des Systemumbaus führten zu einer Konzentration von Macht bei der Exekutive und einer gleichzeitigen Schwächung von Gegengewichten wie dem Verfassungsgericht. Die Veränderungen des Wahlsystems erwiesen sich vor allem für die Regierungsparteien als vorteilhaft und trugen dazu bei, dass sie sich viermal in Folge eine Zweidrittel-Mehrheit sichern konnte. Insgesamt verstärkte das systemische Zusammenwirken der verschiedenen Reformelemente die Aushöhlung der Demokratie.

Der von der Regierung Orbán vorangetriebene Systemumbau hat seit 2010 zu Konflikten mit den EU-Institutionen geführt. Im Zuge der damit verbundenen Auseinandersetzungen kam die gesamte Palette der Instrumente der EU gegen Verletzungen ihrer Werte zum Einsatz. So hat das Europäische Parlament regel-

ABB. 7: PLAKAT IN BUDAPEST: „BRÜSSELS SANKTIONEN ZERSTÖREN UNS“, 19.10.2022



© picture alliance / REUTERS | Bernadett Szabo

mäßig Debatten zur Lage der Demokratie in Ungarn geführt und mehrere Berichte dazu verabschiedet. Daneben hat die Kommission eine Reihe von rechtsstaatsbezogenen Vertragsverletzungsverfahren gegen die ungarische Regierung eingeleitet. Im September 2018 hat das Europäische Parlament außerdem ein Artikel-7-Verfahren gegen Ungarn ausgelöst. Begründet wurde die Auslösung des Verfahrens u. a. durch Probleme in Bezug auf das Funktionieren des Verfassungs- und Wahlsystems, die Unabhängigkeit der Justiz, Korruption und Interessenkonflikte, die Freiheit der

Die CEU sah sich letztlich im Jahr 2019 dazu gezwungen, ihren Standort von Budapest nach Wien zu verlagern.

Im Ergebnis hat keines der Instrumente die Verletzung von demokratischen und rechtsstaatlichen Prinzipien wirksam bekämpfen und eine substanzielle Einhaltung der in Art. 2 verankerten Werte erreichen können. Die ungarische Regierung beschränkte sich zunächst auf oberflächliche Korrekturen von beanstandeten Gesetzen oder Verfassungsänderungen. Seit 2017 verfolgt sie einen zunehmend konfrontativeren

Die ungarische Regierung „stellt die Legitimität der Maßnahmen der EU-Institutionen grundsätzlich in Frage, indem sie diese als [...] Eingriffe in die ungarische Souveränität qualifiziert.“

Meinungsäußerung, den Datenschutz und den Schutz der Privatsphäre, die Garantie der akademischen Freiheit, der Vereinigungsfreiheit und der Grundrechte von Migrant*innen, Asylbewerber*innen und Flüchtling*innen. Als Einschränkung der akademischen Freiheit wurden die im April 2017 mit einer Änderung des ungarischen Hochschulgesetzes eingeführten strengeren Vorschriften für ausländische Universitäten angeführt, die in kurzer Frist umzusetzen waren und insbesondere für die bereits seit vielen Jahren in Ungarn tätige Central European University (CEU) schwerwiegende rechtliche Konsequenzen hatte.

Kurs. Sie stellt die Legitimität der Maßnahmen der EU-Institutionen grundsätzlich in Frage, indem sie diese als vertraglich nicht gedeckte Eingriffe in die ungarische Souveränität qualifiziert. Die Vertragsverletzungsverfahren werden als politisch motivierte Bestrafung der ungarischen Regierung wegen ihrer abweichenden Positionierung in der Migrationspolitik und als Beleidigung des ungarischen Volkes zurückgewiesen. Außerdem wurden eine Reihe populistischer Kampagnen zur Mobilisierung der ungarischen Bevölkerung gegen die EU geführt (vgl. *Abbildung 7*). Die Kritik der ungarischen Regierung

an den Maßnahmen der EU-Institutionen gipfelt in der Behauptung, dass diese dadurch zu „einer neuen Sowjetunion“ werde.

„Im April 2022 hat die Europäische Kommission schließlich den Rechtsstaatsmechanismus gegen Ungarn in Gang gesetzt, [was] zum Einfrieren von 6,3 Mrd. EUR aus den Kohäsionsfondsmitteln für Ungarn“ geführt hat.

Im April 2022 hat die Europäische Kommission schließlich den Rechtsstaatsmechanismus gegen Ungarn in Gang gesetzt. Begründet wurde dies u. a. mit systemischen Unregelmäßigkeiten, Mängeln und Schwachstellen bei den Verfahren zur Vergabe öffentlicher Aufträge, dem hohen Anteil von Vergabeverfahren mit nur einem Bieter, der geringen Wettbewerbsintensität bei öffentlichen Vergabeverfahren, Problemen bei der Aufdeckung, Prävention und Behebung von Interessenkonflikten sowie dem Fehlen eines funktionierenden und wirksamen Rahmens für die Korruptionsbekämpfung in der Praxis. Das Verfahren hat schließlich zum Einfrieren von 6,3 Mrd. EUR aus den Kohäsionsfondsmitteln für Ungarn sowie dem Verbot von Mittelzahlungen an die im Zuge eines Modellwechsels im ungarischen Hochschulsystem entstandenen „Stiftungen im öffentlichen Interesse“ geführt. Gleichzeitig wurde auch die Auszahlung von Mitteln aus dem COVID-Aufbau- und -Resilienzfonds blockiert. Die Freigabe der Mittel ist an die Erfüllung von insgesamt 27 Meilensteinen gebunden. So hat sich Ungarn u. a. verpflichtet, eine Integritätsbehörde und eine Task Force zur Korruptionsbekämpfung aufzubauen sowie die Rolle des Nationalen Justizrates zu stärken, der als Selbstverwaltungsorgan der ungarischen Justiz von Parlament und Regierung unabhängig ist. Die ungarische Regierung hat zwar die Erfüllung der Meilensteine zugesagt und auch Reformen in Gang gesetzt. Allerdings mehren sich die Anzeichen, dass die Regierung an ihrer Strategie nur oberflächlicher Korrekturen festhält, und Zweifel am ernsthaften Willen zur Durchführung tiefgreifender Reformen angebracht.

In den Auseinandersetzungen zwischen Ungarn und den EU-Institutionen zeigt sich zum einen, dass der EU bisher keine wirksamen Mittel zur Verfügung stehen, um die in Art. 2 verankerten Werte gegen den Willen eines Mitgliedstaates durchzu-

setzen. Zum anderen wird ersichtlich, dass die ungarische Regierung von völlig anderen Prämissen ausgeht als EuGH, Kommission und die Mehrheit der anderen Mitgliedstaaten. Die Wertegrundlage der EU basiert auf dem Konzept der liberalen Demokratie und einem breiten, materiellen Verständnis von Rechtsstaatlichkeit. Dem steht das Konzept der illiberalen Demokratie und ein dünnes, rein formales Verständnis der Rechtsstaatlichkeit der ungarischen Regierung gegenüber, das Rechtsstaatlichkeit auf das Prinzip formaler Legalität reduziert. Danach ist entscheidend, dass Gesetze formal korrekt verabschiedet werden, nicht aber ihre inhaltliche Ausgestaltung. Aus der Perspektive der ungarischen Regierung geht es in der Auseinandersetzung mit den EU-Institutionen um die Verteidigung der ungarischen Souveränität gegen die nicht gerechtfertigten Angriffe der EU. Außerdem werden die wegen der Verletzung der Rechtsstaatsprinzipien gegen Ungarn eingeleiteten Verfahren als politisch motiviert zurückgewiesen. Entsprechend werden rechtlichen Argumenten politische entgegengesetzt (*Bos 2023*).

PERSPEKTIVEN FÜR DIE EU ALS WERTEGEMEINSCHAFT

Die Prozesse der demokratischen Erosion in mehreren Mitgliedstaaten und die damit verbundenen Konflikte um die Werte der EU stellen die Grundlagen des Zusammenhalts der EU und der Solidarität unter den Mitgliedstaaten in Frage. Festzuhalten bleibt, dass die in Art. 2 enthaltenen Werte nur dann als Basis des Zusammenhalts der Union funktionieren können, wenn sie von allen Mitgliedstaaten als gemeinsamer Grundkonsens anerkannt werden. Dies setzt die Bereitschaft zu Kompromissen bei der Auslegung der Werte und der Anpassung nationaler Traditionen voraus. Ist diese Bereitschaft nicht gegeben, wird die EU auf eine reine Interessengemeinschaft reduziert, deren Wert vom materiellen Nutzen für den eigenen Staat abhängt (*Bos 2023*).

Die Instrumente der EU zum Schutz ihrer Werte haben bisher nur eine be-

grenzte Wirksamkeit gegen demokratische Erosionsprozesse und die dadurch ausgelöste Krise der Rechtsstaatlichkeit in der EU entfalten können. Die Krise hat aber auch dazu geführt, dass die gemeinsamen Werte präziser definiert und innovative Instrumente zu ih-

„Die Krise hat aber auch dazu geführt, dass die gemeinsamen Werte präziser definiert und innovative Instrumente zu ihrer Absicherung entwickelt wurden.“

rer Absicherung entwickelt wurden. Dies könnte langfristig zur Festigung der Wertegrundlage der EU und zur Einigung auf einen europäischen Acquis (Besitzstand) zur Rechtsstaatlichkeit führen.

LITERATURHINWEISE

Bos, Ellen/Kristina Kurze (2021): Zur Einführung einer Rechtsstaatskonditionalität in der Europäischen Union: die Corona-Krise als „Window of Opportunity“. In: *Integration* 44 (1), S. 23-39, <https://doi.org/10.5771/0720-5120-2021-1-23>.

Bos, Ellen (2021): Politisches System und Demokratieentwicklung in Ungarn: Funktionsdefizite und Instrumentalisierung demokratischer Verfahren durch die Regierungsparteien. In: Ellen Bos/Astrid Lorenz (Hrsg.): *Das politische System Ungarns. Nationale Demokratieentwicklung, Orbán und die EU*, Wiesbaden, S. 25–55.

Bos, Ellen (2023): Europäische Werteordnung und die Krise der Rechtsstaatlichkeit in der EU: Herausforderungen und Perspektiven. In: Philipp Gieg et al. (Hrsg.): *Jenseits der Krisen: Potenziale der europäischen Integration im 21. Jahrhundert*, Forschungen zur Europäischen Integration, Wiesbaden, S. 285-307, https://doi.org/10.1007/978-3-658-41608-9_11.

Cabada, Ladislav (2019): Ein Europa oder mehrere? Ostmitteleuropa auf der Suche nach den (europäischen) Werten. In: Peter Nitschke (Hrsg.): *Gemeinsame Werte in Europa? Stärken und Schwächen im normativen Selbstverständnis der Europäischen Integration*, Baden-Baden, S. 29-49.

Europäische Kommission (2014): Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat. Ein neuer EU-Rahmen zur Stärkung des Rechtsstaatsprinzips, COM(2014) 158 final, 11.03.2014.

Europäische Kommission (2019a): Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat und den Rat. Die weitere Stärkung der Rechtsstaatlichkeit in der Union. Aktuelle Lage und mögliche nächste Schritte, COM(2019) 163 final, 03.04.2019.

Europäische Kommission (2019b): Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Die Stärkung der Rechtsstaatlichkeit in der Union. Ein Konzept für das weitere Vorgehen. COM(2019) 343 final, 17.7.2019.

Europäischer Gerichtshof (EuGH) (2022): Urteil des Gerichtshofs (Plenum) vom 16. Februar 2022. Ungarn gegen Europäisches Parlament und Rat der Europäischen Union. Nichtigkeitsklage – Verordnung (EU, Euratom) 2020/2092 – Allgemeine Konditionalitätsregelung zum Schutz des Haushalts der Europäischen Union, Rechtssache C-156/21, <https://curia.europa.eu/juris/document/document>.

[jsf?text=&docid=254061&pageIndex=0&doclang=DE&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=142195](https://www.eur-lex.europa.eu/juris?text=&docid=254061&pageIndex=0&doclang=DE&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=142195) (09.10.2023).

Europäischer Rat (1993): Europäischer Rat Kopenhagen. 21.-22. Juni 1993: Schlussfolgerungen des Vorsitzes (Kopenhagener Kriterien), SN 180/1/93, 21.-22.06.1993.

Europäisches Parlament (2018): Entschließung. Die Lage in Ungarn, P8_TA(2018)0340, 12.09.2018.

Kneuer, Marianne (2021): Unravelling democratic erosion: Who drives the slow death of democracy, and how?. In: *Democratization* 28 (8), S. 1442–1462, <https://doi.org/10.1080/13510347.2021.1925650>.

Priebus, Sonja/Lisa H. Anders (2020): Rechtliche Lösungen für politische Konflikte? Rechtsstaatsbezogene Vertragsverletzungsverfahren gegen Ungarn. In: *Integration* 43 (2), S. 120–143, <https://doi.org/10.5771/0720-5120-2020-2-121>.

Verordnung (EU, Euratom) 2020/2092 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16.12.2020 über eine allgemeine Konditionalitätsregelung zum Schutz des Haushalts der Union.

IDEEN FÜR DEN UNTERRICHT

(Jana Deiß)

BILDUNGSPLANBEZUG GEMEINSCHAFTSKUNDE (BASIS-/LEISTUNGSFACH)

Grundlagen des politischen Systems

(1/3) demokratische, autoritäre und totalitäre Typen politischer Systeme vergleichen (zum Beispiel Herrschaftslegitimation, -zugang, -anspruch, -monopol, -struktur und -weise)

Gesetzgebung und Regieren

(3/6) die Europäisierung der Gesetzgebung erläutern (zum Beispiel EU-Verordnungen, -Richtlinien, -Beschlüsse und -Empfehlungen, Entscheidungen des EuGH)

Kontrolle politischer Herrschaft

(6) die Aufgaben des EuGH beschreiben (zum Beispiel Nichtigkeitsklagen, Vertragsverletzungsverfahren, Untätigkeitsklagen, Vorabentscheidungen) und an einem vorgegebenen Fallbeispiel die Kontrollfunktion des EuGH bewerten.

AUFGABEN ZUM BASISTEXT

1. „Der heute im EUV verankerten Selbstbeschreibung der EU als Wertegemeinschaft liegt die Vorstellung einer universellen demokratischen Kultur zugrunde, die für alle demokratischen Staaten Gültigkeit hat.“

- a) Führen Sie noch vor der Lektüre des Basistextes in Ihrem Kurs ein Brainstorming zur Frage durch, welche Werte und Normen die Grundlage einer „universellen demokratischen Kultur“ sein sollten.
- b) Vergleichen Sie Ihre Ergebnisse mit den Inhalten des Vertrags über die Europäische Union (EUV) in M 1.

2. Das Rechtsstaatsprinzip zählt „zu den tragenden Grundsätzen der gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen aller EU-Mitgliedstaaten“.

a) Stellen Sie die Integration des Rechtsstaatsprinzips in die „universelle demokratische Kultur“ der EU anhand der Vertragsinhalte chronologisch dar. Eine Vorlage findet sich auf **Moodle Mo1**.

b) Erläutern Sie, inwieweit die Vertragsinhalte die europäische Integration vertiefen.

3. Die EU muss in der Lage sein, ihre „Werte im Rahmen der durch die Verträge übertragenen Aufgaben zu verteidigen“.

- a) Stellen Sie die politischen und rechtlichen Instrumente dar, welche der EU bei Verstößen gegen rechtsstaatliche Prinzipien zur Verfügung stehen.
- b) Bewerten Sie die Sanktionsmöglichkeiten der EU anhand der Kriterien Legitimität und Effektivität.

c) Erörtern Sie ausgehend von Ihren Ergebnissen das Spannungsverhältnis von europäischer Integration und nationaler Souveränität.

d) Sie sind Mitglied des europäischen Parlaments. In einer Plenarsitzung wird über eine Vertragsänderung diskutiert, die es ermöglichen soll, dass Mitgliedstaaten bei schwerwiegenden Verstößen gegen die Rechtsstaatsprinzipien der EU aus der Union ausgeschlossen werden können. Gestalten Sie eine Rede, welche diese Forderung unterstützt oder dieser Forderung widerspricht. Hinweise zur Gestaltung einer Rede finden Sie auf https://lehrerfortbildung-bw.de/u_gewi/gk/gym/bp2016/fb5/2_komp/6_vorlagen/3_methode/06_technik/ (06.10.2023)



AUFGABEN ZUM MATERIALTEIL

DEMOKRATIE UND RECHTSSTAATLICHKEIT IN DER EU ZWISCHEN ANSPRUCH UND WIRKLICHKEIT

1. Analysieren Sie M 2.

2. Erklären Sie anhand von M 3, wie es um die Qualität der Demokratie in Polen und Ungarn bestellt ist.

3. „Da der Rückgang der demokratischen Qualität mit einer expliziten Ablehnung liberaler Werte verbunden ist, erweist sich der gemeinsame Wertekonsens der EU inzwischen zunehmend als brüchig.“ (Ellen Boss)

Überprüfen Sie ausgehend von M 3 - M 5 die Aussage aus dem Basistext.

Beziehen Sie dabei die Aspekte Demokratieakzeptanz und Demokratiezufriedenheit in Ihre Antwort ein.

4. „Wir haben es hier mit einer Art Fassadendemokratie zu tun. Denn: Ja, wir haben einige Institutionen, wir haben Gerichte. Die sind aber nicht völlig unabhängig. Und wir haben ein Verfassungsgericht, das kein Verfassungsgericht ist.“ (Igor Tuleya, Richter am Bezirksgericht in Warschau), <https://www.zdf.de/nachrichten/politik/polen-rechtsstaatlichkeit-tusk-justizreform-100.html> (06.10.2023).

Erörtern Sie ausgehend von M 3, M 5, M 6 und M 7, inwiefern Polen als eine „Fassadendemokratie“ bezeichnet werden kann. Ein mögliches **Tafelbild** findet man auf **Moodle Mo2**.

Zusatzmaterial zu *Gemeinschaftskunde bilingual* ("Hungary can no longer be considered a full democracy") findet man auf **Moodle Mo3**.

5. „Ohne entschiedenes Vorgehen, ohne Sanktionen gegenüber Polen und Ungarn können diese Regierungen unbeirrt ihren Kurs fortsetzen und kommen ungestraft davon.“ (Sonja Priebus)

Beurteilen Sie ausgehend von M 8 das „Artikel-7-Verfahren“ (Abb. 4, S. 23/ M 1) als Mittel der EU, dem Demokratieabbau in Polen und Ungarn entgegenzuwirken.

6. Analysieren Sie nochmals M 2 und vergleichen Sie Ihre Antworten mit denen zu Aufgabe 1.

7. „Die Justizialisierung politischer Konflikte führt regelmäßig zur Politisierung der Justiz.“ (Philip Manow auf der Jahrestagung Gemeinschaftskunde des ZSL in Kooperation mit der LpB am 16.12.2022). Als Justizialisierung bezeichnet man den Einfluss von Gerichtsentscheidungen bzw. rechtlichen Erwägungen auf (politische) Entscheidungen.

Erläutern Sie, welche Herausforderungen sich für die Demokratie und die Rechtsstaatlichkeit aus der Gewaltenschränkung zwischen Exekutive, Legislative und Judikative ergeben. Materialien zur **Differenzierung** finden Sie auf **Moodle Mo4**.

Zusatzmaterial zu *Gemeinschaftskunde bilingual* (Corruption within the European Union and its effects on constitutionality) findet man auf **Moodle Mo5**.

Gemeinschaftskunde und Geschichte **fächerübergreifend**: Die liberale Demokratie als „neues Herrschaftsmodell“? findet man auf **Moodle Mo6**.

M1 VERTRAG ÜBER DIE EUROPÄISCHE UNION

Artikel 2

Die Werte, auf die sich die Union gründet, sind die Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und die Wahrung der Menschenrechte einschließlich der Rechte der Personen, die Minderheiten angehören. Diese Werte sind allen Mitgliedstaaten in einer Gesellschaft gemeinsam, die sich durch Pluralismus, Nichtdiskriminierung, Toleranz, Gerechtigkeit, Solidarität und die Gleichheit von Frauen und Männern auszeichnet.

Artikel 7

(1) Auf begründeten Vorschlag eines Drittels der Mitgliedstaaten, des Europäischen Parlaments oder der Europäischen Kommission kann der Rat mit der Mehrheit von vier Fünfteln seiner Mitglieder nach Zustimmung des Europäischen Par-

laments feststellen, dass die eindeutige Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung der in Artikel 2 genannten Werte durch einen Mitgliedstaat besteht. Der Rat hört, bevor er eine solche Feststellung trifft, den betroffenen Mitgliedstaat und kann Empfehlungen an ihn richten, die er nach demselben Verfahren beschließt.

Der Rat überprüft regelmäßig, ob die Gründe, die zu dieser Feststellung geführt haben, noch zutreffen.

(2) Auf Vorschlag eines Drittels der Mitgliedstaaten oder der Europäischen Kommission und nach Zustimmung des Europäischen Parlaments kann der Europäische Rat einstimmig feststellen, dass eine schwerwiegende und anhaltende Verletzung der in Artikel 2 genannten Werte durch einen Mitgliedstaat vorliegt, nachdem er den betroffenen Mitgliedstaat zu einer Stellungnahme aufgefordert hat.

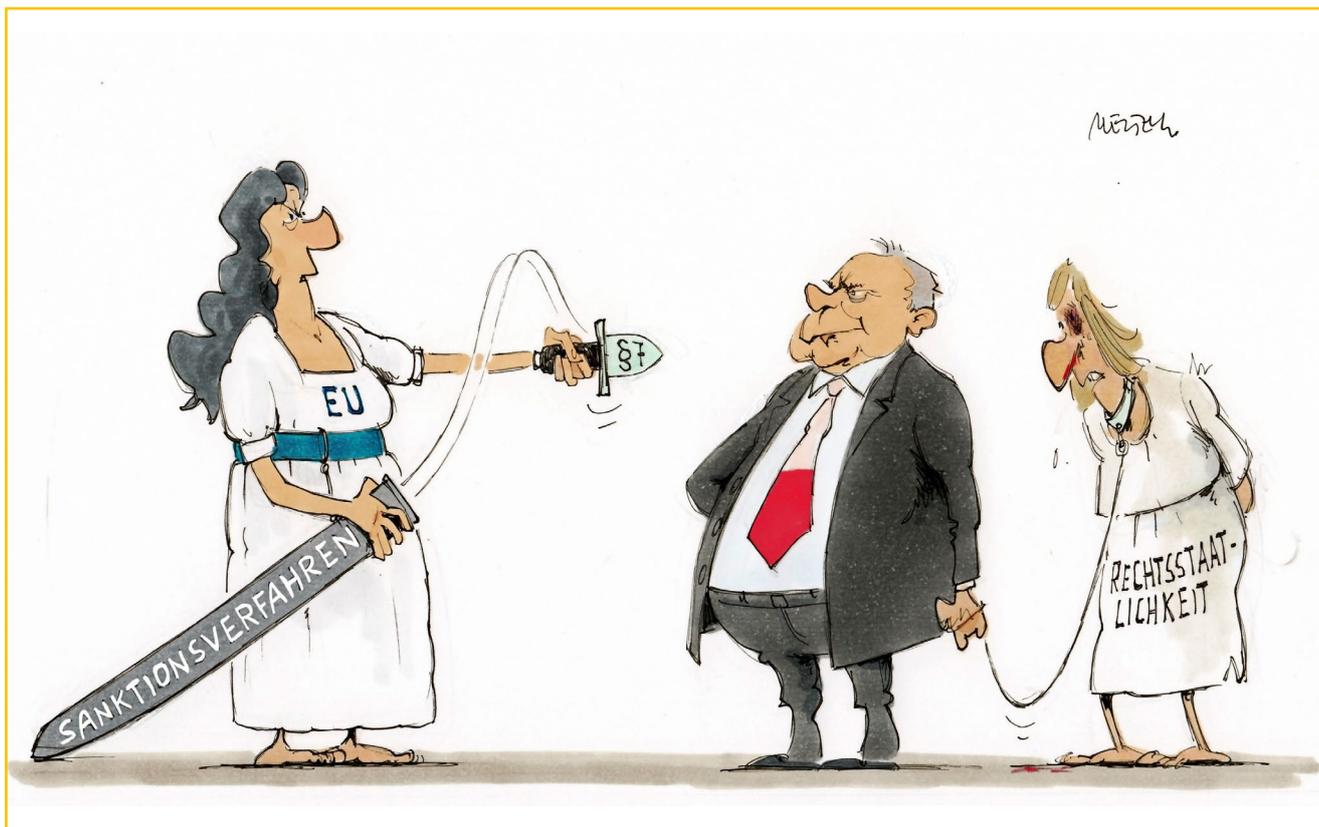
(3) Wurde die Feststellung nach Absatz 2 getroffen, so kann der Rat mit qualifizierter Mehrheit beschließen, bestimmte Rechte auszusetzen, die sich aus der Anwendung der Verträge auf den betroffenen Mitgliedstaat herleiten, einschließlich der Stimmrechte des Vertreters der Regierung dieses Mitgliedstaats im Rat. Dabei berücksichtigt er die möglichen Auswirkungen einer solchen Aussetzung auf die Rechte und Pflichten natürlicher und juristischer Personen.

Die sich aus den Verträgen ergebenden Verpflichtungen des betroffenen Mitgliedstaats sind für diesen auf jeden Fall weiterhin verbindlich.

Quelle: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0020.02/DOC_1&format=PDF (16.09.2022).

M2

„EU-SANKTIONEN“



© Gerhard Mester 2017

M3a DEMOKRATIEMATRIX

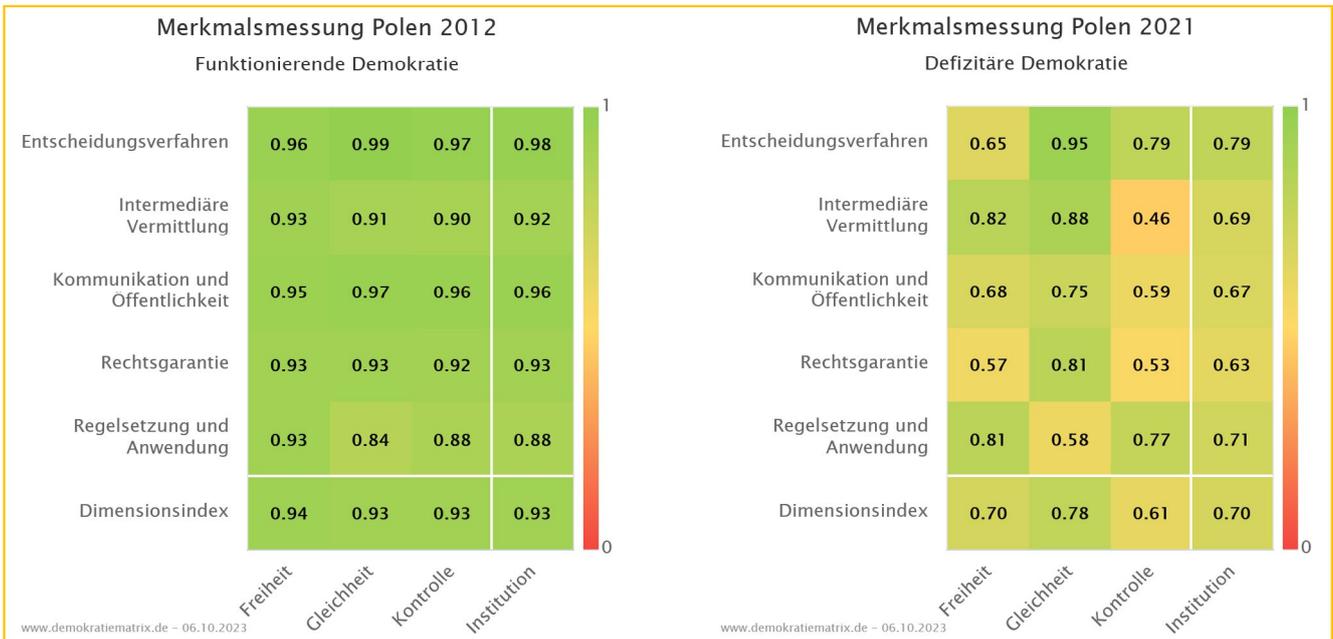
| | Freiheit | Gleichheit | Kontrolle |
|----------------------------------|---|---|--|
| Entscheidungsverfahren | Freie Wahlen | Gleiche Partizipationschancen, Stimmengleichheit | Kontrolle durch Wahlkommission |
| Intermediäre Vermittlung | Organisationsfreiheiten | Gleiche Organisations- und Handlungsrechte | Kontrolle durch Verbände, Parteien und Zivilgesellschaft |
| Kommunikation und Öffentlichkeit | Kommunikationsfreiheiten | Gleiche Beteiligungschancen | Kontrolle durch Medien |
| Rechtsgarantie | Unabhängigkeit der Justiz, Rechtsicherheit | Gleiche Rechte und Gleichbehandlung durch Justiz | Effektive Rechtsprechung |
| Regelsetzung und -anwendung | Unabhängigkeit und Effektivität der Regierung | Gleiche Behandlung durch Parlament und Verwaltung | Kontrolle durch Parlament und Verwaltung |

Zur **Erklärung** der Demokratiematrix:
 Vgl. Basistext der Politikwissenschaftler Hans Joachim Lauth und Lukas Lemm in D&E Heft 84-2022 Demokratie in Krisenzeiten - Herausforderungen und Chancen,
https://www.deutschlandundeuropa.de/84_22/demokratie_krisenzeiten.pdf (06.10.2023). Vgl. auch die Ausführungen S. 46.



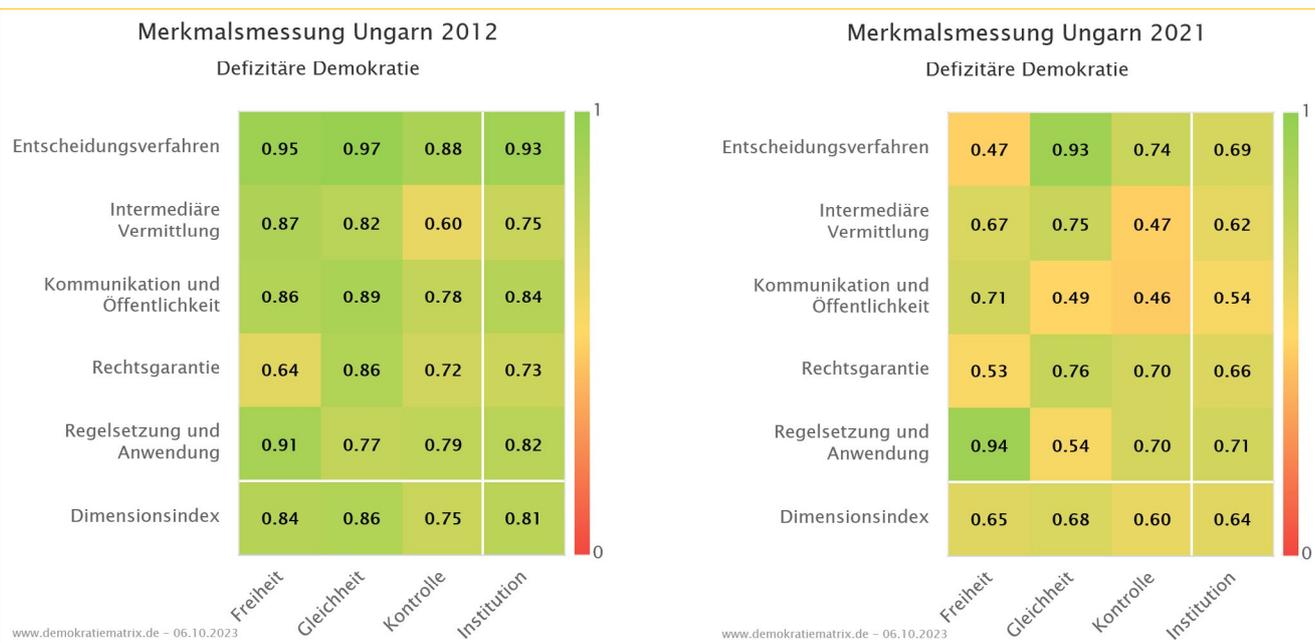
Quelle: <https://www.demokratiematrix.de> (20.09.2023).

M3b WIE IST ES UM DIE DEMOKRATIE IN POLEN BESTELT?



Quelle: <https://www.demokratiematrix.de/> (06.10.2023).

M3c WIE IST ES UM DIE DEMOKRATIE IN UNGARN BESTELLT?



Quelle: <https://www.demokratiematrix.de/> (06.10.2023).

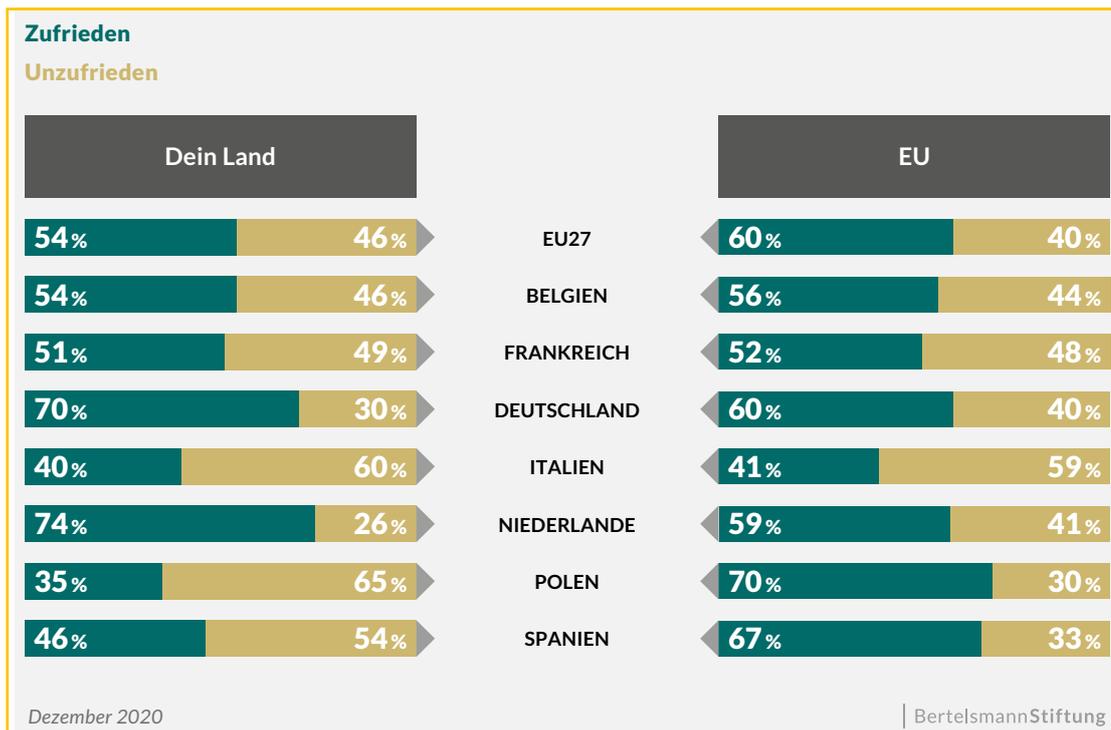
M4a WIE WICHTIG SIND IHNEN DIE FOLGENDEN ELEMENTE FÜR EINE DEMOKRATIE?

| | EU27 | BEL | FRA | DEU | ITA | NLD | POL | ESP |
|--|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| Regierungen halten sich wie alle an das Gesetz | 9,1 | 9,1 | 8,9 | 8,8 | 9,2 | 8,8 | 9,1 | 9,1 |
| Gleichheit vor dem Gesetz | 9,0 | 8,8 | 8,7 | 8,9 | 9,1 | 8,7 | 9,1 | 9,1 |
| Freie und faire Wahlen | 8,9 | 8,7 | 8,5 | 9,2 | 8,9 | 8,6 | 8,7 | 9,0 |
| Meinungsfreiheit | 8,9 | 8,8 | 8,6 | 9,2 | 8,7 | 8,6 | 8,8 | 8,8 |
| Akzeptanz von Wahlergebnissen | 8,6 | 8,4 | 8,1 | 9,0 | 8,5 | 8,2 | 8,5 | 8,8 |
| Gerichte begrenzen die Zuständigkeit des Staates | 8,5 | 8,4 | 8,3 | 8,3 | 8,4 | 8,2 | 8,8 | 8,7 |
| Schutz von Minderheitenrechten | 8,2 | 8,2 | 7,9 | 8,4 | 8,6 | 8,3 | 8,2 | 8,5 |
| Starke Führung | 7,9 | 7,4 | 7,0 | 8,1 | 8,1 | 7,9 | 8,2 | 8,3 |
| Parteien bieten veritable Alternativen | 7,9 | 7,4 | 7,4 | 8,0 | 8,3 | 7,7 | 7,1 | 8,4 |
| Opposition frei die Regierung zu kritisieren | 7,9 | 7,7 | 7,4 | 8,3 | 7,7 | 7,9 | 7,5 | 7,8 |
| Medien frei die Regierung zu kritisieren | 7,9 | 7,9 | 7,6 | 8,3 | 7,6 | 7,8 | 7,6 | 8,3 |

Skala von 1 (unwichtig) bis 10 (sehr wichtig)

Quelle: Studie der Bertelsmann-Stiftung: Demokratie und Rechtsstaatlichkeit in der Europäischen Union, Bertelsmann Stiftung Juli 2021, https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/user_upload/eupinions_Demokratie.pdf (15.09.2023).

M4b WIE ZUFRIEDEN SIND SIE MIT DER FUNKTION DER DEMOKRATIE IN IHREM LAND UND DER EU?



Quelle: Studie der Bertelsmann-Stiftung: Demokratie und Rechtsstaatlichkeit in der Europäischen Union, Bertelsmann Stiftung Juli 2021, https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/user_upload/eupinions_Demokratie.pdf (15.09.2023).

M5a POLEN: DEMOKRATIE IM STRESSTEST, STUDIE DER ROBERT BOSCH STIFTUNG UND DER ORGANISATION MORE IN COMMON 2021

Seit dem Doppelwahlsieg der Partei Recht und Gerechtigkeit (PiS) im Jahr 2015, als Andrzej Duda zum Staatspräsidenten gewählt wurde und die Nationalkonservativen die absolute Mehrheit in beiden Kammern des Parlaments erlangten, ist Polen in den Mittelpunkt der globalen Debatten rund um Populismus und die Resilienz liberaler Demokratien gerückt. Denn bereits kurz nach dem Wahlerfolg begann die von Jarosław Kaczyński angeführte Partei, das System der Gewaltenteilung auszuhebeln und Hürden zu beseitigen, die das Handeln der Exekutive einschränken könnten. So wurde Polens im Vergleich zu den etablierten Demokratien Westeuropas noch junge demokratische Grundordnung auf eine harte Probe gestellt.

Allem voran wurde durch die praktische Entmachtung des Verfassungsgerichts eine zentrale Kontrollinstitution des nach 1989 aufgebauten Institutionensystems ausgeschaltet. Es folgten zahlreiche weitere Schritte, die schließlich im Dezember 2017 die Europäische Kommission dazu bewegten, eine eindeutige Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung der Rechtsstaatlichkeit festzustellen und erstmalig das Verfahren nach Artikel 7 des Vertrags

über die Europäische Union einzuleiten. Denn – so die Europäische Kommission – durch die Reformen, die „sich auf die gesamte Struktur des polnischen Justizsystems – auf den Verfassungsgerichtshof, das Oberste Gericht, die ordentlichen Gerichte, den nationalen Justizrat, die Strafverfolgung und die Staatliche Hochschule für Richter und Staatsanwälte – auswirken, [wurden] Exekutive und Legislative systematisch befähigt [...], politischen Einfluss auf die Zusammensetzung, Befugnisse, Verwaltung und Arbeitsweise der Judikative auszuüben“ [...]

Obwohl der autoritäre Regierungsstil, die Aushöhlung liberal-demokratischer Regeln und die damit verbundene Einschränkung der Grundrechte immer wieder große Protestwellen ausgelöst haben, konnte die PiS 2019 dennoch ihren Wahlerfolg wiederholen und erneut die absolute Mehrheit im Sejm, der Unterkammer des Parlaments, erlangen. Der knappe Verlust der Kontrolle über den Senat stellte angesichts der Wiederwahl von Andrzej Duda zum Staatsoberhaupt nur eine kleine Korrektur dar. Paradoxe Weise kann also eine Regierung, die immer wieder wegen Verstößen gegen demokratische Prin-

zipien in der Kritik steht, sich auf ihre demokratische Legitimation durch das Volk berufen. [...]

Die Ergebnisse [der Studie] zeigen, dass in Polen ein breiter Konsens darüber besteht, welche Merkmale eine Demokratie ausmachen, doch nicht unbedingt darüber, wie diese in die Praxis umgesetzt werden sollten – und somit auch nicht darüber, wie Demokratie tatsächlich gelebt werden soll. Zu den Prinzipien, die aus Sicht der Befragten in einer Demokratie unabdingbar sind, gehören in erster Linie klassische liberale Werte wie Freiheit der Meinungsäußerung (Durchschnittswert: 5,4) inklusive Demonstrationsrecht (5,2), freie Wahlen (5,4), die Religionsfreiheit (5,4), Gewaltenteilung (5,3), Medienfreiheit (5,2), die Gleichheit aller Menschen vor dem Gesetz (5,2) und der Schutz von Minderheiten vor Diskriminierung (5,0). Diese demokratische Grundeinstellung zeigt sich auch in der Ablehnung diktatorischer Regime als möglicher Vorbilder: Lediglich 17 Prozent aller Befragten glauben, man könne von Staatsoberhäuptern wie Wladimir Putin und Alexander Lukaschenko, „die mit starker Hand regieren“, etwas lernen. Ganz ausdrücklich stimmen dem nur 4 Prozent zu, während

83 Prozent Diktatoren jegliche Vorbildfunktion absprechen. Das bestätigt den Eindruck, dass die Menschen in Polen gegen eine offen formulierte autokratische Alternative immun sind.

Auch steht eine große Mehrheit der Polinnen und Polen hinter der Devise „Demokratie braucht Demokraten“. 88 Prozent der Befragten glauben, es gehöre zu einer Demokratie, dass sich alle Bürger am politischen Leben beteiligen (4,9). Mit großer Mehrheit (84 Prozent) lehnen sie ab, dass sich in einer Demokratie ausschließlich Politiker um die Politik kümmern sollten und es aus Sicht der „normalen Leute“ reiche, alle paar Jahre wählen zu gehen. Vielmehr sollten sich die Bürger kontinuierlich, auch zwischen den Wahlen, politisch engagieren. Stellt man diese Werte neben die Ansicht von 76 Prozent der Befragten, dass auch eine Regierung, die demokratisch ins Amt gewählt wurde, undemokratisch sein könne, wenn sie bestimmten demokratischen Werten den Rücken kehre, zeigt sich die Verpflichtung der meisten Menschen in Polen gegenüber dem Gebot der demokratischen Wachsamkeit.

Die Rolle der Wächter der Demokratie sollten nach Ansicht der Befragten jedoch nicht nur die Bürgerinnen und Bürger

übernehmen, sondern auch die parlamentarische Opposition. 90 Prozent halten das Recht der Opposition auf Regierungskritik für ein demokratisches Grundprinzip (5,0). Konsequenterweise erwarten 82 Prozent, dass die Opposition die Regierung stets im Auge behalten und eigene Ideen präsentieren solle.

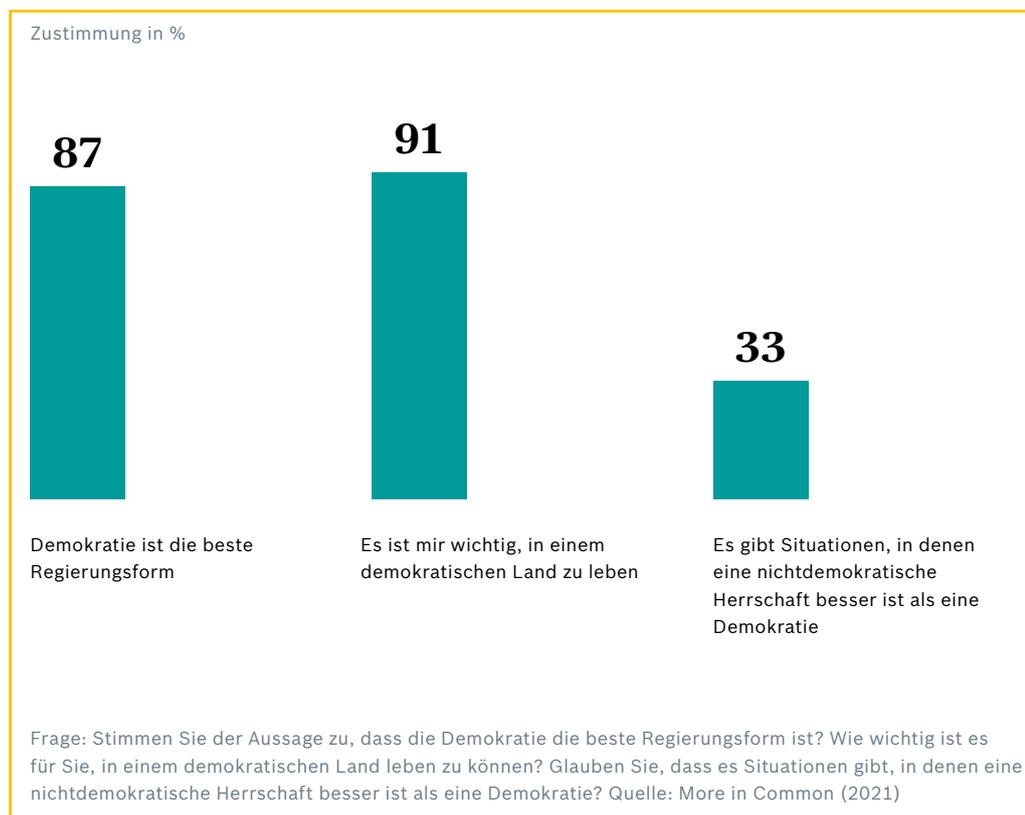
Die erhobenen Daten zeigen auch deutlich, dass es vielen Menschen bei der Definition von Demokratie nicht nur um deren theoretische Vollkommenheit und gesellschaftspolitisches Engagement geht, sondern ebenso um die lebensnahe Wirksamkeit und Leistung des Systems. In diesem Sinne wird generell erwartet, dass ein demokratischer Staat seinen Bürgern würdige Lebensbedingungen garantiere (5,1) und dafür Sorge, dass die Kluft zwischen Arm und Reich nicht zu groß werde (4,9). Es zählt also auch die soziale Komponente. Das wurde auch in unseren Fokusgruppen deutlich, wo als Beispiele für demokratische Staaten in erster Linie die nordischen Länder genannt wurden. Dass der Demokratie kein Blankoscheck ausgestellt wird, zeigt sich in der Überzeugung von 44 Prozent, dass die Demokratie nur dann eine gute Sache sei, wenn sie auch gute Ergebnisse

für die Menschen liefere. Für viele Menschen ist die Demokratie also kein Selbstzweck, sondern auch Mittel zum Zweck.

An sich gibt diese Output-Orientierung keine antidemokratische Haltung wieder; zahlreiche Demokratieforscher betonen, dass sich eine Demokratie nicht allein durch die Überlegenheit ihrer Werte gegenüber anderen Systemen legitimieren kann oder durch die Ausgereiftheit ihrer freiheitlich-rechtsstaatlichen Ordnung. Eine Demokratie muss ihre Legitimität anhaltend durch gute Politikergebnisse reproduzieren, um in den Augen der Bürger stets die eigene Leistungsfähigkeit und Überlegenheit gegenüber anderen Systemen zu belegen. Diese theoretische Annahme wird durch unsere Erhebung bestätigt. Das will indes nicht heißen, dass sich bei schlechten Politikergebnissen eine Vielzahl von Polinnen und Polen automatisch von der Demokratie abwenden würde. Denn die bezieht ihre Legitimität aus mehreren Quellen. Allerdings sind durchaus Verschiebungen innerhalb des demokratischen Systems denkbar – etwa weg von der liberalen hin zu einer illiberalen Prägung, wenn erstere „versagt“.

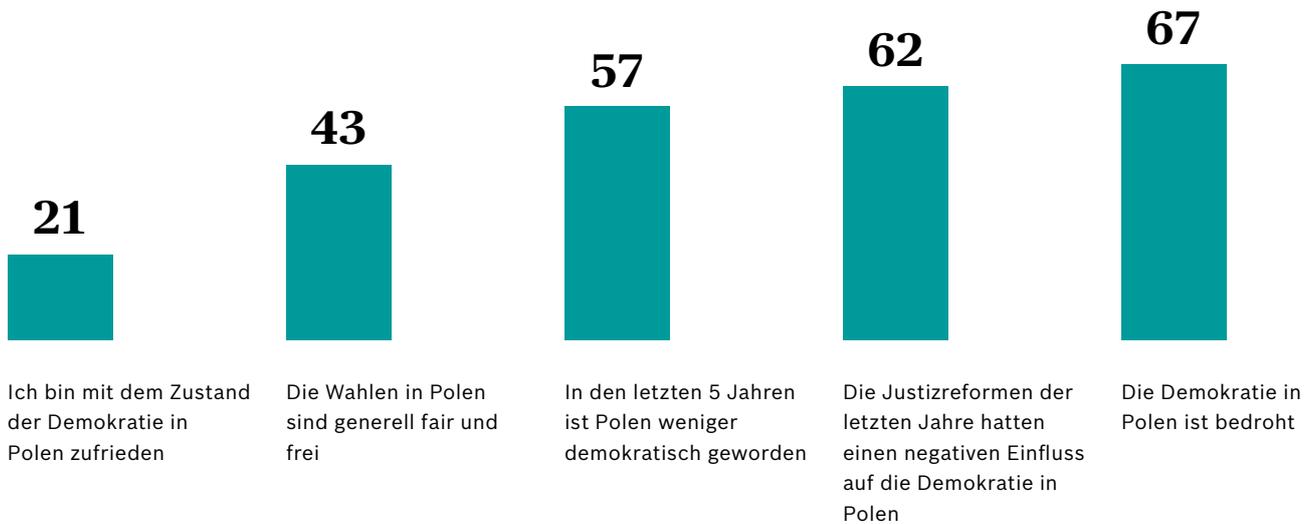
Quelle: Beziehungskrise? Bürger und ihre Demokratie in Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Polen und den USA. Studie der Robert Bosch Stiftung und der Organisation More in Common, in: <https://www.bosch-stiftung.de/de/publikation/beziehungskrise-buerger-und-ihre-demokratie-deutschland-frankreich-grossbritannien> (10.09.2023).

M5b POLEN – AKZEPTANZ VON DEMOKRATIE



M5c POLEN – BEWERTUNG DEMOKRATISCHER REALITÄT

Zustimmung in %



Fragen: Sind Sie mit dem Zustand der Demokratie in Polen zufrieden? Sind Ihrer Meinung nach die Wahlen in Polen generell frei und fair? Ist Polen in den letzten 5 Jahren mehr oder weniger demokratisch geworden? Bitte geben Sie an, wie die Reformen der Justiz, einschließlich des Verfassungstribunals und des Obersten Gerichtshofs, die Entwicklung der Demokratie in Polen beeinflusst haben oder beeinflussen; Ist Ihrer Meinung nach die Demokratie in Polen bedroht? Quelle: More in Common (2021)

Quelle: Beziehungskrise? Bürger und ihre Demokratie in Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Polen und den USA. Studie der Robert Bosch Stiftung und der Organisation More in Common, in: <https://www.bosch-stiftung.de/de/publikation/beziehungskrise-buerger-und-ihre-demokratie-deutschland-frankreich-grossbritannien> (10.09.2023).

M6 DEMOKRATIE IN POLEN: EIN RICHTER REBELLIERT, WELTSPIEGEL 09.07.2021



Quelle: <https://www.youtube.com/watch?v=DpYshnN4hnU> (25.09.2023).

Jedes Jahr untersucht die EU-Kommission den Stand der Rechtsstaatlichkeit in allen Mitgliedstaaten. Dieses Jahr schneidet Polen am schlechtesten ab. Aber auch an Deutschland gibt es Kritik.

Die EU-Kommission sieht zwar Fortschritte bei der Rechtsstaatlichkeit in vielen Mitgliedstaaten, stellt aber insbesondere Polen ein schlechtes Zeugnis aus. „Es gibt weiter ernsthafte Besorgnis hinsichtlich der Unabhängigkeit der polnischen Justiz“, urteilt sie in ihrem vierten Jahresbericht zur Rechtsstaatlichkeit. Das betrifft den Landesjustizrat, der Richter ernennt und faktisch von der Regierung abhängig ist, mehrere Verfassungsrichter, die nicht ordnungsgemäß berufen wurden, und die fortdauernden Disziplinarverfahren gegen Richter, die gegen EU-Recht verstoßen. Risiken sieht die Kommission auch für Korruption, insbesondere „die Gefahr der selektiven Anwendung des Rechts und der Straflosigkeit, wegen der uneinheitlichen Behandlung von Korruptionsfällen aus politischen Gründen“ – ein gravierender Vorwurf. [...]

Das harsche Urteil lässt die Auszahlung von insgesamt 110 Milliarden Euro an EU-Mitteln, die wegen Rechtsstaatsmängeln blockiert sind, in die Ferne rücken. [...] Warschau droht sogar ein Verfahren zum Schutz des EU-Haushalts [Verfahren zur Kürzung von EU-Mitteln, wenn Mitgliedstaaten gegen die Rechtsstaatlichkeit verstoßen haben, Anm. d. Red.], wie die Kommission es im vorigen Jahr gegen Ungarn betrieben hat. Danach gefragt, hielt sich Justizkommissar Didier Reynders diese Option ausdrücklich offen. „Wir werden Sie informieren, nachdem wir eine Ent-

scheidung getroffen haben“, sagte er. Die Regierung in Warschau hatte sich Hoffnungen auf Fortschritt gemacht, weil sie die umstrittene Disziplinargerichtsbarkeit reformierte. Allerdings fertigte Staatspräsident Andrzej Duda das entsprechende Gesetz nicht aus, sondern überwies es an das Verfassungsgericht, das sich die PiS-Regierung unterworfen hat.

Leichte Verbesserungen sieht die Kommission hingegen bei Ungarn. Dort sei die politische Einflussnahme auf Richterernennungen und Verfahrensentscheidungen am Obersten Gericht vermindert worden. Allerdings bleibe intransparent, wie Fälle auf unterer Ebene Richtern zugeteilt würden – das ist eine beliebte Methode, um politisch genehme Urteile zu erwirken. Die Kommission würdigt Reformen zum Kampf gegen Korruption, darunter die Einrichtung einer neuen Kontrollbehörde und die Möglichkeit, die Einstellung von Ermittlungen gerichtlich überprüfen zu lassen. Diese und weitere Reformen wurden Budapest auferlegt, bevor eingefrorene Mittel in Höhe von insgesamt 34 Milliarden Euro freigegeben werden können. Freilich bemängelt die Kommission, dass Anschuldigungen gegen ranghohe Politiker und ihr Umfeld – dies schließt Ministerpräsident Viktor Orbán ein – weiter Anlass zu „ernster Besorgnis“ seien. Außerdem sei die Pflicht zur Offenlegung von Vermögenswerten vom Parlament verwässert worden; auch dies geschah durch Orbáns Partei Fidesz. Somit ist auch für Ungarn nicht absehbar, ob und wann Mittel entsperrt werden.

Insgesamt sieht die Kommission überwiegend Fortschritte in den Mitgliedstaaten.

Von den Empfehlungen, die sie im vorigen Jahr erstmals gab, seien 25 Prozent vollständig und 40 Prozent teilweise erfüllt worden, sagte Reynders. Die Kommission bewertet in jedem Mitgliedstaat die Unabhängigkeit der Justiz, die Bekämpfung von Korruption, die Freiheit und Unabhängigkeit der Medien sowie die Gewaltenteilung. Deutschland bescheinigt sie eine effiziente und unabhängige Justiz, listet aber auch einige Mängel auf. So sei der Pakt für den Rechtsstaat, mit dem zusätzliche Richter-Stellen geschaffen wurden, nicht verlängert worden. Angesichts der bevorstehenden Pensionierungswelle bleibe die Bereitstellung von angemessenen Mitteln durch den Bund eine Herausforderung. Moniert wird zudem, dass entgegen Ankündigungen noch keine Schritte unternommen worden seien, um Weisungen der Justizminister an die Staatsanwaltschaften einzuschränken. Beim Kampf gegen Korruption bemängelt Brüssel, dass das Gesetz zur Parteienfinanzierung nicht reformiert worden sei. Auch die Regeln zur Offenlegung von Vermögenswerten für Regierungsmitglieder und Abgeordnete sowie für die Abkühlphase nach dem Ende von Amt und Mandat reichten nicht aus.

© <https://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/eu-rechtsstaatsbericht-schlechtes-zeugnis-fuer-polen-19012416.html> (25.09.2023).

Zum vollständigen Bericht: https://germany.representation.ec.europa.eu/news/eu-bericht-zur-rechtsstaatlichkeit-positive-entwicklungen-den-eu-staaten-aber-weiterhin-bedenken-2023-07-05_de (25.09.2023).

M8 SCHLEICHENDER DEMOKRATIEABBAU IN DER EU, DEUTSCHLANDFUNK NOVA 31.12.2021



Quelle: <https://www.deutschlandfunknova.de/beitrag/schleichender-demokratieabbau-in-der-eu-verfahren-gegen-polen-und-ungarn> (10.10.2023).

VON 27 ZU 37 MITGLIEDERN: KANN DIE EU DIE FORTSETZUNG DER ERWEITERUNG VERKRAFTEN?

BARBARA LIPPERT



Abb. 1: Sitz des Europäischen Parlaments in Straßburg © picture alliance / | Daniel Kalker

Vor 50 Jahren nahmen die damaligen Europäischen Gemeinschaften erstmals neue Mitglieder auf. 1973 traten das Vereinigte Königreich, Irland und Dänemark der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) und Euratom bei. Beide Gemeinschaften waren 1957 von sechs Staaten – Frankreich, der Bundesrepublik Deutschland, Italien, Belgien, Luxemburg und den Niederlanden – gegründet worden. Seit der ersten sogenannten Norderweiterung sind weitere 19 Länder – zuletzt 2013 Kroatien – in mehreren Aufnahmerunden in die Europäischen Gemeinschaften (EG) bzw. die EU aufgenommen worden. Das Vereinigte Königreich ist 2020 als erstes Land wieder aus der EU ausgetreten. Dieser Brexit hat jedoch nicht Schule gemacht. Offenbar überwiegt der Nutzen der Mitgliedschaft die Kosten. Die Szenerie ist im Jahr 2023 sogar so, dass die EU zehn Ländern, die in die Gemeinschaft eintreten wollen, explizit eine Beitrittsperspektive zuerkannt hat. Somit würde die EU über die nächsten Jahre oder Jahrzehnte von heute 27 auf 37 Länder wachsen, wenn sie die sechs Länder des westlichen Balkans (Albanien, Bosnien-Herzegowina, Kosovo, Montenegro, Nordmazedonien und Serbien), die Türkei sowie die Ukraine, Moldau und Georgien aufnehme.

Gründe für die Erweiterungsdynamik

Ist eine größere EU eine bessere? Kann die EU eine solche Erweiterung verkraften? Was spricht dafür, was dagegen? Gibt es Alternativen? Bevor diese Fragen erörtert werden, sollen zunächst Gründe für die

alte und neue Erweiterungsdynamik aufgezeigt werden.

Über die letzten zehn Jahre war viel von einer Erweiterungsmüdigkeit in der EU die Rede. Erst der Schock des Kriegs in Europa 2022/23 und die umfassende Unterstützung des Verteidigungskampfs der Ukraine gegen

Russland haben die Erweiterung wieder als eine Priorität auf die Tagesordnung der EU gesetzt. Blickt man jedoch auf die lange Dauer, dann ist durchaus eine Erweiterungsdynamik zu konstatieren, die den Prozess der europäischen Integration begleitet hat. Zu dieser Dynamik trugen interne und externe Faktoren bei, die teils zusammenspielten.

Die Erweiterung Westeuropas

Die europäischen Gemeinschaften – Montanunion, EWG und Euratom – sind unter den besonderen Bedingungen des Kalten Kriegs und der bipolaren Weltordnung nach dem Zweiten Weltkrieg gegründet worden. Sie waren Teil der westlichen Blockbildung unter den Vorzeichen einer Pax Americana. Der Schwerpunkt lag bei der wirtschaftlichen Integration, dem Warenhandel und der Agrarpolitik. Zugleich ging es aber um die Friedenssicherung untereinander, insbesondere die Einbindung der Bundesrepublik Deutschland in eine supranationale Gemeinschaft, und die Zusammenlegung von Macht der nach zwei Weltkriegen geschwächten europäischen Nationalstaaten, darunter solchen wie Frankreich und das Vereinigte Königreich, die im Zuge der Dekolonisierung ihre weltpolitische Stellung eingebüßt hatten. Die Sicherheits- und Verteidigungspolitik organisierten die Westeuropäer außerhalb der europäischen Gemeinschaften im Rahmen der Westeuropäischen Union (WEU) und der Nato unter Führung der USA.

„Russlands Krieg hat die Erweiterung wieder als eine Priorität auf die Tagesordnung der EU gesetzt.“

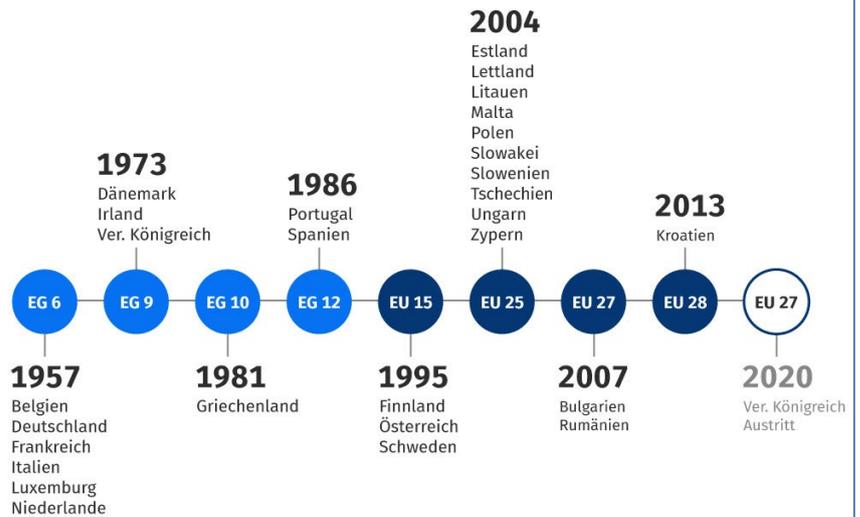
Solange der Ost-West-Konflikt die europäische Ordnung bestimmte, kamen für die EG-Mitgliedschaft nur Länder aus Westeuropa in Frage, die eine demokratische und marktwirtschaftliche Ordnung hatten. Einige dieser Länder schlossen sich unter Führung des Vereinigten Königreichs zur Europäischen Freihandelszone (EFTA) zusammen, die strikt intergouvernemental angelegt war, so dass die Staaten ihre volle Souveränität beibehielten. Demgegenüber waren die europäischen Gemeinschaften mit eigenen Institutionen (die Kommission, der Rat, der EuGH, später das Europäische Parlament) und Entscheidungsverfahren ausgestattet, die Recht setzen konnten und eine eigene übernationale Rechtsordnung mit teils unmittelbarer Wirkung für ihre Mitglieder ausbildeten. Die EG stand also bis 1989 weder für Gesamteuropa noch für das ganze Westeuropa.

Der Fall der Berliner Mauer bedeutete die Öffnung (Ost-)Europas und damit auch die Öffnung der EU gegenüber den Ländern Ostmitteleuropas, die unter der Parole „Rückkehr nach Europa“ in die EU (und die Nato) strebten. Die Mitgliedstaaten hatten zu keinem Zeitpunkt definiert, wie weit die EG/EU reichen sollte oder welche Län-

ABB. 2: AUFNAHMERUNDEN

Europäischer Staatenverbund im Zeitverlauf

Beitrittsjahr in die Europäische Gemeinschaft (EG) bzw. Europäische Union (EU)



© Statistisches Bundesamt (Destatis) 2020

der aus ihrer Sicht nicht zu Europa gehören. Als die EU 2006 einen neuen Konsens darüber herstellte, einstweilen keinen weiteren Ländern (gemeint waren die Osteuropas) eine Beitrittsperspektive einzuräumen, war dies keine endgültige Begrenzung des Erweiterungsraums, zumal dies schon damals unter den Mitgliedstaaten umstritten war.

Offenheit der europäischen Gemeinschaften – Wertegemeinschaft und Demokratisierungswellen

Das ist insofern relevant, als alle europäischen Verträge bis hin zum heutigen Artikel 49 EUV eine Bestimmung zur Aufnahme neuer Mitglieder enthalten. Dies zeigt, dass sich die EG/EU als offener Club versteht, der nach den von ihm gesetzten Regeln bereit ist, weitere Mitglieder aufzunehmen. Es muss sich allerdings um einen europäischen Staat handeln. Hier gibt es einen gewissen Ermessensspielraum. So wies die EG 1987 den Aufnahmeantrag Marokkos mit Verweis auf die Geographie zurück, nicht aber den 1987 von der Türkei gestellten. Auch gehörten außereuropäische Territorien zur EWG, wie Algerien bis zu seiner Unabhängigkeit von Frankreich. Ferner haben assoziierte überseeische Länder und Hoheitsgebiete (etwa Neukaledonien im südlichen Pazifik) einen besonderen Status innerhalb der EU (Artikel 198-204 AEUV).

Die EWG hat schon im Zuge ihrer Assoziierungspolitik und vor der ersten Erweiterung bestimmt, dass neue Mitglieder die Grundsätze von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit wahren müssen. In Artikel 2 des EUV (vgl. S. 29) legt die EU inzwischen

auch explizit die Werte dar, die allen (alten wie neuen) Mitgliedern gemeinsam sind und auf denen die Union gründet. Erst als Griechenland, Portugal und Spanien nach dem Ende der (Militär-)Diktaturen (1974-1976) zu einer demokratischen Ordnung übergingen, kamen die drei Länder auch als Kandidaten für eine EG-Mitgliedschaft in Frage. Als die EU dann Anfang der 1990er Jahre mit einer Vielzahl von Aufnahmeanträgen postkommunistischer Transformationsländer rechnete, verkündete der Europäische Rat auf seinem Treffen in Kopenhagen 1993 explizit die politischen und wirtschaftlichen Kriterien für einen Beitritt. Somit speisten sich die Süderweiterung der 1980er Jahre und die Osterweiterung jeweils aus den Wellen der Demokratisierung in Europa.

INFORMATION

Art. 49 EU-Vertrag

Jeder europäische Staat, der die in Artikel 2 genannten Werte achtet und sich für ihre Förderung einsetzt, kann beantragen, Mitglied der Union zu werden. Das Europäische Parlament und die nationalen Parlamente werden über diesen Antrag unterrichtet. Der antragstellende Staat richtet seinen Antrag an den Rat; dieser beschließt einstimmig nach Anhörung der Kommission und nach Zustimmung des Europäischen Parlaments, das mit der Mehrheit seiner Mitglieder beschließt. Die vom Europäischen Rat vereinbarten Kriterien werden berücksichtigt. [...]

Das Abkommen bedarf der Ratifikation durch alle Vertragsstaaten gemäß ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften.

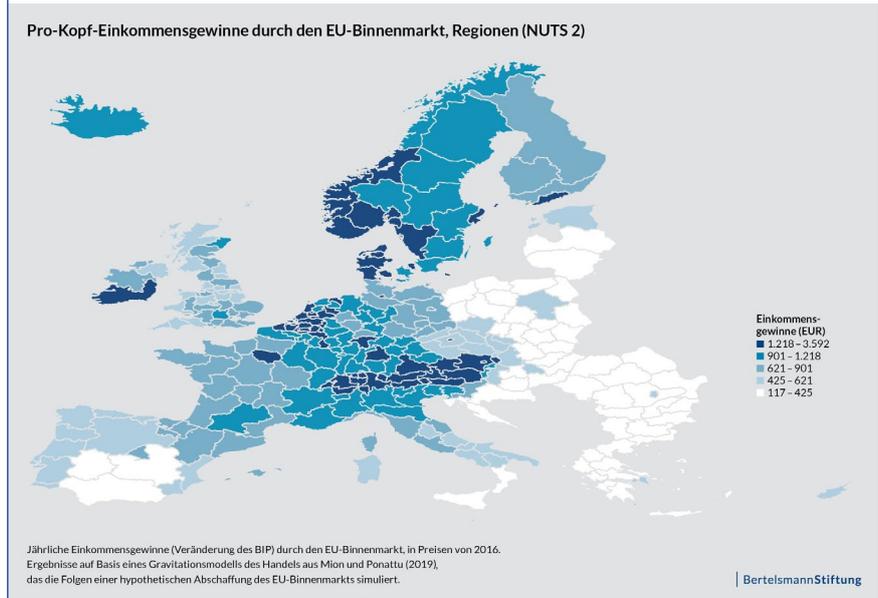
Größere Märkte und wirtschaftlicher Nutzen

Länder wollen EG-/EU-Mitglied werden, weil sie sich einen wirtschaftlichen Nutzen und Wachstumsimpulse versprechen (vgl. *Abbildung 3a und b*). Insofern übte der Gemeinsame Markt bzw. der Binnenmarkt als das Herzstück der europäischen Gemeinschaften große Anziehungskraft auf nahe gelegene Drittstaaten aus. Die Ausdehnung des Binnenmarkts auf Nachbarländer lag aber auch im Eigeninteresse der Mitgliedstaaten. Das gilt besonders für die Bundesrepublik Deutschland als größte Volkswirtschaft in der EG/EU mit vielen Nachbarstaaten. Die Einbindung von europäischen Nachbarn in die Produktions- und Wertschöpfungsketten deutscher Industrieunternehmen war von beiderseitigem Interesse und förderte wiederum die Ausrichtung von Drittstaaten auf den EG-/EU-Markt. Die Erweiterungsdynamik wird so durch beidseitige wirtschaftliche Interessen angetrieben. Die Bevölkerung und damit die Konsumenten wuchsen von 190,5 Millionen in der EWG-6 (1972) auf 447 Millionen in der EU-27 (2020).

Integrationspolitische Leitbilder

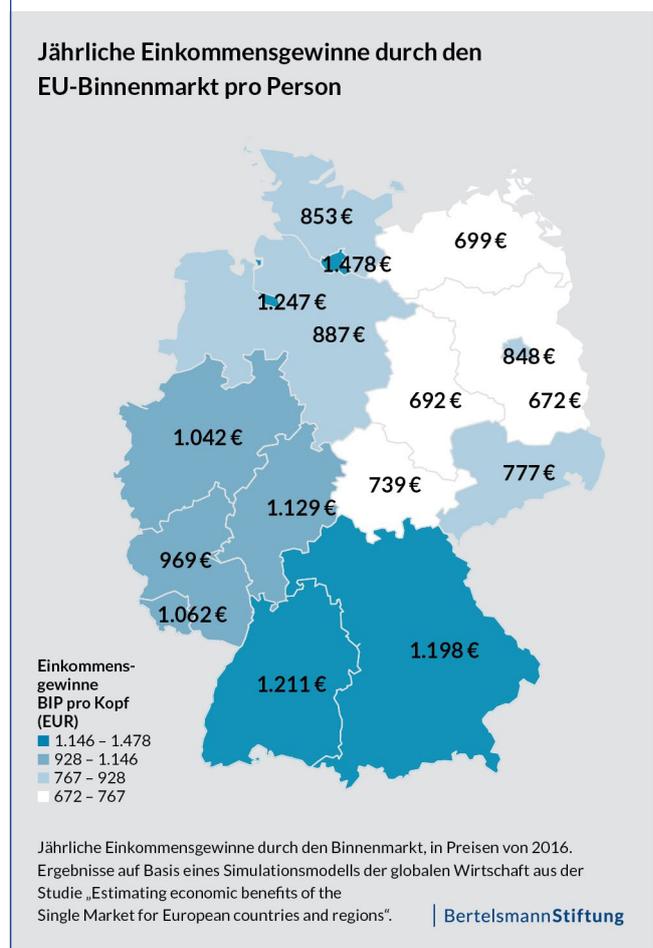
Eine bevorstehende Aufnahme neuer Mitglieder eröffnet den EU-Akteuren eine gute Gelegenheit, ihre jeweiligen integrationspolitischen Interessen zu verfolgen und so Einfluss darauf zu nehmen, in welche Richtung sich die EU weiterentwickeln soll. Sie können unterschiedlichste Anliegen und Reformthemen auf die politische Agenda setzen und z. B. argumentieren, dass Erweiterung und Reformen Hand in Hand gehen sollen, oder dass die Erweiterung prioritär behandelt und Reformen zurückgestellt werden sollen. Erweiterungsrounden können als Schwungrad dienen, sei es zur Verwässerung oder zur Vertiefung des gemeinsamen Besitzstands (Acquis). Die Erweiterung war in der Vergangenheit für Anhänger supranational-gemeinschaftlicher Entwicklungsperspektiven (üblicherweise das Europäische Parlament, die Kommission und die integrationsfreundlichen Mitgliedstaaten) ebenso akzeptabel wie für souveränitätsorientierte Mitgliedstaaten wie die nordischen Länder. Auch gegenwärtig sind die stärksten Befürworter der Erweiterung diejenigen Regierungen, die sich zugleich gegen Vertragsreformen aussprechen, wie etwa Polen. Andere Mitgliedstaaten argumentieren hingegen, das politische System oder einzelne Politiken der EU müssten reformiert werden, um mit der Vergrößerung der Gemeinschaft Schritt halten zu können. So haben Frankreich und Deutschland Anfang 2023 nach der Konferenz zur Zukunft Europas und im Kontext der Dis-

ABB. 3A: PRO-KOPF-EINKOMMENSGEWINNE DURCH DEN EU-BINNENMARKT IN REGIONEN EUROPAS



Quelle: Giordano Mion, Dr. Dominic Ponattu: Ökonomische Effekte des EU-Binnenmarktes in Europas Ländern und Regionen. Zusammenfassung der Studie, Bertelsmann Stiftung 2019.

ABB. 3B: JÄHRLICHE EINKOMMENSGEWINNE DURCH DEN EU-BINNENMARKT PRO PERSON (NACH BUNDESLÄNDERN)



Quelle: Giordano Mion, Dr. Dominic Ponattu: Ökonomische Effekte des EU-Binnenmarktes in Europas Ländern und Regionen. Zusammenfassung der Studie, Bertelsmann Stiftung 2019.

INFORMATION

Beitrittskriterien (Kopenhagener Kriterien)

Für den Beitritt müssen bestimmte Kriterien erfüllt werden. Diese Kriterien wurden 1993 vom Europäischen Rat von Kopenhagen festgelegt und 1995 vom Europäischen Rat von Madrid bestätigt. Zu ihnen gehören:

- institutionelle Stabilität als Garantie für demokratische und rechtsstaatliche Ordnung, Wahrung der Menschenrechte sowie Achtung und Schutz von Minderheiten;
- eine funktionsfähige Marktwirtschaft und die Fähigkeit, dem Wettbewerbsdruck und den Marktkräften innerhalb der EU standzuhalten;
- die Fähigkeit, die aus einer Mitgliedschaft erwachsenden Verpflichtungen zu erfüllen, einschließlich der Fähigkeit, die zum EU-Recht (dem „Besitzstand“) gehörenden gemeinsamen Vorschriften, Normen und politischen Strategien wirksam umzusetzen, sowie Übernahme der Ziele der politischen Union sowie der Wirtschafts- und Währungsunion.

Quelle: <https://eur-lex.europa.eu/DE/legal-content/glossary/accession-criteria-copenhagen-criteria.html> (06.10.2023).

kussion über die Fortsetzung der Erweiterung eine unabhängige Expertengruppe für die institutionellen Reformen der EU eingesetzt, die im Oktober 2023 ihre Vorschläge veröffentlicht hat.

„Erweiterungsrunden können als Schwungrad dienen, sei es zur Verwässerung oder zur Vertiefung des gemeinsamen Besitzstands.“

Mangel an Alternativen

Die Erweiterungsdynamik erklärt sich auch daraus, dass es der EU nicht gelungen ist, eine attraktive Alternative zur Vollmitgliedschaft zu entwickeln. Die Ausnahme ist der 1994 gegründete Europäische Wirtschaftsraum (EWR), den heute die EU gemeinsam mit Norwegen, Island und Liechtenstein bildet. Im EWR gilt der gesamte Binnenmarkt-Acquis (der Besitzstand der EU, d. h. die Gesamtheit des gültigen EU-Rechts). Diesen sich laufend verändernden Besitzstand übernehmen die drei EFTA-Länder, ohne direkt an der Beschlussfassung von Rat und Europäischem Parlament (EP) beteiligt zu sein. Sie kämen als Demokratien mit hochentwickelter Volkswirtschaft

ohne Weiteres für eine Mitgliedschaft in Frage. Aber sie wollen sich einerseits nicht in eine supranationale Gemeinschaft einbinden lassen und Souveränität dorthin übertragen. Andererseits wollen sie von den wirtschaftlichen Vorteilen des Binnenmarkts profitieren und leisten dafür auch Beiträge zum EU-Haushalt.

Mit der Europäischen Nachbarschaftspolitik, besonders der Östlichen Partnerschaft ab 2008, bot die EU den Ländern Osteuropas eine enge politische Assoziation und wirtschaftliche Integration an. Die Perspektive lautete formelhaft: Alles außer Institutionen sei möglich. Das heißt, die assoziierten Länder würden Drittstaaten bleiben, ohne Sitz und Stimme in den EU-Organen. Diese Offerte sollte z. B. die Ukraine, Moldau und Georgien zumindest für einige Zeit davon abhalten, die Mitgliedschaft in der EU zu beantragen. Denn das hätte die in dieser Frage unentschlossene EU in Zugzwang gebracht. Der 24. Februar 2022 brachte den völligen politischen Umschwung. Als eine unmittelbare Reaktion auf Russlands militärische Völlinvasion im Februar 2022 schickte Kiew einen Aufnahmeantrag nach Brüssel, dem kurz darauf Moldau und Georgien folgten. Damit war die Abhaltestrategie der EU durchkreuzt und der Rat beeilte sich, allen drei Staaten im Juni 2022 eine Beitrittsperspektive zu geben. Die Ukraine und Moldau erhielten sogleich den Status von Beitrittskandidaten, eine Vorstufe zur Eröffnung der Verhandlungen.

Die Absorptionskraft der EU

Zu den in Kopenhagen verkündeten Kriterien gehört ein viertes, das sich auf die Aufnahmefähigkeit der EU selbst bezieht

und somit der Erweiterung Grenzen setzen könnte. Zu berücksichtigen ist danach „die Fähigkeit der Union, neue Mitglieder aufzunehmen, dabei jedoch die Stoßkraft der europäischen Integration zu erhalten“. Im Lichte unterschiedlicher integrationspolitischer Zielvorstellungen – wie Fortsetzung der Kompetenzübertragung auf die EU-Ebene (weitere Föderalisierung, Supranationalisierung) oder aber deren Rückverlagerung in die Mitgliedstaaten („Europa der Nationalstaaten“) – und Prioritäten der EU-Akteure unterscheiden sich auch die Einschätzungen, wie sich die Aufnahme dieses oder jenes Landes auf die EU insgesamt und auf einzelne Mitgliedstaaten auswirken wird. Auch fällt die Bilanz bisheriger Beitritte unterschiedlich aus. Dennoch lassen sich einige generelle Aussagen treffen:

Jede Erweiterung hat Auswirkungen auf den Haushalt, die Politiken, die Institutionen und Entscheidungsprozesse in der EU. Jede Aufnahme neuer Mitglieder bedarf der einstimmigen Änderung des Primärrechts. Schon wegen des damit verbundenen Aufwands zur Ratifizierung der Beitrittsabkommen und Anpassung der Verträge setzt die EU nach Möglichkeit ein gemeinsames Beitrittsdatum für mehrere Länder. Für die EU-Akteure ist es wichtig, die potenziellen politischen und wirtschaftlichen Folgen für die erweiterte Gemeinschaft abzuschätzen und Vor- und Nachteile abzuwägen. Die länder-, politikfeld- und branchenspezifischen Kosten-Nutzen-Abschätzungen schlagen sich in Wirkungsstudien und in einem oftmals kleinteiligen *bargaining* unter den Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Festlegung gemeinsamer Positionen für die Verhandlungen mit den Bewerbern nieder. Die Kosten der Erweiterung sind unter den Mitgliedstaaten zumeist

ABB. 4: BEITRIITSKANDIDATEN

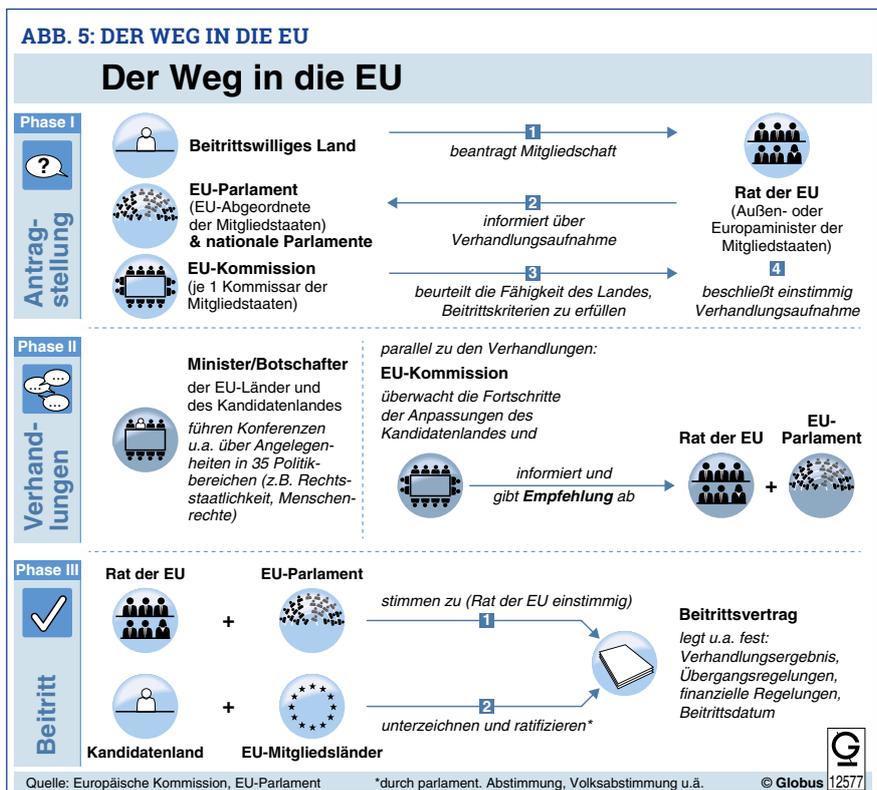


© Gerhard Mester 2022

ungleich verteilt. Wirtschaftlich starke und exportorientierte Länder gewinnen neue Märkte, andere sehen sich neuer Konkurrenz gegenüber, sei es auf dem Arbeitsmarkt oder bei bestimmten Produkten. So konnten alte EU-Staaten ihre Arbeitsmärkte bis zu sieben Jahre vor Arbeitsuchenden aus den neuen EU-Ländern schützen. Netto-Empfänger erhielten im Rahmen der mehrjährigen Budgetplanung der EU Zusicherungen, dass ihre Transfers aus dem EU-Haushalt nicht abrupt reduziert und sie von teils neuen Vergabekriterien für die Kohäsions- oder Agrarpolitik profitieren werden. Demgegenüber wurde den neuen Mitgliedern z. B. das Förderniveau der alten Mitglieder in der Agrar- und Strukturpolitik nur schrittweise zugewilligt. Zwar setzt die absehbare Aufnahme von neuen Mitgliedern Impulse für Reformen und den Ausbau oder Umbau bestehender Regelungen. Tiefgreifendere Reformen bis hin zu Vertragsrevisionen konkurrieren jedoch oft mit dem überragenden Interesse an der Besitzstandswahrung. Es bedarf dann einer erweiterten Themen- und Angebotspalette, die so attraktiv ist, dass die alten Mitgliedstaaten ihre Interessen untereinander und im Hinblick auf eine funktionsfähige erweiterte EU ausgleichen und ein Reformpaket schnüren, von dem alle etwas haben.

Die Kommission hat bislang keine Folgenabschätzungen über mögliche Effekte der Aufnahme von bis zu zehn Ländern vorgelegt. Ein Blick auf die Kennziffern der (potentiellen) Kandidaten wie Bevölkerungsgröße, Fläche, BIP, Anteil des Agrarsektors etc. (Busch/Sultan 2022) gibt eine Vorstellung von den Chancen und Problemen aus Sicht der EU-27.

Die sechs Balkan-Länder haben zusammengerechnet mit rund 17,6 Millionen (2021) in etwa die Bevölkerungsgröße von Nordrhein-Westfalen. Der Lebensstandard in den sechs Ländern liegt erheblich unter dem Durchschnitt der EU-27. Montenegro und Serbien, mit denen seit 2012 bzw. 2014 Beitrittsverhandlungen geführt werden, erreichen etwa ein halb so hohes BIP je Einwohner wie die EU im Durchschnitt. Die übrigen Länder sind noch weiter abgeschlagen. Sie werden auch nach einem Beitritt über län-



© picture-alliance/ dpa-infografik | dpa-infografik 13.07.2018

gere Zeit Finanztransfers benötigen, die höher liegen als die heute über das Finanzinstrument IPA bereitgestellten Mittel.

„Es kämen also relativ arme Länder mit einem großen Aufholbedarf in die EU, die über viele Jahre Nettoempfänger wären.“

Die Ukraine, Moldau und Georgien haben eine Bevölkerung von rund 47,7 Millionen, wobei die Ukraine mit mehr als 40 Millionen das größte Land ist. Sie ist durch die russischen Interventionen seit 2014 und die Vollinvasion 2022 in ihrer wirtschaftlichen Entwicklung massiv zurückgeworfen worden. 2020 betrug das BIP pro Kopf etwa 30 Prozent des EU-Durchschnitts (Fremery 2022). Es kämen also relativ arme Länder mit einem großen Aufholbedarf in die EU, die über viele Jahre Nettoempfänger wären, das heißt, mehr aus dem EU-Haushalt bekämen als sie selbst beitragen. Die meisten der heute 18 Nettoempfänger würden sich dann in der neuen Position als Nettozahler wiederfinden. Wenn der Aufstieg vom Nettoempfänger zum Nettozahler nicht rein statistisch (weil sie in einer ärmeren EU relativ gesehen reicher geworden sind) begründet ist, dann ist das ein Erfolg für die ganze EU. So war es im Falle Irlands, das

die Mittel aus den Regional- und Strukturfonds der EU effektiv für die wirtschaftliche Modernisierung und den Strukturwandel nutzte. Die drei osteuropäischen Länder, vor allem aber die Ukraine, haben einen sehr großen landwirtschaftlichen Sektor. Einen Vorgeschmack auf die neue Konkurrenz gab der kurzfristige Einfuhrstopp für ukrainisches Getreide, den die Regierungen Polens, Ungarns, Bulgariens und der Slowakei im Frühjahr 2023 verhängten. Heute gehen rund 65 Prozent des EU-Haushalts in die Gemeinsame Agrarpolitik, die Struktur- und Kohäsionspolitik.

Im Lichte künftiger Erweiterungen wird die EU also über die Eigenmittelobergrenze, die Quellen der Eigenmittel und ihre Ausgabenschwerpunkte entscheiden müssen. Eine bloße Fortschreibung des Status quo wäre extrem teuer. Zudem ist zu bedenken, dass sich die Transformation zu einer klimaneutralen Wirtschaft und die fortschreitende Digitalisierung in nahezu allen Politikfeldern niederschlagen werden. Dies verlangt enorme Investitionen und wird den Wettbewerb im Binnenmarkt und international verschärfen.

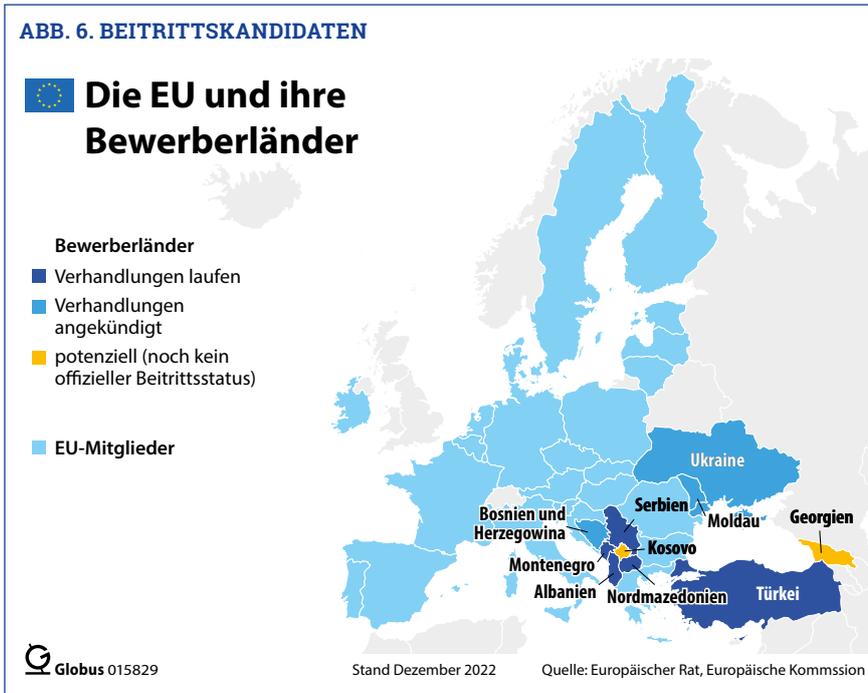
Je nach dem Umfang der Erweiterung stehen auch größere institutionelle Veränderungen an: Die Mitglieder der Kommission kommen aus allen Mitgliedstaaten, auch wenn sie nicht als deren nationale Vertreter anzusehen sind. Entsprechend würde das Kollegium ausge-

INFORMATION

Das Instrument für Heranführungshilfe (Instrument for Pre-Accession Assistance, kurz IPA) ist ein Finanzierungsinstrument der EU, um Reformen der Beitrittskandidaten zu fördern.

Quelle: Wikipedia, bearbeitet

ABB. 6. BEITRIITTSKANDIDATEN



Quelle: picture alliance/dpa/dpa-infografik GmbH | dpa-infografik GmbH, 23.12.2022

baut werden. Blieben die Regeln für die Sitzverteilung im EP unverändert, würden alleine die sechs Westbalkan-Länder rund 60 Sitze beanspruchen können. Derzeit liegt die Obergrenze bei 751 Sitzen, wobei nach dem Ausscheiden Großbritanniens nur 46 Sitze frei geblieben sind.

INFORMATION

Die EU wird aus Einnahmen finanziert, die aus den Mitgliedstaaten stammen, den sogenannten **Eigenmitteln**. Dafür gibt es eine Obergrenze.
Text der Redaktion

Für eine Anhebung der Obergrenze müsste der EUV geändert werden, was ggf. einfacher zu erreichen wäre als Verhandlungen

über einen neuen Verteilungsschlüssel. Kämen die osteuropäischen Länder hinzu, würde allein die Ukraine, die nach der Einwohnerzahl zwischen Spanien und Polen liegt, zwischen 52 und 59 Sitze beanspruchen. Im Rat werden für eine qualifizierte Mehrheit 55 % der Mitgliedstaaten benötigt, die wiederum 65 % der Bevölkerung der EU repräsentieren müssen. Insofern würden sich die politischen Gewichte (zur Bildung von Mehrheiten und Blockademinderheiten) in der EU verändern. Die Ukraine zählte dann zu den sechs größten Ländern. Würde die Türkei mit einer Bevölkerung von 83,6 Millionen (2021) aufgenommen, wären allein die Größeneffekte in den Institutionen erheblich. Deutschland wäre nicht mehr das bevölkerungsreichste Land.

Wichtiger noch als die numerischen Veränderungen wären die politischen. Die

Heterogenität der Interessen und Ausgangsbedingungen in der EU wird mit jeder Erweiterung größer, so dass es schwieriger und langwieriger ist, gemeinsame Beschlüsse zu fassen. In gewissem Rahmen wurde dies in der Vergangenheit durch spezielle Fristen und Modalitäten für die Umsetzung von Rechtsakten, also Binnendifferenzierung, aufgefangen. Zudem werden in den Beitrittsverträgen befristete Übergangsregelungen zur Anpassung an den Acquis in einzelnen Politikfeldern eingeräumt. Auch die EU-Mitgliedstaaten schützten z. B. ihre Arbeitsmärkte, indem sie die Freizügigkeit für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer aus neuen Mitgliedstaaten erst nach einer mehrjährigen Übergangsphase gewährten. Ob sich diese Abschottungsstrategie im Lichte des erkennbaren Arbeitskräftemangels künftig ändern wird, ist heute nicht zu beantworten. Die volle Mitwirkung an der Wirtschafts- und Währungsunion und die Einbindung in den Schengenraum erfolgt in der Regel stufenweise nach dem Beitritt.

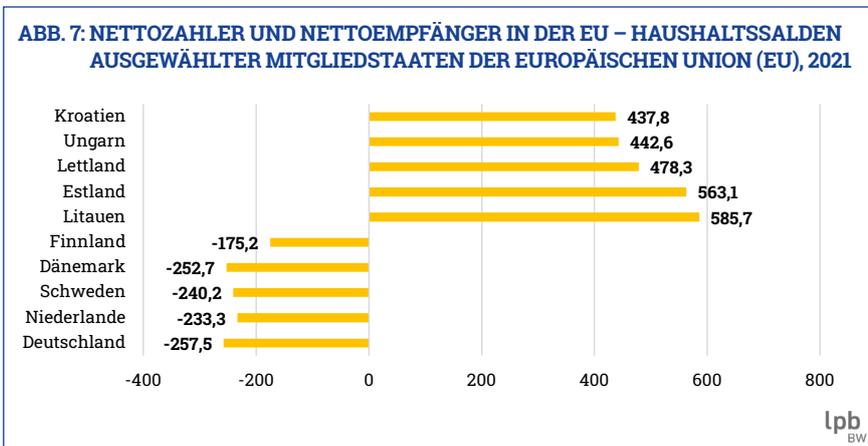
Die EU hat ihren politischen Zusammenhalt bisher auch dadurch gewahrt, dass sie selbst zuerst da den Konsens untereinander sucht, wo mit qualifizierter Mehrheit entschieden werden kann. Konsens wird über intensive Kommunikation, Verhandeln und vor allem über Kompromisse gefunden. Die Ukraine dürfte wie die Länder Südosteuropas mit einem ausgeprägten Souveränitätsverständnis klassischer Nationalstaaten in die EU kommen und sich damit schwertun. Der Ausruf „Ein Orbán genügt!“ zeigt die Verärgerung darüber, dass ein Land mit seinem Veto alle anderen erpresst, damit es in einer anderen Sache Zugeständnisse bekommt. Demnach riskiert die EU im Zuge einer Erweiterung eine Paralyse des Entscheidungssystems.

INFORMATION

Im **Schengenraum** werden keine Kontrollen an den Binnengrenzen durchgeführt. Ihm gehören 27 Länder an: 23 EU-Mitgliedstaaten sowie Island, Liechtenstein, Norwegen und die Schweiz.
Text der Redaktion

Die EU will unter dem Leitbild der strategischen Autonomie nach innen und außen handlungsfähiger werden. So haben einige Länder, darunter Deutschland und Frankreich, aber auch Rumänien, die lose Gruppe der Freunde der qualifizierten Mehrheitsabstimmung gebildet. Sie wollen künftig Entscheidungen in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik oder bei Sanktionen nicht mehr einstimmig beschließen müssen und suchen dafür auch

ABB. 7: NETTOZAHLER UND NETTOEMPFÄNGER IN DER EU – HAUSHALTSSALDEN AUSGEWÄHLTER MITGLIEDSTAATEN DER EUROPÄISCHEN UNION (EU), 2021



Quelle: Berechnungen der Bundeszentrale für politische Bildung auf Basis der Angaben der Europäischen Kommission: European Commission: EU spending and revenue – Data 2000-2021, 2023, Lizenz: CC BY-NC-ND 4.0, eigene Darstellung

unterhalb der Vertragsänderung Möglichkeiten. Die Bevölkerung in Deutschland plädiert für Reformen vor Aufnahme weiterer Länder (vgl. *Abbildung 9*): Knapp 60 % wollen das Vetorecht für Mitgliedstaaten abschaffen, gut 46 % fordern mehr Transparenz der EU-Institutionen und 41 % die Stärkung der Rechtsstaatlichkeit. Institutionelle Fragen rangieren dahinter. 40 % fordern eine Verkleinerung der Kommission, 37 % sind für mehr Bürgerbeteiligung, aber nur 17,3 % für eine Stärkung des Europäischen Parlaments (*Hille/Pütz 2023*). Im Mai 2023 hatten demgegenüber 13 Mitgliedstaaten, darunter die baltischen Staaten, die am lautstärksten für eine zügige Erweiterung eintreten, Position gegen eine Reform der Verträge bezogen.

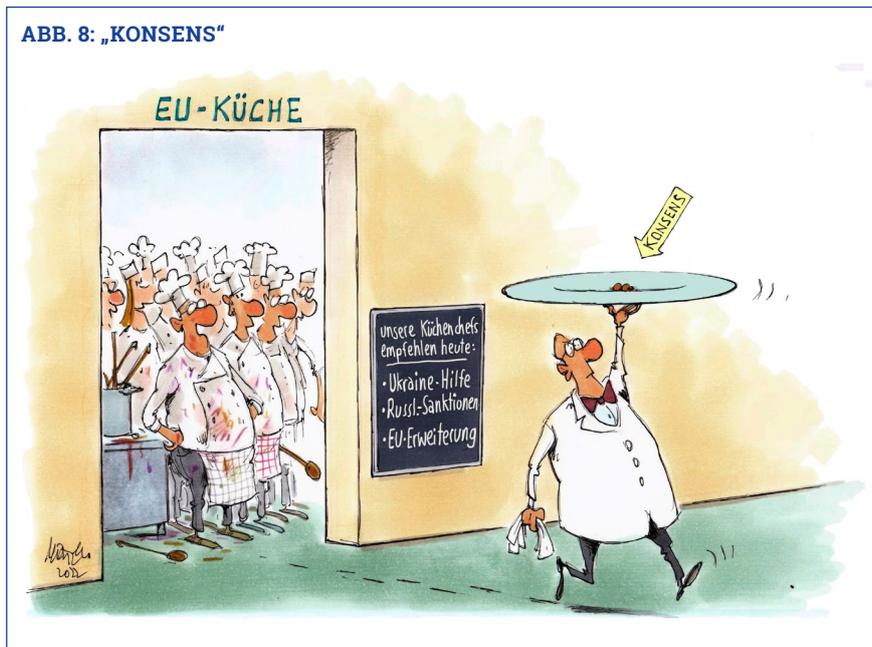
„Demnach riskiert die EU im Zuge einer Erweiterung eine Paralyse des Entscheidungssystems.“

Für die meisten der institutionellen Reformen ist Einstimmigkeit erforderlich, gefolgt von einer Ratifikation nach den Vorschriften in jedem Mitgliedstaat. Das gilt auch für die Aufnahme neuer Mitglieder. Neben Rat und Europäischem Parlament müssen die nationalen Parlamente zustimmen. In einigen Ländern stehen zusätzlich Volksentscheide an. Es gibt also große Unwägbarkeiten, ob es mit 27 noch möglich sein wird, die EU-Verträge zu ändern und neue Staaten aufzunehmen. Was sind die Alternativen? Keine Erweiterung?

Das Für und Wider zur Erweiterung

Die EU hat inhaltliche und prozedurale Vorkehrungen getroffen, die sicherstellen, dass sie in den Beitrittsverhandlungen in der stärkeren Position ist. Die EU verlangt von den Neuen, das Primär- und Sekundärrecht, das zum Zeitpunkt des Beitritts gilt, in Gänze zu übernehmen. Es wird nur über temporäre Abweichungen und Übergangsregelungen verhandelt. Ob die EU allerdings die Oberhand bei der nächsten Erweiterung behalten wird, ist heute offen. Die geopolitische Zeitenwende von 2022 kann dazu führen, die Erweiterungspolitik dem Imperativ sicherheitspolitischer Erwägungen unterzuordnen. Hinzu kommt in noch viel größerem Maß als bei der Osterweiterung 2004 der politisch-moralische Druck, zumindest die Ukraine aufzunehmen. Integrationspolitische Risiken steigen, je mehr die EU die Kopenhagener Kriterien aufweicht.

Die Zuerkennung des Kandidatenstatus im Juni 2022 geschah als Signal der politischen Solidarität an die Ukraine und Mol-

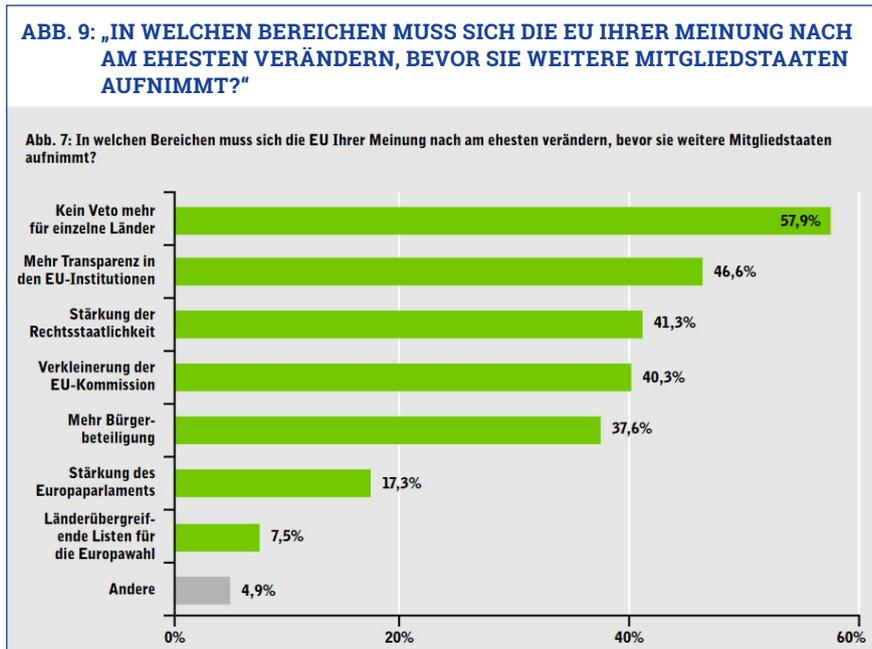


© Gerhard Mester 2022

dau, aber auch als Signal an Moskau, dass diese Länder nicht in einer geopolitischen Grauzone liegen, sondern, wenn sie es wollen, ihren Platz in der EU finden werden. In der Sondersituation des russischen Angriffskriegs hat die EU die üblicherweise aufwändigen Evaluierungsprozesse zum Vorbereitungsstand der Kandidaten übersprungen und die langwierigen internen Abstimmungsprozesse beschleunigt. Dennoch stehen die Entscheidungen in allen drei Fällen noch aus, wann und unter welchen Bedingungen die bilateralen Beitrittsverhandlungen eröffnet werden. Die EU ist ihrerseits noch nie endgültig aus Beitrittsverhandlungen ausgestiegen – selbst die

mit der Türkei sind seit 2016 nur eingefroren, aber nicht abgebrochen.

Unter den aktuellen Beitrittsländern haben einige ungelöste oder auch akute Konflikte mit Nachbarn oder können nicht über das gesamte Territorium die Hoheitsgewalt ausüben: siehe Abchasien und Südossetien in Georgien, Transnistrien in Moldau, die Krim und die von Russland besetzten Gebiete in der Ukraine, den Konflikt um die Anerkennung von Kosovo mit Serbien. Die EU wird im Zusammenwirken mit anderen Ländern und Organisationen darauf hinwirken, diese Konflikte vor dem Beitritt so weit wie möglich zu bereinigen. Im Fall



Quelle: Johannes Hille, Christine Pütz: Selbstverständlich europäisch!? Eine Publikation der Heinrich-Böll-Stiftung in Kooperation mit Das Progressive Zentrum 2023.

von Zypern ist das aber beispielsweise nicht gelungen. Die EU will nicht die regionale Instabilität und bilateralen Auseinandersetzungen importieren. Sie selbst verfügt auch nicht über die militärischen Mittel, einem angegriffenen EU-Land beizustehen. Diese Sicherheit gibt nur der Beitritt zur Nato, der aber für die Ukraine und Georgien aufgeschoben ist, solange der Krieg andauert.

„Die geopolitische Zeitenwende von 2022 kann dazu führen, die Erweiterungspolitik dem Imperativ sicherheitspolitischer Erwägungen unterzuordnen.“

Die letzten Beitrittsverhandlungen dauerten zehn und mehr Jahre. Das waren keine verlorenen Jahre, denn in dieser Zeit übernahmen die Länder sukzessive die EU-Regeln und profitierten bereits wirtschaftlich und politisch von der fortschreitenden Verflechtung, ohne dem Wettbewerb im Binnenmarkt voll ausgesetzt zu sein. Im Vorbereitungsstadium sind die Assoziierungsbeziehungen eine wichtige Stütze und bieten eine Art Anpassungsprogramm. Eine Lehre aus vorangegangenen Erweiterungen ist, Parlamente, Parteien, Zivilgesellschaft und Öffentlichkeit frühzeitig mit den Reformprozessen zu befassen. Dabei geht es nicht nur um Unterstützung, sondern auch um eine realistische Einschätzung von Kosten und Nutzen des angestrebten Beitritts. Denn die Mitgliedschaft in der EU ist so etwas wie eine politisch-konstitutionelle Lebensentscheidung, die nur schwer zu revidieren ist, wie der Brexit gezeigt hat.

ABB. 10: „UNGELÖSTE KONFLIKTE“



© Gerhard Mester 2022

Ausblick

Die Entscheidung über die Aufnahme eines neuen Mitglieds hat technische Aspekte, die sich auf die messbare Übernahme des Acquis und die Fähigkeit zu dessen Umsetzung beziehen. Sie hat politische Aspekte, die auf einer Einschätzung beruhen, ob ein Land die politischen und wirtschaftlichen Voraussetzungen erfüllt und erfüllen wird. Die EU kann daran Abstriche machen und aus übergeordneten politischen Gründen – Ausdehnung der Friedenszone, politische Stabilisierung, Solidarität – der (vorzeitigen) Aufnahme zustimmen. Nach dem Beitritt hat die EU wenig Möglichkeiten, auf das Verhalten von Ländern einzuwirken, um bekannte Defizite auszugleichen. Nicht nur die Außengrenzen und die geopolitische Lage der EU, auch das (integrations-)

politische Profil und die innere Kohäsion, die Interessen ihrer Mitglieder und die wirtschaftliche Leistungskraft der EU würden sich in einer größeren EU erheblich verändern. Bei allen aktuellen Kandidaten werden die fundamentalen Grundlagen (Rechtsstaatlichkeit, Justizwesen, Korruptionsbekämpfung, institutionelle Stabilität) große Beitrittschürden darstellen, ebenso die Ent-Oligarchisierung der Wirtschaft. Wie die EU sicherheitspolitisch prekäre Länder integriert, die auf absehbare Zeit nicht zur Nato gehören, ist völlig offen. Eine künftige Erweiterung nach Osteuropa ist von einmaliger Komplexität. Das 2024 gewählte EP wird die Erweiterungsprozesse weiter begleiten, vielleicht auch den einen oder anderen ausgehandelten Beitrittsvertrag zur Abstimmung vorgelegt bekommen.

LITERATURHINWEISE

Busch, Berthold /Samina Sultan (2022): Die EU vor neuen Erweiterungen? Alternativen zur Vollmitgliedschaft, IW-Analyse, Nr. 152, Köln, <https://www.iwkoeln.de/studien/berthold-busch-samina-sultan-die-eu-vor-neuen-erweiterungen.html> (28.08.2023).

Fremerey, Melinda: Die Ukraine als EU-Beitrittskandidat?, IW-Report 32/2022, S. 9.

Hille, Johannes/ Christine Pütz: Selbstverständlich europäisch!? Eine Publikation der Heinrich-Böll-Stiftung in Kooperation mit Das Progres-

sive Zentrum, 2023, https://www.boell.de/sites/default/files/2023-03/selbst-verstaendlich_europaeisch_studie_zur_rolle_deutschlands_in_der_eu_2023_0.pdf (14.08.2023).

IDEEN FÜR DEN UNTERRICHT

(Tobias Gerber)

BILDUNGSPLAN GEMEINSCHAFTSKUNDE (BASIS-/LEISTUNGSFACH)

Grundlagen des internationalen Systems

(2/4) Akteure der internationalen Beziehungen beschreiben (Staaten, internationale Organisationen, transnationale Akteure) und ihre Handlungsmotive charakterisieren (Durchsetzung von Eigeninteressen, Einhaltung von Normen)

BILDUNGSPLANBEZUG GEMEINSCHAFTSKUNDE (KLASSE 8 - 10)

Die Europäische Union

- (1) erläutern, wie Entscheidungen der EU das tägliche Leben der EU-Bürger beeinflussen
- (6) die EU-Beitrittskriterien beschreiben
- (7) am Fallbeispiel der aktuellen EU-Beitrittskandidaten den möglichen

Beitritt eines Staates unter Berücksichtigung formeller und informeller Gesichtspunkte erörtern (geostrategische, wirtschaftliche, kulturelle Interessen)

AUFGABEN ZUM BASISTEXT

1. Wahr oder falsch? Prüfen Sie Ihre Textkenntnis mit Hilfe eines digitalen H5P-Elements ([Moodle Mo1](#)).
2. Begründen Sie – sowohl aus Sicht der jeweiligen EU-Mitgliedstaaten als auch aus Sicht der jeweiligen Beitrittskandidaten – , weshalb die

Europäische Union eine so große Anziehungskraft ausübt.

3. Erläutern Sie die prognostizierten Auswirkungen eines möglichen Beitritts der aktuellen sowie der potenziellen Beitrittskandidaten zur EU.

4. Erörtern Sie deren mögliche Aufnahme in die EU.

Einen Vorschlag für ein mögliches **Tafelbild** findet man auf [Moodle Mo2](#).

AUFGABEN ZUM MATERIALTEIL

DIE ERWEITERUNG DER EU – POLITISCHE UND ÖKONOMISCHE CHANCE ODER GEFAHR DER ÜBERDEHNUNG?

1. Analysieren Sie die Karikatur M 1.
2. Gestalten Sie anhand von [Moodle Mo3](#) einen Zeitstrahl mit den zentralen Meilensteinen des EU-Erweiterungsprozesses. Hier finden Sie auch eine Anleitung zum Erstellen eines interaktiven H5P-Elements sowie einen möglichen **Lösungsvorschlag** für den Zeitstrahl ([Moodle Mo4](#)).

3. Überprüfen Sie anhand von M 2a - M 2c, ob und inwiefern die ausgewählten EU-Beitrittskandidaten das politische sowie das wirtschaftliche Kriterium der sogenannten „Kopenhagener Kriterien“ als Voraussetzung für die Aufnahme in die EU erfüllen.
4. Führen Sie eine Talk-Show zum Thema: „Erweiterung der EU – politische und ökonomische Chance oder Gefahr der Überdehnung?“ durch.

Einen Überblick über den Ablauf und die Durchführung der Methode erhalten Sie in M 3a.

Mithilfe der **Rollenkarten** M 3b – M 3e können sich die vier Talk-Show-Teilnehmer*innen auf ihre Rolle und Argumente vorbereiten. Die Rollenkarte M 3f unterstützt die Moderator*innen dabei, sich auf ihre Rolle vorzubereiten.

Hinweis: Die vollständigen Texte und Argumente zu den Rollenkarten findet man auf [Moodle Mo 5](#).

M1 „WIR WÄREN SOWEIT!“



© Horst Haitzinger 2018

M2a „KOPENHAGENER KRITERIEN“ ZUM EU-BEITRITT (1993)

In Vorbereitung auf die fünfte und größte Erweiterungsrunde in der Geschichte der EU – die Osterweiterung – formulierte der Europäische Rat von Kopenhagen im Jahr 1993 die sogenannten „Kopenhagener Kriterien“ zum EU-Beitritt. Diese Voraussetzungen muss ein Land fortan erfüllen, will es Vollmitglied der Europäischen Union werden. Die Kopenhagener Kriterien haben in den anschließenden Erweiterungsprozessen weitere Präzisierungen erfahren und bieten den Kandidatenländern wichtige Orientierung. [...]

Im Jahr 1997 beschloss der Europäische Rat [...], dass ein Beitrittskandidat bereits für die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen die politischen Kriterien von Kopenhagen erfüllen muss. Die wirtschaftlichen Kriterien sowie die Fähigkeit, die Verpflichtungen zu erfüllen, seien zu diesem Zeitpunkt „aus einer zukunftsorientierten, dynamischen Sicht heraus“ zu beurteilen.

Was steht in den Kopenhagener Kriterien?

Gemäß den Kopenhagener Kriterien muss ein Beitrittskandidat folgende Anforderungen erfüllen, um Mitglied der EU zu werden:

1. **Politisches Kriterium:** Institutionelle Stabilität als Garantie für demokratische und rechtsstaatliche Ordnung, für die Wahrung der Menschenrechte sowie die Achtung und den Schutz von Minderheiten.
2. **Wirtschaftliches Kriterium:** Eine funktionsfähige Marktwirtschaft sowie die Fähigkeit, dem Wettbewerbsdruck und den Marktkräften innerhalb der EU standzuhalten.
3. **Acquis-Kriterium:** Die Fähigkeit, alle Pflichten der Mitgliedschaft – d. h. das gesamte Recht sowie die Politik der EU (den sogenannten „Acquis communautaire“) – zu übernehmen, sowie das Einverständnis mit den

Zielen der Politischen Union und der Wirtschafts- und Währungsunion.

Darüber hinaus gibt es ein viertes Kriterium: Die **„Fähigkeit der Union, neue Mitglieder aufzunehmen**, dabei jedoch die Stoßkraft der europäischen Integration zu erhalten [...]“ Lange Zeit wurde es als das „vergessene Kriterium“ von Kopenhagen bezeichnet. Dieser Bedingung, auf welche die Kandidatenländer wenig Einfluss haben, kommt mit jeder Erweiterungsrunde eine wachsende Bedeutung zu.

Quelle: <https://osteuropa.lpb-bw.de/kopenhagener-kriterien> (bearbeitet) (10.10.2023).

M2b DIE DERZEITIGEN BEITRITTSKANDIDATEN

Beitrittskandidaten

- Serbien (2014 Verhandlungen aufgenommen)
- Montenegro (2012 Verhandlungen aufgenommen)
- Türkei (2005 Verhandlungen aufgenommen; derzeit sind keine weiteren Öffnungen oder Schließungen von Verhandlungskapiteln vorgesehen)

- Ukraine (Beitrittskandidat seit 2022)
- Republik Moldau (Beitrittskandidat seit 2022)
- Bosnien und Herzegowina (Beitrittskandidat seit 2022)
- Albanien (Beitrittskandidat seit 2014)
- Nordmazedonien (Beitrittskandidat seit 2005)

Potenzielle Beitrittskandidaten

- Kosovo
- Georgien

Quelle: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/erweiterung-eu-2049664> (10.10.2023).

M2c POLITISCHE UND WIRTSCHAFTLICHE INDIZES AUSGEWÄHLTER EU-BEITRIITTSKANDIDATEN

Benutzen Sie die Demokratiematrix als Index für die **politischen Kriterien** (vgl. M 3a S. 30)

Rufen Sie die Unterseite https://www.demokratiematrix.de/laendergraph#/Germany/total_index_core auf und geben Sie im Auswahlmü z. B. die Dimension Gleichheit und die Institutionen EV (Ent-

scheidungsverfahren), RG (Rechtsgarantie: Qualität des Rechtsstaats) und RS (Regelsetzung) ein.

Analysieren Sie die Länder Serbien, Montenegro, Ukraine, Moldau, Bosnien und Herzegowina sowie Albanien. Vergleichen Sie die Werte mit Europa (Demokratie)/EU (Wirtschaft), Deutschland und Ungarn.

Hier finden Sie den direkten Link für die Ukraine: https://www.demokratiematrix.de/laendergraph#/Ukraine/rule_settlement_inst_index_core,decision_inst_index_core,rights_inst_index_core,equality_dim_index_core
Die weiteren direkten Links finden Sie auf **Moodle Mo6**.

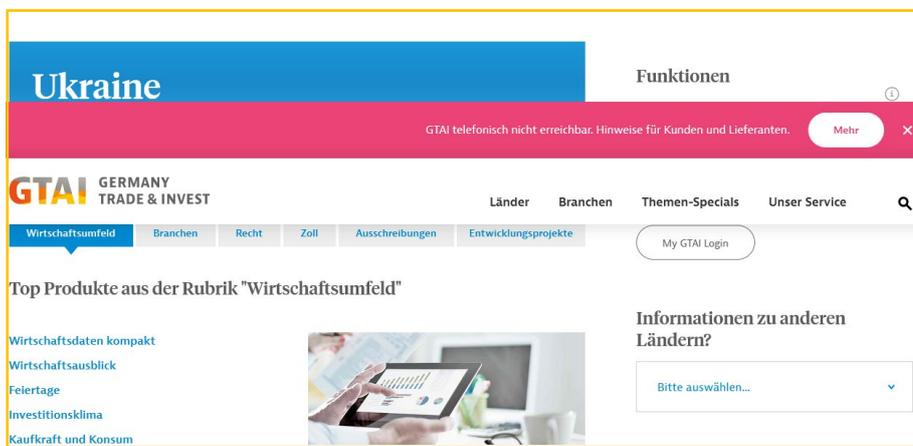


ÜBERSICHT ÜBER DIE INSTITUTIONEN DER DEMOKRATIEMATRIX

| Institution | Funktion | Leitfrage |
|-------------------------------------|--|--|
| Entscheidungsverfahren | Entscheidungsfunktion; Beteiligung der Staatsbürger an bindenden Entscheidungen durch Wahl | „Sind Wahlen und Referenden frei, sind sie gleich und unterliegt ihre Durchführung und ihre Beurteilung einer unabhängigen und transparenten Kontrolle?“ |
| Intermediäre Vermittlung | Funktion der Interessenaggregation/-artikulation; Vermittlung an das politische System (Partei → politischer Macht; Verband/ Zivilgesellschaft → politischer Einfluss) | Können alle relevanten Interessen organisiert werden und werden alle rechtlich gleichbehandelt? Kontrollieren die organisierten Interessen das Regierungshandeln?“ |
| Kommunikation/Öffentlichkeit | Funktion der Verständigung (Kommunikationsrechte); Öffentlichkeit als Medium der politischen Kommunikation für Einflussnahme und Kontrolle; Voraussetzung für andere Institutionen | „Existieren die kommunikativen Freiheitsrechte und haben alle die gleiche Möglichkeit, sie in Anspruch zu nehmen? Wird die Kommunikation von den Medien selbst als auch von anderen zivilgesellschaftlichen Akteuren als Forum der Kontrolle genutzt?“ |
| Rechtsgarantie | Funktion der Garantie der rechtsstaatlichen Prinzipien im Sinne einer rechtsstaatlichen Kontrolle über das Regierungshandeln; garantiert das Funktionieren der anderen Institutionen (reflexive Institution) | „Ist der Gerichtsweg für alle offen und für alle gleich? Sind alle dem Gesetz unterworfen, kann Widerspruch eingelegt werden und wird der Missbrauch politischer Macht effektiv geahndet?“ |
| Regelsetzung und -anwendung | Funktion der Implementierung demokratischer Entscheidungen (Gewaltmonopol, Administration); Funktion der Kontrolle im politischen System (horizontale Accountability) | „Hat die Regierung die effektive Regierungsgewalt inne? Gibt es ein Gewaltmonopol und eine effektive Administration? Findet eine rechtliche Gleichbehandlung aller durch das Parlament und die Verwaltung statt? Existieren im politischen System selbst Kontrollrechte (Parlament, Rechnungshöfe)?“ |

Quelle: <https://www.demokratiematrix.de/demokratiematrix/konzeption/demokratiematrix> (10.10.2023).

Für die **wirtschaftlichen Kriterien** benutzen Sie das Angebot der GTAI (Germany Trade and Invest) – einer bundeseigenen Marketing-Agentur für den Standort Deutschland: Rufen Sie die Unterseite <https://www.gtai.de/de/trade/welt> auf, dann wählen Sie das Land aus und rufen „Wirtschaftsdaten kompakt“ ab.



Hier finden Sie den direkten Link zu den Wirtschaftsdaten kompakt der Ukraine: https://www.gtai.de/resource/blob/16006/09758ec60460ca2481c5fdafdf5cc6af/GTAI-Wirtschaftsdaten_November_2022_Ukraine.pdf (10.10.2023). Die weiteren direkten Links finden Sie auf **Moodle Mo6**.



M3a METHODENBLATT VORBEREITUNG UND DURCHFÜHRUNG EINER „TALKSHOW“

Thema: Erweiterung der EU – politische und ökonomische Chance oder Gefahr der Überdehnung?

1. Einteilung der Gruppen / Verteilung der Rollen

Gruppe 1: Daniel Goffart

Gruppe 2: Michael Roth

Gruppe 3: Christoph von Marschall

Gruppe 4: Andreas Ernst

Gruppe 5: Moderator*innen

2. Vorbereitung auf die Show

Die Gruppen bestimmen ein Mitglied aus ihrer Gruppe als Gast für die Talkshow und erarbeiten mit Hilfe der Rollenkarten und der entsprechenden Materialien die Argumente für ihre Teilnehmer*in bei der Talkshow.

Die Moderator*in bereitet sich anhand der Rollenkarte auf die Talkshow vor.

Die Zuschauer*innen erhalten für die Beobachtung der Talkshow einen bestimmten Gast zugeteilt, dessen Argumente und Diskussionsverhalten sie notieren sollen, wobei niemand einen Gast aus seiner eigenen Gruppe beurteilen sollte. Dabei geht es insbesondere um inhaltliche Fragen (z. B.: Welche Argumente überzeugen dich besonders? Welche nicht?).

Die Sitzordnung wird verändert.

3. Durchführung der Talkshow

Der/Die Moderator*in begrüßt Publikum und Gäste und stellt das Thema vor. Nach der Vorstellungsrunde der Gäste leitet er/sie das Gespräch und bittet die Gäste in (drei) Fragerunden um ihre Meinungen zum Thema.

Die Gäste stellen sich nach Aufforderung durch die Moderation selbst kurz vor und

antworten auf die Fragen anhand ihrer vorbereiteten Statements. Sie gehen während des Gesprächs auch auf die evtl. kontroversen Argumente der anderen Gäste ein.

Die Beobachter*innen protokollieren die Argumente des ihnen zugeteilten Gastes für die spätere Bewertung.

4. Reflexion und Bewertung

- Befragung der Rolleninhaber: Wie ist es euch in eurer Rolle ergangen?
- inhaltliche Beurteilung der Positionen und Argumente (Ergebnissicherung, offene Fragen), offene Diskussion des Themas losgelöst von Rollen

nach: <https://www.bpb.de/lernen/angebote/grafstat/partizipation-20/165794/info-01-05-ablauf-der-talkshow/> (10.10.2023).

M3b ROLLENKARTE DANIEL GOFFART

Zur Person

Daniel Goffart ist Journalist und Buchautor. Aktuell arbeitet er als Chefreporter für die *Wirtschaftswoche*.

Quelle: https://de.wikipedia.org/wiki/Daniel_Goffart.

„Ein Europa im Krieg hält nicht noch ein Ungarn aus“

Dieser Text behandelt die potenzielle Erweiterung der Europäischen Union (EU) um die Westbalkanstaaten und die damit verbundenen Herausforderungen und Bedenken:

1. **Wirtschaftliche Schwäche der Beitrittskandidaten:**

Die Westbalkanstaaten (Albanien, Bosnien-Herzegowina, Kosovo, Nordmazedonien, Montenegro und Serbien) sind wirtschaftlich nicht stark und würden voraussichtlich auf Jahrzehnte finanzielle Unterstützung aus dem EU-Haushalt benötigen.

2. **Rechtsstaatliche und demokratische Defizite:**

Einige der Westbalkanstaaten weisen trotz jahrelanger Bemühungen erhebliche rechtsstaatliche und demokratische Defizite auf, die die Integration in die EU erschweren könnten.

3. **Lernprozess aus vorherigen Erweiterungsrounden:**

Aktuelle Probleme mit Mitgliedstaaten wie Bulgarien oder Rumänien und auch die Entwicklungen, die Polen und Ungarn in der Europäischen Union genommen haben, veranschaulichen, dass ein Beitritt zur EU keine Garantie für eine Entwicklung in Richtung Demokratie und Wohlstand ist.

4. **Innereuropäische Probleme und Druck:**

Die EU hat bereits mit zahlreichen ungelösten Problemen zu kämpfen, wie Inflation, Energiepreisschock, hohe

Verschuldung und eine neue Asylkrise, was die Integration weiterer Mitglieder erschwert. In diesem Zusammenhang existieren bereits jetzt schon viele Uneinigheiten und Streitigkeiten zwischen den 27 Mitgliedsländern.

5. **Politische Beziehungen und Einfluss Russlands:**

Insbesondere die Beziehungen Serbiens zu Russland und ein entsprechendes Abkommen zwischen Belgrad und Moskau werfen Fragen nach dem möglichen russischen Einfluss auf die potenziellen neuen Mitgliedstaaten auf, was die europäische Einheit beeinträchtigen könnte.

Nach: <https://www.wiwo.de/politik/europa/eu-erweiterung-ein-europa-im-krieg-haelt-nicht-noch-ein-ungarn-aus/28786558.html> (10.10.2023).

M3c ROLLENKARTE MICHAEL ROTH

Zur Person

Michael Roth ist Vorsitzender des Auswärtigen Ausschusses im Deutschen Bundestag und Präsidiiumsmitglied der Partei SPD.

„Die Zukunft des westlichen Balkans steht auf dem Spiel“

Dieser Text behandelt die potenzielle Erweiterung der Europäischen Union (EU) um die Westbalkanstaaten und die damit verbundenen Chancen und geostrategischen Notwendigkeiten:

1. Erweiterungspolitik als Strategie:

Die EU hat die Erweiterungspolitik als wichtiges Instrument im geopolitischen Konflikt, insbesondere gegenüber Russland, wiederentdeckt. Diese war in der Vergangenheit ein Motor für Frieden, Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Wohlstand in Europa. Es gibt einen Bedarf, die Erweiterungspolitik auf dem westlichen Balkan und in Osteuropa fortzusetzen, um Stabilität und Integration zu fördern, was letztendlich auch im deutschen Interesse liegt.

2. Politische und wirtschaftliche Rivalität in der Region:

Auf dem westlichen Balkan versuchen China und Russland mit unterschiedlichen Strategien ihren Einfluss auszuweiten und die Integration der Region in den Westen zu verhindern: Russland durch seinen Einfluss auf die serbisch dominierte Republika Srpska, eine der beiden Entitäten in Bosnien und Herzegowina, und das Schüren ethnischer Spannungen in der Region. China durch seine Initiative „neue Seidenstraße“. Dem muss durch eine konstruktive Integrationspolitik der EU entgegen gewirkt werden, um die westlichen Werte zu befördern.

3. Inkonsistente EU-Politik und Vertrauensverlust:

Die EU hat in der Vergangenheit viel Zeit und Vertrauen in der Region verloren, besonders durch die Verzögerung der Beitrittsverhandlungen mit Albanien und Nordmazedonien. Es gibt einen Bedarf an mehr Entschlossenheit und Geschlossenheit vonseiten der EU, um die fragile Lage in der Region zu stabilisieren.

4. Nationalistische Spannungen und fragile Lage:

Die nationalistisch motivierten Spannungen nehmen in der Region wieder zu, und die politische und wirtschaftliche Lage ist fragil. Es gibt einen erhöhten Bedarf an Vermittlung und Dialog vonseiten der EU, um Konflikte beizulegen und nationalistische Bestrebungen einzudämmen.

5. Attraktivität liberaler Demokratien:

Trotz der Enttäuschungen und gebrochenen Versprechen sehen viele Bürgerinnen und Bürger der Region ihre Zukunft in der EU. Wenn die EU glaubhaft vermitteln kann, dass die Zusammenarbeit mit liberalen Demokratien attraktiver und nachhaltiger ist als mit autoritären Regimen, kann sie im Wettbewerb mit Russland und China bestehen.

Nach: <https://www.zeit.de/politik/ausland/2022-09/westbalkan-eu-erweiterungspolitik-beitrittsprozess-russland-china/seite-2> (10.10.2023).

M3d ROLLENKARTE CHRISTOPH VON MARSCHALL

Zur Person

Christoph von Marschall ist Journalist und Buchautor. Er ist Diplomatischer Chefredakteur für den *Tagesspiegel*.

Quelle: <https://www.tagesspiegel.de/autoren/christoph-von-marschall>.

„Die EU riskiert politischen Selbstmord“

Dieser Text behandelt die potenzielle Erweiterung der Europäischen Union (EU) um die Westbalkanstaaten und die damit verbundenen Herausforderungen und politischen sowie institutionellen Bedenken:

1. Erweiterung und Einstimmigkeitsprinzip:

Die EU beabsichtigt, ihre politische und geografische Präsenz zu erweitern und will weitere Länder aufnehmen. Die Notwendigkeit, bei wichtigen Entscheidungen innerhalb der EU Einstimmigkeit zu erreichen, führt jedoch zu Schwierigkeiten und permanenten Blockaden innerhalb der Union, da nun

bis zu 30 Mitgliedstaaten mit einem Vetorecht ausgestattet wären.

2. Einfluss externer Akteure:

Durch Erweiterungen ohne vorherige Reform der Entscheidungsmechanismen können externe Akteure wie China und Russland indirekt Einfluss auf die EU gewinnen, indem sie Beziehungen zu EU-Mitgliedern und -Kandidaten pflegen und diese instrumentalisieren. Durch diese könnten sie sogar ein indirektes Vetorecht in der EU erhalten. So blockierte Ungarn beispielsweise ein Öl-Embargo gegen Russland als Sanktion im Zuge des Ukraine-Krieges.

3. Glaubwürdigkeit und interne Reform:

Es gibt begründete Zweifel an der Glaubwürdigkeit der EU bezüglich ihrer Zusagen, vor einer Erweiterung interne Reformen durchzuführen. Ähnliche Versprechen wurden auch im Zuge der Osterweiterungsrunde 2004 gemacht, jedoch blieben grundlegende Reformen aus.

4. EU-Institutionengefüge funktioniert nicht in Krisenzeiten:

Die heutige EU ist eine „Sonnenschein-Union“: Sie funktioniert, wenn alle freiwillig kooperieren. In Krisenzeiten wie beispielsweise der Euro-Krise, Verstößen gegen den Rechtsstaat, Migration und Asyl fehlen der Union die Möglichkeiten, Vertragsverpflichtungen durchzusetzen.

5. Notwendigkeit von Mehrheitsentscheidungen:

Um Blockaden zu verhindern und die Handlungsfähigkeit der Union in konfliktreichen Zeiten zu sichern, ist es notwendig, innerhalb der EU auf Mehrheitsentscheidungen umzustellen, bevor neue Mitglieder aufgenommen werden können, was jedoch nicht einfach durchzusetzen ist.

Nach: <https://www.tagesspiegel.de/politik/die-eu-riskiert-politischen-selbstmord-8024689.html> (10.10.2023).

M3e ROLLENKARTE ANDREAS ERNST

Zur Person

Andreas Ernst ist Journalist und schreibt für die *Neue Zürcher Zeitung*. Seit 2018 betreut er das EU-Dossier auf deren Auslandsredaktion.

Quelle: <https://www.nzz.ch/impresum/andreas-ernst-ld.154625>.

„Die EU wird nie ein Superstaat sein – aber der Ukrainekrieg macht sie zum Imperium“

Dieser Text behandelt die potenzielle Erweiterung der Europäischen Union (EU) um die Westbalkanstaaten und die damit verbundenen institutionellen Chancen:

1. **Die EU als geopolitischer Akteur durch Erweiterung und Integration:**
Durch den russischen Angriff auf die Ukraine wird die EU zunehmend zum geopolitischen Akteur, dessen zentrales Instrument die Erweiterung, Einbindung und Integration ist. So wurden in nur 4 Monaten aus vorher weitgehend entfernten und fremden Nachbarn, wie der Ukraine und Moldau, Beitrittskandidaten.
2. **Keine Blockade durch ein „Reich“ aus überlappenden Kreisen:**
Die EU muss kein „Superstaat“ sein und alle neuen Mitglieder zeitgleich in

ihre institutionelle Struktur und auf allen Politikfeldern integrieren. Stattdessen kann sie einem mittelalterlichen Imperium ähneln – einem Gebiet mit mehreren Machtzentren, geteilter Souveränität und fließenden Grenzen. Diese Struktur ermöglicht eine flexible Integration mit unterschiedlichen Geschwindigkeiten, so wie auch beim Euro nicht alle Staaten beteiligt sind. Somit besteht auch nicht die Gefahr einer Blockade der EU durch die Erweiterung.

3. **Gestärkte Handlungsfähigkeit der EU durch flexible Struktur:**
Die Vielfalt an Mitgliedschaften und ihre individuell ausgehandelten Abkommen stellen eine flexible Struktur dar, die die EU stärkt und ihre Handlungsfähigkeit erhöht, denn es muss nicht in allen Bereichen und zwischen der wachsenden Zahl an Mitgliedern ein Konsens ausgehandelt werden. In dieser auf Freiwilligkeit basierenden Struktur kann die EU schnell auf drängende Fragen wie Verteidigung und Migration reagieren.
4. **Integrationsmethode:**
Die Stärke dieses Ansatzes besteht darin, dass im Gegensatz zum historischen Kolonialismus die Integration

in der EU nicht durch Eroberung und Gewalt, sondern durch Einladung und Übernahme von Gesetzen erreicht wird. Die Länder haben die Möglichkeit, ihre Integration zu vertiefen und nach Politikfeldern flexibel dem „inneren Zirkel“ beizutreten, wenn sie dies wünschen und die Voraussetzungen erfüllen.

5. **Die EU als liberales Imperium:**
Für eine erfolgreiche Erweiterung sind neue institutionelle Arrangements notwendig. Eine erfolgreiche EU könnte in der multipolaren Welt eine souveräne Rolle spielen, indem sie Machtbewusstsein, Solidarität und Flexibilität miteinander verbindet, eine Art Leuchtturm als liberales Imperium.

Nach: <https://www.nzz.ch/meinung/eu-kein-bundesstaat-aber-vielleicht-ein-imperium-ld.1749373> (10.10.2023).

M3f ROLLENKARTE MODERATOR*IN

Aufgabe während der Talk-Show

- als Moderator*innen der Talk-Show sollen Sie die Show eröffnen, dazu kurz die Gäste begrüßen und einführend vorstellen (jedoch **nicht** ihre Position oder Argumente ausführen)
- während der Show sollen Sie die Argumente der Show-Teilnehmer*innen nach deren Statements kurz zusammenfassen und eventuelle kontroverse Positionen gegenüberstellen
- Sie können die Show-Teilnehmer*innen durch provozierende Fragen auch gegebenenfalls ein wenig aus der Reserve locken und dadurch die Show anregen
- zudem haben Sie die Möglichkeit, durch Fragen Impulse zu setzen und Show-Teilnehmer*innen das Wort zu erteilen oder zu entziehen
- allerdings sollen Sie **keinesfalls** selbst die Argumente der Show-Teilnehmer*innen vortragen und in der Show selbst mit diesen diskutieren; Sie sind für die Organisation und den reibungsfreien Ablauf der Show zuständig
- Sie haben zudem Sorge zu tragen, dass jede/r Show-Teilnehmer*in die Chance hat, ihre/seine Argumente darzustellen
- zum Abschluss der Show sollte jede/r Teilnehmer*in die Chance bekommen, in einem kurzen Schlusstatement ihre/seine Position zusammenzufassen

Quelle: Verfasser.

EUROPA IM WANDEL? – EU-POLITIK UND FUSSBALL-EM IM RAMPENLICHT

KONFERENZ ZUR ZUKUNFT VON EUROPA: WELCHE ROLLE SOLLEN BÜRGERFOREN IM EUROPÄISCHEN KONTEXT SPIELEN?

ANDRÉ BÄCHTIGER, MAX BEY



Abb. 1: Die Konferenz zur Zukunft Europas schließt ihre Arbeit nach einem Jahr der Zusammenarbeit zwischen Bürgern und Politikern ab.
© EU 2022 – EP

Konstitutionelle Reformen in Europa leiden unter einem Dilemma (Crum 2023): politisch machbare Optionen – wie die strikten Austeritätsmaßnahmen für Griechenland – haben ein Legitimitätsdefizit (sie wurden von der griechischen Bevölkerung in einem Referendum abgelehnt), während demokratisch wünschenswerte Optionen – wie mehr qualifizierte Mehrheitsabstimmungen – politisch kaum umsetzbar sind, da sie auf den Widerstand von einigen Nationalstaaten (wie Ungarn oder Polen) stoßen. Hinzu kommt, was Kalypso Nicolaidis (2022) als „Geburtsfehler“ der europäischen Integration bezeichnet, nämlich dass die europäische Integration sich nicht als demokratischer Prozess von unten entwickelt hat, sondern durch politische Eliten ‚top down‘ durchgesetzt wurde (Nicolaidis 2022).

Eine Möglichkeit, diese Probleme anzugehen, ist die direkte Involvierung der europäischen Bürgerinnen und Bürger in den verfassungsgebenden Prozess. Die Idee (und Hoffnung) dabei ist, dass Bürgerinnen und Bürger – ungezwungen von Parteiinteressen oder Interessengruppenvertretung – in offener und kreativer Weise konstitutionelle Ideen ausloten (Alemanno 2020) und dabei gleichzeitig die Skepsis gegenüber konstitutionellen Entwicklungen in der EU mindern könnten (Crum 2023). Die Idee eines paneuropäischen Bürgerrats wurde vom französischen Präsi-

denten Emmanuel Macron im März 2019 in einem offenen Brief an die Bürgerinnen und Bürger der EU aufgebracht und von der Präsidentin der Europäischen Kommission, Ursula von der Leyen, aufgegriffen. Die konkrete Ausgestaltung des Bürgerrats war dann ein komplexer Aushandlungsprozess zwischen den drei EU-Organen Rat, Parlament und Kommission. Das Parlament wollte ein weitreichendes Format, welchem konkrete Ergebnisse (auch Änderungen des EU-Vertrages) folgen sollten. Der Rat hingegen wollte den Fokus nicht auf institutionelle Themen, sondern auf kon-

krete Politiken legen und dabei gleichzeitig die nationalen Parlamente involvieren. Die Position der Kommission lag dazwischen, war aber näher an der Position des Parlaments (Johansson/Raunio 2022). Durchgesetzt hat sich ein Kompromiss, wobei konstitutionelle Themen (wie der Übergang zu qualifizierten Mehrheitsentscheidungen in bestimmten Bereichen) zwar Teil der Diskussionen und des Abschlussberichts waren, der Fokus aber doch stärker auf konkreten Politikthemen (wie Sozial- und Klimapolitik in der EU) lag (Konferenz zur Zukunft Europas 2022).

AUSGESTALTUNG UND ABLAUF DER KONFERENZ ZUR ZUKUNFT VON EUROPA

Die Konferenz zur Zukunft von Europa (Conference on the Future of Europe, CoFoE) beinhaltete eine multilinguale Onlineplattform, europäische und nationale Bürgerforen sowie weitere Informations- oder Diskussionsveranstaltungen. Auf der Onlineplattform konnten alle Bürgerinnen und Bürger der EU von April 2021 bis Mai 2022 zu zehn festgelegten Themenbereichen diskutieren, Ideen äußern oder weitere Veranstaltungen im Rahmen der Konferenz bewerben. „Klimawandel und Umwelt“, „Gesundheit“, „Eine stärkere Wirtschaft, soziale Gerechtigkeit und Beschäftigung“, „Die EU in der Welt“, „Werte und Rechte, Rechtsstaatlichkeit, Sicherheit“, „Digitaler Wandel“, „Demokratie in Europa“, „Migration“, „Bildung, Kultur, Jugend und Sport“ und „Weitere Ideen“ stellten die Themenbereiche dar. Die Ergebnisse der knapp 50.000 Beiträge auf der Plattform flossen unter anderem in vier europäische Bürgerforen mit ein (Ebd.). Es zeigte sich aber, dass die Beiträge primär von Bürgerinnen und Bürgern aus Westeuropa sowie von „stakeholders“, die bereits aktiv in europäischer Politik sind, verfasst wurden (Alemanno 2020). Die vier Bürgerforen mit insgesamt 800 zufällig ausgewählten Bürgerinnen und Bürgern bildeten das Herzstück der CoFoE. Diese diskutierten jeweils dreimal für mindestens zwei Tage (online und in Präsenz) über unterschiedliche, an die Plattform angelehnte Themen. Die Diskussionen fanden sowohl in Kleingruppen von 12-14 Leuten als auch mit den gesamten 200 Teilnehmenden statt und wurden von professionellen Moderatorinnen und Moderatoren geleitet. Nationalstaaten konnten als „gleichberechtigte Partner“ (Konferenz zur Zukunft Europas 2021, S. 15) ebenfalls Bürgerforen organisieren. Zusätzlich wurden mehrere tausend Veranstaltungen auch unter Einbezug regionaler und zivilgesellschaftlicher Akteure

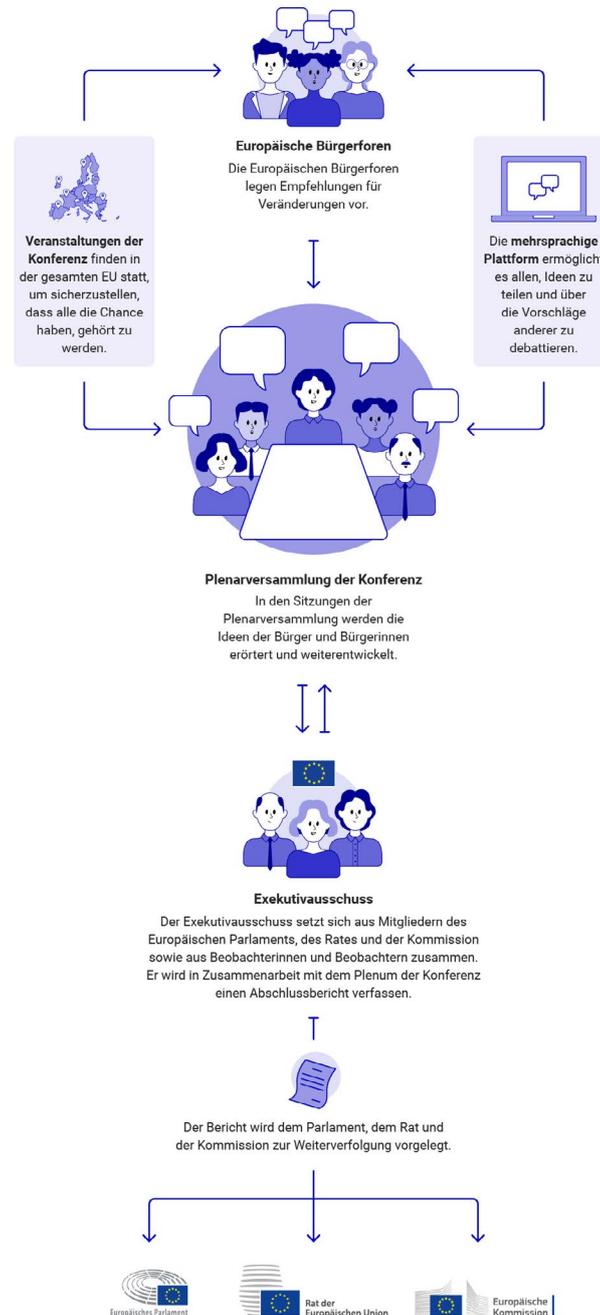
INFORMATION

Bei der **Auswahl der 800 Bürgerinnen und Bürger** handelte sich um eine quitierte Zufallsstichprobe nach Geschlecht, Alter (Drittel der Teilnehmer*innen zwischen 16 und 24), geografische Herkunft (Staatsangehörigkeit sowie Stadt-/Landbewohner*innen), sozioökonomischem Hintergrund und Bildungsgrad. Zudem wurde nach dem Grundsatz der degressiven Proportionalität ausgewählt, durch welchen (wie im EU-Parlament) bevölkerungsschwache Mitgliedstaaten proportional überrepräsentiert sind. (Konferenz zur Zukunft Europas 2022).

ABB. 2: KONFERENZ ZUR ZUKUNFT EUROPAS

Worum geht es?

Die Konferenz zur Zukunft Europas gibt allen Europäerinnen und Europäern die Gelegenheit, sich Gehör zu verschaffen und mitzuteilen, was sie von der Europäischen Union erwarten.



Was ist das Ziel?

- Den Menschen eine Stimme geben, damit sie Themen debattieren können, die ihnen wichtig sind.
- Alte und neue interne und externe Herausforderungen angehen.

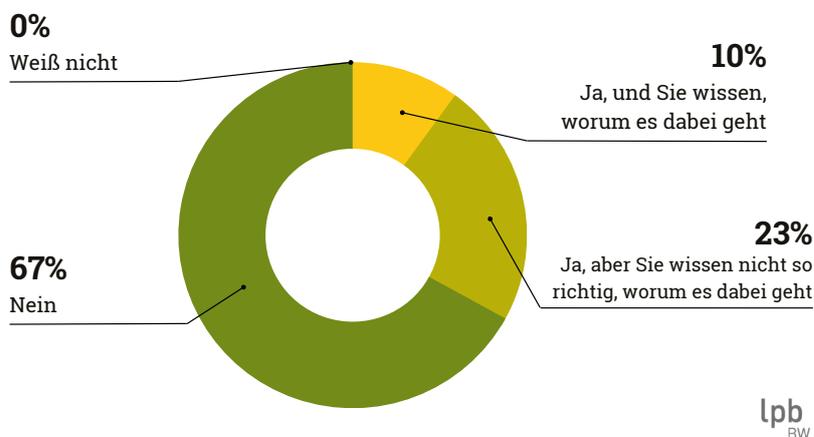
Quelle: Europaparlament, <https://www.europarl.europa.eu/news/de/headlines/eu-affairs/20210429STO03105/konferenz-zur-zukunft-europas-worum-geht-es-und-wie-funktioniert-sie> (30.08.2023).

organisiert. Die Ergebnisse aller Partizipationsformate wurden in einem Plenum diskutiert, welches aus Vertreter*innen von europäischen und nationalen Institutionen sowie aus Bürgerinnen und Bürgern bestand (vgl. *Abbildung 2*). Innerhalb des Plenums bildeten sich neun Arbeitsgruppen, wobei Streit um deren Mandat diesen Prozess verzögerte. Erneut ging es darum, wie sehr beziehungsweise ob Vertragsveränderungen diskutiert werden sollten (*Johansson/Raunio 2022; Ondarza/Alander 2022*). In der letzten von sieben Sitzungen formulierte das Plenum 49 Vorschläge mit 325 Maßnahmen, die dem Exekutivausschuss, bestehend aus jeweils drei Vertreter*innen der Kommission, des Parlaments und des Rates sowie weiteren Beobachterinnen und Beobachtern, überreicht wurden. Darunter waren Vorschläge für eine stärkere Sozialpolitik, für mehr Abstimmungen mit qualifizierter Mehrheit im Bereich der europäischen Außen- und Sicherheitspolitik oder dass Asylbewerberinnen und Asylbewerber mit entsprechenden Qualifikationen nach Möglichkeit Zugang zum Arbeitsmarkt erhalten sollten (*Konferenz zur Zukunft von Europa 2022*).

Seit der Übergabe des Abschlussberichts am 9. Mai 2022 an die drei EU-Organe sind diese mit der Prüfung und Umsetzung der Vorschläge beschäftigt. Eine Reihe an Vorschlägen wird nach Angaben des Rates schon von derzeitigen Initiativen abgedeckt. Das im Jahr 2021 im Rahmen des New Green Deals verabschiedete Gesetzespaket „Fit-for 55“ zur Erreichung der europäischen Klimaziele beinhaltet Forderungen der CoFoE, zum Beispiel im Bereich der Energiesicherheit/-unabhängigkeit oder dem Ausbau der Energieinfrastruktur (*Rat der Europäischen Union 2022*). Weitere Empfehlungen sollen von neuen Initiativen, zum Beispiel im Jahresprogramm 2023 der EU-Kommission, aufgegriffen werden. Von der Leyen selbst kündigte die vielleicht konkreteste Auswirkung der Konferenz an: „The Citizens' Panels that were central to the Conference will now become a regular feature of our democratic life“ (*von der Leyen 2022*). Das EU-Parlament schlug außerdem auf Basis von Empfehlungen der Konferenz Veränderungen der EU-Verträge vor, darunter die Abkehr vom Einstimmigkeitsprinzip hin zu qualifizierten Mehrheitsentscheidungen in einigen Bereichen. Dazu hat es den Rat aufgefordert, eine European Convention, den offiziellen Beginn des Prozesses für Vertragsveränderungen, einzuleiten (*European Parliament 2022*). Daraufhin erklärten jedoch 13 Mitgliedstaaten, dass sie nicht bereit für Vertragsveränderungen sind (*Permanent Representation of Sweden to the European Union 2022*). Eine *European Convention* wurde dementsprechend bisher noch nicht eingeleitet.

ABB. 3: BEKANNTHEIT DER „KONFERENZ ZUR ZUKUNFT EUROPAS“ (EUROBAROMETERUMFRAGE EU-27, 09/10 2021)

QA6: Haben Sie in letzter Zeit etwas über die Konferenz zur Zukunft Europas in der Presse gelesen, im Internet oder Fernsehen gesehen oder im Radio gehört?



Quelle: Spezial-Eurobarometer 517: Die Zukunft Europas, Europäische Union, 2021, eigene Darstellung

HERAUSFORDERUNGEN VON (TRANSNATIONALEN) BÜRGERFOREN: BEGRENZTE SICHTBARKEIT UND FEHLENDE KONSEQUENTIALITÄT

Die Grundidee von Bürgerforen wie der Konferenz zur Zukunft von Europa ist, dass die Empfehlungen der beteiligten Bürgerinnen und Bürger sowohl die öffentliche Sphäre als auch die Entscheidungsträger erreichen und dort Diskussionen und Debatten auslösen (*Lafont 2017; Alemanno 2020*). Doch gerade hier stellen sich entscheidende Herausforderungen. Zum einen ist die Sichtbarkeit von Bürgerdeliberation in der öffentlichen Sphäre generell gering (vgl. *Abbildung 3*), zum anderen werden die Empfehlungen oft nicht oder nur ansatzweise umgesetzt. Trotz erheblicher Werbe-

Diese kooperative Orientierung entspricht jedoch nicht der Struktur von politischen Debatten und der Mediennachfrage (*Olsen/Trenz 2014*).

Das andere, mit der Visibilität verknüpfte Problem, ist die oft fehlende Konsequentialität von Bürgerforen. Auf der Basis eines neuen Datensatzes, erstellt im Rahmen des von der EU geförderten EUCOMMEET-Projekts (<https://www.eucommmeet.eu>), haben *Arnold et al (2023)* untersucht, unter welchen Bedingungen Empfehlungen von Bürgerräten in sechs europäischen Ländern sowie im paneuropäischen Kontext von der Politik aufgenommen wurden. Erste Resultate zeigen, dass Empfehlungen von Bürgerforen nur dann Eingang in die Politik finden, wenn sie „von oben“ organisiert sind und die Bürgerforen Unterstützung der politischen Eliten haben. Die CoFoFe entspricht

„Die Sichtbarkeit von Bürgerdeliberation in der öffentlichen Sphäre [ist] generell gering, [...] die Empfehlungen oft nicht oder nur ansatzweise umgesetzt.“

bemühung der EU hat die CoFoFe keine breite öffentliche und transnationale Debatte über die Zukunft der EU ausgelöst (*Alemanno 2020*). Ein Grund für die fehlende mediale Visibilität ist die Fragmentierung der europäischen Öffentlichkeit, in welcher die Medien stark in nationale Kontexte eingebunden sind. Ein weiterer Grund für die fehlende Medienaufmerksamkeit ist aber auch der de-politierte und kooperative Charakter der Bürgerforen, in denen die Beteiligten nach gemeinsamen Lösungen suchen anstatt Konflikte offen auszutragen.

grundsätzlich diesem „Profil“: nicht nur gab es politische Unterstützung (EU-Kommission und EU-Parlament), auch war die CoFoFe von oben organisiert. Wie oben erwähnt, wurden in der Tat einige Empfehlungen der CoFoFe aufgenommen. Allerdings verweisen die Streitigkeiten um die Ausgestaltung der CoFoFe auf das Problem, dass weitergehende Empfehlungen – wie mehr qualifizierte Mehrheitsentscheidungen – kaum Chancen auf Umsetzung haben (und letztlich am Widerstand einzelner Mitgliedstaaten scheitern werden).

RÜCKKEHR ZU INTER-GOUVERNEMENTALEN VERFAHREN?

Crum (2023) argumentiert, dass Bürgerforen wie die CoFoFe letztlich nicht geeignet für Reformprozesse der EU-Verträge sind. Reformprozesse innerhalb der EU müssen – so Crum – von den Nationalstaaten getragen werden, und zwar über „Intergovernmental Conference“ (IGC). Dies sollte auch mit einer Reduktion an beteiligten Akteuren einhergehen: „Rather than being increasingly informalized and including ever more actors, EU constitutional reform would seem to be best served by a procedure that is well formalized and that involves a limited, but well defined and recognizable, set of actors.“ Wenn es Bürgerforen gelingt, für eine *Intergovernmental Conference* öffentliche Aufmerksamkeit zu schaffen, dann wäre dies gemäß Crum sicherlich wünschenswert. Nicht zielführend ist hingegen, wenn die Nationalstaaten wie bei der CoFoFe nicht vollständig an Bord sind und der sowieso sehr komplizierte Verfassungsänderungsprozess durch Bürgerbeteiligung zusätzlich erschwert wird. Allerdings zeigt die empirische Forschung, dass konstitutionelle Prozesse ohne direkte Involvierung der Bürgerinnen und Bürgern deutlich geringere Chancen auf nachhaltige Demokratisierung haben (Eisenstadt et al. 2015). Mit anderen Worten: Eine erfolgreiche konstitutionelle Weiterentwicklung der EU braucht offenbar doch die Involvierung der europäischen Bürgerinnen und Bürger. Aber wie kann Bürgerbeteiligung in transnationalen Prozessen effektiv organisiert werden?

„Eine erfolgreiche konstitutionelle Weiterentwicklung der EU braucht offenbar doch die Involvierung der europäischen Bürgerinnen und Bürger.“

BÜRGERFOREN MIT ENTSCHEIDUNGSMACHT?

Eine Alternative wäre, Bürgerforen (wie die CoFoFe) mit Entscheidungsmacht auszugestalten. Dies wird von einigen Advokaten und Advokaten von Bürgerforen gefordert. So schreibt Claudia Chwalisz (2022): „While citizens' assemblies today are largely advisory and complementary to our existing electoral institutions, it is not impossible to imagine a future where binding powers shift to these institutions – or where they perhaps even replace established governing bodies in the longer term“. Die Philosophin Cristina Lafont

ABB. 4: BÜRGERRAT



© Gerhard Mester 2023

(2020) hat dagegen Einspruch eingelegt und skizziert ein fundamentales demokratisches Legitimitätsproblem von lottokratischen Institutionen mit Entscheidungsmacht. Aus ihrer Sicht sind solche Verfahren demokratisch illegitim, weil eine Handvoll ausgewählter Bürgerinnen und Bürger für andere Bürgerinnen und Bürger Entscheide mitbestimmt, ohne dass sie diesen gegenüber direkt verantwortlich sind (wie das bei Wahlen der Fall wäre) und ohne dass sie deren Meinungen wirkungsvoll vertreten. Der Repräsentationsanspruch nimmt aus Sicht von Lafont weiter ab, wenn die an Bürgerforen beteiligten Bürgerinnen und Bürger ihre Meinungen in diesen Verfahren ändern.

Ein Problem bisheriger Forschung besteht darin, dass sich die Bewertungen von Bürgerforen auf die Sichtweisen der Teilnehmenden beschränkt haben. Es ist richtig, dass die Teilnehmenden sehr oft von der Erfahrung begeistert sind und eine größere Rolle von Bürgerforen begrüßen würden. Aber was ist mit der ganz großen Bevölkerungsmehrheit, die an solchen Foren nicht teilnimmt (und bei Losverfahren per Definition auch nicht teilnehmen kann)? Würde diese es als legitim ansehen, wenn ihre Mitbürgerinnen und Mitbürger für sie bindende Entscheidungen treffen würden? Um dies herauszufinden, führten Bächtiger und Goldberg (2022) ein Umfrageexperiment mit 2000 repräsentativ ausgewählten deutschen Bürgerinnen und Bürgern durch, von denen nur eine ganz kleine Minderheit an einem Bürgerforum teilgenommen hatte. Die Frage war, wie dialogische Bürgerforen ausgestaltet sein müssen, damit sie bei den Bürgerinnen und Bürgern Zustimmung erzeugen. Die Ergebnisse zeigen, dass die deutschen Befragten eine Entscheidungsmacht in Form bindender Entscheidungen durch

Bürgerforen nicht wünschen. Zudem möchten die Befragten, dass die Foren eng an die repräsentative Politik angebunden sind. Allerdings sind Bürgerinnen und Bürger, die von der aktuellen Politik enttäuscht sind, offener für bindende Entscheidungen und eine Entkopplung der Foren von der repräsentativen Politik. Goldberg et al. (2023) können diese Ergebnisse für die USA, Irland (wo die meisten Bürgerforen stattgefunden haben) und Finnland replizieren. Mit anderen Worten: Paneuropäische Bürgerräte, die bindende Entscheide treffen würden, hätten gar selber ein Legitimitätsdefizit.

„Paneuropäische Bürgerräte, die bindende Entscheide treffen würden, hätten gar selber ein Legitimitätsdefizit.“

ROBUSTE ANTIZIPATION UND SMARTE ENTSCHEIDUNGSHILFEN

Welche Rolle können und sollen Bürgerräte im europäischen Kontext in Zukunft spielen, gerade wenn sie aus Sicht der Bürgerinnen und Bürger keine bindenden Entscheide fällen sollen? Wie oben beschrieben, funktioniert der Weg über die Aktivierung der transnationalen öffentlichen Sphäre kaum. Wir schlagen deshalb zwei realistische Wege vor: Einerseits einen politischen Weg, bei dem die Entscheidungsträger „robust antizipieren“ können, was sich Bürgerinnen und Bürger wünschen (Bächtiger/Dryzek 2023). Die aktuelle Forschung zeigt, dass politi-

ABB. 5: CITIZENS' ASSEMBLY IN IRLAND



Quelle: <https://citizensassembly.ie/about/> (24.10.2023).

sche Akteure die Präferenzen der Bürgerinnen und Bürger nicht nur schlecht einschätzen (Walgrave et al. 2023), sondern oft auch denken, dass die Bürgerinnen und Bürger konservativere Einstellungen haben, als dies effektiv der Fall ist (Pilet et al. 2023). Gerade auf europäischer Ebene wäre es sehr wichtig, dass die Entscheidungsträger besser wüssten, welche institutionelle Ausgestaltung sich diverse europäische Bürgerinnen und Bürger von der EU im 21. Jahrhundert wünschen. Ansonsten drohen konstitutionelle Reformen – über die in einigen Ländern auch in Referenden entschieden wird – zu scheitern. Deliberative Foren können robuste Antizipation viel besser leisten als einfache Meinungsumfragen: Sie zeigen, wie Bürgerinnen und Bürger entscheiden würden, hätten sie sich mit unterschiedlichen Argumenten beschäftigt (Maier/Bächtiger 2023).

Ein anderer Weg besteht darin, dass Bürgerforen nicht-beteiligten Bürgerinnen und Bürgern „smarte Entscheidungshilfen“ liefern können, zum Beispiel im Vorfeld von direktdemokratischen Abstimmungen (siehe Bächtiger/Goldberg 2022). Michael MacKenzie und Mark Warren (2012) sprechen in diesem Zusammenhang von einem „trust-based uptake“, wobei Bürgerinnen und Bürger ihren deliberierenden Mitbürgerinnen und Mitbürgern Vertrauen schenken, weil letztere keiner Parteilogik folgen müssen und deshalb eher Gemeinwohlinteressen befördern können (Warren/Gastil 2015). Oregon und Irland zeigen, wie so etwas funktionieren kann. In Oregon machen Bürgerforen Abstimmungsempfehlungen, die allen Bürgerinnen und Bürgern in Form einer Abstimmungsbroschüre zugestellt werden, wobei

sowohl Pro- und Contra-Argumente als auch das Abstimmungsergebnis im Forum offengelegt werden. Die Forschung

„Bürgerforen, die ihren Mitbürgerinnen und Mitbürgern Entscheidungshilfen anbieten würden, könnten sehr relevant sein, wenn über Reformen der EU direktdemokratisch abgestimmt würde.“

zeigt, dass diese Empfehlungen vielen Bürgerinnen und Bürgern helfen können, in einer stark politisierten Öffentlichkeit besser fundierte Entscheide zu fällen (Már/Gastil 2020). In Irland wiederum haben 66 zufällig ausgewählte Bürgerinnen und Bürger sowie 33 Politikerinnen und Politiker im Rahmen der Citizens' Assembly miteinander über verschiedene Verfassungsänderungen diskutiert, wie die Einführung der gleichgeschlechtlichen Ehe. Diese wurde in einer direktdemokratischen Abstimmung im Jahr 2015 angenommen. Es lässt sich zudem zeigen, dass diejenigen Bürgerinnen und Bürger, die von der Citizens' Assembly wussten, besonders stark für die von der Citizens' Assembly vorgeschlagenen Reformen gestimmt haben (Elkink et al. 2020). Bürgerforen, die ihren Mitbürgerinnen und Mitbürgern Entscheidungshilfen anbieten würden, könnten sehr relevant sein, wenn über Reformen der EU direktdemokra-

tisch abgestimmt würde. Auf diese Weise könnte nicht nur das Visibilitäts-Defizit von Bürgerforen umgangen werden, da die europäischen Bürgerinnen und Bürger die Empfehlungen des Forums in ihren Abstimmungsunterlagen erhalten würden, die Empfehlungen könnten auch die „Stimme der Vernunft“ in direktdemokratischen Abstimmungskampagnen erhöhen. Goldberg und Bächtiger (2022) zeigen darüber hinaus, dass Empfehlungen von Bürgerforen in Kombination mit direktdemokratischen Abstimmungen auch bei nicht-beteiligten Bürgerinnen und Bürgern auf Zustimmung stoßen.

FAZIT

Die Konferenz zur Zukunft von Europa belegt, dass europäische Bürgerinnen und Bürger in konstitutionelle Prozesse der EU eingebunden werden können. Allerdings besteht noch erheblich Luft nach oben, wenn es um die Funktionalität und Konsequentialität von Bürgerforen im europäischen Kontext geht. Wir plädieren für einen „indirekten“ Ansatz, nämlich die Ermöglichung robuster Antizipation bei europäischen Entscheidungsträgerinnen und -trägern sowie Bürgerforen als smarte Entscheidungshilfen für nicht-teilnehmende Bürgerinnen und Bürger. Dieser indirekte Ansatz steht im Gegensatz zu einem direkten Ansatz, bei dem Bürgerforen nicht nur als Substitut für die europäische Öffentlichkeit angesehen werden, sondern auch mit effektiver Entscheidungsbefugnis ausgestattet sind. Die Zeit der Bürgerräte in Europa hat erst begonnen, doch es bedarf noch einiger Reflexion über ihre exakte Funktionalität und Effektivität.

LITERATURHINWEISE

Alemanno, Alberto (2020): Unboxing the Conference on the Future of Europe and its democratic raison d'être. *European Law Journal* 26(5-6): 484-508.

Arnold, Seraphine/André Bächtiger/Mark E. Warren (2023): Roads to minipublic success: Exploring "top down" and "bottom-up" roads to uptake based on a new dataset of deliberative minipublics in Europe. Paper presented at EPSA conference, Glasgow.

Bächtiger, André/John Dryzek (2023): *Deliberative Democracy for Diabolical Times: Confronting Populism, Extremism, Denial, and Authoritarianism*. i.E. Cambridge: Cambridge University Press.

Chwalisz, Claudia (2022): Another Democratic Future is Possible. Das Progressive Zentrum, <https://www.progressives-zentrum.org/en/another-democratic-future-is-possible/> (17.08.2023).

Crum, Ben (2023): Models of EU Constitutional Reform: What do we learn from the Conference on the Future of Europe? *Global Constitutionalism*: 1-19.

Eisenstadt, Todd/Carl LeVan/Tofigh Maboudi (2015): When talk trumps text: The democratizing effects of deliberation during constitution-making, 1974-2011. *American Political Science Review* 109(3): 592-612.

Elkink, Johan/David Farrell/Sofie Marien/Theresa Reidy/Jane Suiter (2020): The death of conservative Ireland? The 2018 abortion referendum. *Electoral Studies* 65: 102142.

European Parliament (2022): Parliament activates process to change EU Treaties, <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20220603IPR32122/parliament-activates-process-to-change-eu-treaties> (11.05.2023).

Konferenz zur Zukunft Europas, <https://www.consilium.europa.eu/de/policies/conference-on-the-future-of-europe/> (15.05.2023).

Font, Joan/Graham Smith/Carol Galais/Pau Alarcon (2018): Cherry-picking participation: Explaining the fate of proposals from participatory

processes. *European Journal of Political Research* 57(3): 615-636.

Goldberg, Saskia/André Bächtiger (2022): Catching the 'Deliberative Wave'? How (Disaffected) Citizens Assess Deliberative Citizen Forums. *British Journal of Political Science* 53: 1-9.

Goldberg, Saskia/Marina Lindell/André Bächtiger (2023): Empowered Minipublics for Democratic Renewal? Evidence from Three Conjoint Experiments in the United States, Ireland and Finland. Paper under review.

Johansson, Karl Magnus/Tapio Rautio (2022): Shaping the EU's Future? Europarties, European Parliament's Political Groups and the Conference on the Future of Europe. In *European Parliament's Political Groups in Turbulent Times*, hrsg. Petra Ahrens, Anna Elomäki und Johanna Kantola, 173-197. Cham: Palgrave Macmillan.

Konferenz zur Zukunft Europas (2021): Konferenz zur Zukunft Europas. Tätigkeitsbericht März - Juni 2021.

Konferenz zur Zukunft Europas (2022): Konferenz zur Zukunft Europas. Bericht über das endgültige Ergebnis.

Konferenz zur Zukunft Europas (o. J.): Folgemaßnahmen, <https://future.europa.eu/de/pages/follow-up?locale=de> (26.07.2023).

Lafont, Cristina (2017): Can Democracy be Deliberative and Participatory? The Democratic Case for Political Uses of Mini-publics. *Daedalus* 146(3): 85-105.

Lafont, Cristina (2020): *Democracy Without Shortcuts: A Participatory Conception of Deliberative Democracy*. Oxford: Oxford University Press.

Lafont, Cristina (2023): Which Decision-Making Authority for Citizens' Assemblies? In *De Gruyter Handbook of Citizens' Assemblies*, hrsg. Min Reuchamps, Julien Vrydagh und Yarina Welp, 47-57. Berlin: De Gruyter.

MacKenzie, Michael/Mark Warren (2012): Two Trust-Based Uses of Minipublics in Democratic Systems. In *Deliberative Systems: Deliberative Democracy at the Large Scale*, hrsg.

John Parkinson und Jane Mansbridge, 95-124. Cambridge: Cambridge University Press.

Maier, Franziska/André Bächtiger (2023): Reflecting on the Boundaries of the Demos: A Virtual Deliberative Experiment with German Citizens. *European Journal of Political Research* (i.E.).

Már, Kristinn/John Gastil (2020): Tracing the boundaries of motivated reasoning: how deliberative minipublics can improve voter knowledge. *Political Psychology* 41(1): 107-127.

Nicolaidis, Kalypso (2022): "CoFoE should become permanent exercise into EU legislative process." Interviewed von Eleonora Vasques. *Euractiv*. 8. Februar 2022, <https://www.euractiv.com/section/future-eu/interview/eleonora-cofoe-should-become-permanent-exercise-into-eu-legislative-process/> (17.08.2023).

Olsen, Espen/Hans-Jörg Trencz (2014): From Citizens' Deliberation to Popular Will Formation? Generating Democratic Legitimacy in Transnational Deliberative Polling. *Political Studies* 62: 117-133.

Ondarza, Nicolai von/Minna Ålander (2022): After the Conference on the Future of Europe: Time to Make Reforms Happen. Four lessons for a European Union again requiring a new balance between deepening and widening: SWP Comment 49.

Permanent Representation of Sweden to the European Union (2022): Non-paper by Bulgaria, Croatia, the Czech Republic, Denmark, Estonia, Finland, Latvia, Lithuania, Malta, Poland, Romania, Slovenia, and Sweden on the outcome of and follow-up to the Conference on the Future of Europe. 09.05.2022, <https://twitter.com/SwedeninEU/status/1523637827686531072> (17.08.2023).

Pilet, Jean-Benoit/Lior Sheffer/Luzia Helfer/Frederic Varone/Rens Vliegthart/Stefaan Walgrave (2023): Do Politicians Outside the United States Also Think Voters Are More Conservative than They Really Are? *American Political Science Review*: 1-9.

Die vollständigen Literaturhinweise findet man auf Moodle.

IDEEN FÜR DEN UNTERRICHT

(Antje Kaz)

BILDUNGSPLANBEZUG GEMEINSCHAFTSKUNDE (BASIS-/LEISTUNGSFACH)

Politische Teilhabe

- (6/9) die Erweiterung der Partizipationsmöglichkeiten um dialogorientierte Partizipationsformen und Bürgerbeteiligung erörtern (zum Beispiel Zukunftswerkstatt, Mediation, Beteiligungshaushalt, Beteiligungsportale)
- (7/11) Möglichkeiten der Bürger, ihre Interessen in den politischen Entscheidungsprozess einzubringen, bewerten

Grundlagen des internationalen Systems

- (3/5) Rahmenbedingungen der Politik im Nationalstaat mit denen der internationalen Politik vergleichen (Gewaltmonopol, Gesetzgebung, Durchsetzung von Entscheidungen)

BILDUNGSPLANBEZUG GEMEINSCHAFTSKUNDE (KLASSE 8-10)

Politischer Willensbildungsprozess in Deutschland

- (11) Möglichkeiten der Bürger, ihre Interessen in den politischen Entscheidungsprozess einzubringen, bewerten

Die Europäische Union

- (2) Partizipationsmöglichkeiten der EU-Bürger beschreiben (Wahlen, Europäische Bürgerinitiative, Petitionen, Europäischer Bürgerbeauftragter)
- (3) die Organe der EU (Europäischer Rat, Europäische Kommission, Europäisches Parlament, Ministerrat, EuGH) hinsichtlich ihres Zusammenwirkens beim Entscheidungsprozess darstellen (Initiative, Entscheidung, Ausführung, Kontrolle) und hinsichtlich ihrer Legitimation (Wahl, Ernennung, von Amts wegen) beschreiben

AUFGABEN ZUM BASISTEXT

1. Demokratische Elemente der Zukunftskonferenz

- a) Erstellen Sie ausgehend von Abbildung 2 und dem erläuternden Unterkapitel „Ausgestaltung und Ablauf der Konferenz zur Zukunft von Europa“ in Ihrer Gruppe ein sich steigerndes Ranking des Demokratiegrades ausgewählter Elemente der EU-Zukunftskonferenz. Nennen Sie dabei Ihre Bewertungskriterien.
- b) Halten Sie Ihr Ergebnis stichwortartig in einer Gruppenspalte auf einer neu eröffneten Taskcards-Seite (<https://www.taskcards.de/#/home/start>) zur EU-Zukunftskonferenz fest. Diese kann Sie während der gesamten Einheit begleiten und erweitert werden. Alternative: Nutzen Sie eine neue Gruppenseite von yopad.eu.

2. Adieu Einstimmigkeitsprinzip?

Sollte als Folge der Zukunftskonferenz das Einstimmigkeitsprinzip (also das Vetorecht jedes einzelnen EU-Mitgliedstaates) aufgehoben werden? Sammeln Sie ausgehend von den Informationen des Basistextes in Ihrer Gruppe Pro- und Contra-Argumente und gewichten Sie diese mit Hilfe der Argumentationswippe (<https://argumentationswippe.de>).



Hilfestellung zur Anwendung findet man hier: <https://www.lehrer-online.de/aktuelles/fundstuecke/fundstuecke-der-woche/fa/die-argumentationswippe-urteilsfindung-im-unterricht/>



3. Zur Problematik von Bürgerforen

- a) Arbeiten Sie aus dem Basistext die auf der EU-Ebene mit Bürgerforen verbundenen Probleme heraus.
- b) Diskutieren Sie in einem kleinen „lotokratisch“ (Cristina Lafont) zusammengesetzten „Bürgerforum“, ob solche lotokratischen Bürgerforen demokratische Entscheidungsmacht besitzen sollten.

Ein **Tafelbild (Mo1)** sowie Rollenkarten (**Mo2**) finden Sie auf **Moodle**.

4. Die Zukunft von Bürgerforen

- a) Erläutern Sie die von den Autoren empfohlenen Funktionen der *robusten Antizipation* und der *smarten Entscheidungshilfe*.
- b) Bewerten Sie diese Funktionen.

AUFGABEN ZUM MATERIALTEIL

I. Meine Stimme in der EU

- 1a) Füllen Sie individuell das Arbeitsblatt **Moodle Mo3** „Die EU mit allen Sinnen“ ohne großes Nachdenken möglichst schnell aus. (Wichtig: Es gibt bei diesen Fragen keine richtigen oder falschen Antworten.)
- b) Vergleichen und begründen Sie Ihre Assoziationen zunächst in einer Dreiergruppe und danach im Plenum.

Vertiefung: Charakterisieren Sie Ihr persönliches Verhältnis zur EU in zwei Thesen. Gehen Sie in eine Konversation mit einem an Ihrer Schule zugelassenen KI-Tool und geben Sie diesem je eine These zur Einschätzung („Wie findest du diese These?“). Speichern Sie Ihre Thesen zusammen mit den Antworten individuell.

- 2a) Markieren Sie Ihre Position in M 1a.
- b) Kreuzen Sie in M 1b maximal drei Möglichkeiten an oder nutzen Sie die letzte Zeile.
- c) Vergleichen Sie Ihre Entscheidungen mit der deutschland- und europaweiten Umfrage aus dem Spezial-Eurobarometer 500 (M 2a + b).
- d) Arbeiten Sie aus dem Video M 3 heraus, an welchen Stellen Sie aktuell Einfluss auf die Politik der EU haben.

II. Die Zukunftskonferenz als demokratisches Lehrstück?

- 1a) Arbeiten Sie aus M 4 die mit der Zukunftskonferenz verknüpften Forderungen und Erwartungen heraus.

- b) Gestalten Sie ausgehend von M 4 in Ihrer Gruppe mit dem Tool „imgflip“ (<https://imgflip.com/gif-maker>) ein GIF oder ein Meme (<https://imgflip.com/memegenerator>), mit dem Sie die Zukunftskonferenz in einem Aspekt Ihrer Wahl kritisieren.
- c) Stellen Sie Ihr in der TaskCard verlinktes Ergebnis im Plenum zur Diskussion.



- 2 a) **Beispiel 1:** Um eine sichere, nachhaltige, gerechte, klimaverträgliche und erschwingliche Produktion von Lebensmitteln zu erreichen, sieht der Abschlussbericht der „Konferenz zur Zukunft Europas“ auch die Förderung von Maßnahmen gegen Lebensmittelverschwendung vor.

- 2a) Entwickeln Sie ausgehend von M 5a + M 5b in Ihrer Gruppe fünf **konkrete Vorschläge** zum Thema „Wie kann man Lebensmittelverschwendung effektiver reduzieren?“
- b) Sichern Sie diese auf Ihrer Taskcard und präsentieren Sie Ihre Ergebnisse im Plenum.

Vertiefung: Vergleichen Sie Ihre Ergebnisse mit den Vorschlägen der europäischen Bürgerforen (**Moodle Mo4**).

- 3a) **Beispiel 2:** Stellen Sie in Ihrer Gruppe die im Abschlussbericht der „Konferenz zur Zukunft Europas“ vorgeschlagenen Möglichkeiten der Weiterentwicklung der EU (M 6 + M 7) entweder in einem analogen Schaubild oder einem digitalen Erklärfilm dar (<https://simpleshow.com/de>). Hilfestellung zur Methode findet



man hier: <https://www.youtube.com/watch?v=2J9gZonUx8w>.



- b) Gestalten Sie ausgehend von M 6 + M 7 auf der Seite <https://paulnewsman.com/> eine Satire zur Sprengkraft der Zukunftskonferenz. Nutzen Sie dazu die Hilfestellung auf **Moodle Mo5**.



- 4a) Was bleibt von der Konferenz zur Zukunft Europas? Sammeln Sie anhand der Folge 22 des Podcasts *EU to go – der Podcast für Europapolitik* (M 8) in einer Wortwolke Stichworte zu obiger Frage (www.mentimeter.com).
- b) Bewerten Sie ausgewählte Aspekte.



5. EU-Politik zwischen Parlament, Bürger:innen und Richtern.

- a) Stellen Sie die im Text M 8 skizzierte Macht der Richter*innen am EUGH dar.
- b) Erläutern Sie anhand von M 8, inwieweit europäische Bürgerräte (sog. „Bürgerforen“) diese Macht beschränken könnten.
- 6a) Lassen Sie die ganze Einheit zur Zukunftskonferenz nochmals Revue passieren und ergänzen Sie ggf. auf Ihrer Taskcard Überschriften und Stichworte: Worum ging es im Allgemeinen und im Einzelnen?
- b) Entwerfen Sie dann in Ihrer Gruppe mit Hilfe des Tools Strawpoll (<https://strawpoll.com>) eine 7-teilige Online-Umfrage zum Thema „Ursachen und Folgen der EU-Zukunftskonferenz“ und versenden Sie diese an zehn Personen.
- c) Vergleichen Sie Ihre gesicherte Auswertung mit der einer anderen Gruppe.



Das Referat, das für den Kontakt zu BürgerInnen und BesucherInnen des Europäischen Parlaments in Straßburg zuständig ist, plant im Europawahljahr die dritte Auflage von **Euroscola Regional**, dem Jugendprogramm für Schülerinnen und Schüler aus Baden-Württemberg und dem Elsass. Weitere Details, sowie den genauen Termin und das Programm finden Sie rechtzeitig auf dem Youth Hub des Europäischen Parlaments. Link: <https://youth.europarl.europa.eu/de/more-information/euroscola.html>

Euroscola ist ein **Vorzeigeprojekt** der vom Parlament organisierten Jugendveranstaltungen und ermöglicht SchülerInnen im Alter von ca. 15-18 Jahren seit über 30 Jahren, die Arbeit des Parlaments kennenzulernen. Die TeilnehmerInnen kommen für einen Tag in Straßburg zusammen, diskutieren Ideen zur europäischen Gesetzgebung, simulieren den Abstimmungsprozess und begegnen Mitgliedern des Europäischen Parlaments in einem direkten Dialog.

Ziel der Veranstaltung ist es, die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in der staatsbürgerlichen, politischen und historischen Bildung zu intensivieren. Interessierte Schulen können sich auf dem Youth Hub über das Bewerbungsverfahren informieren:



Darüber hinaus besteht das ganze Jahr über die Möglichkeit, das Parlamentsgebäude an seinem Hauptsitz in Straßburg zu besichtigen. Der **Besuch** ist kostenlos und sowohl für EinzelbesucherInnen als auch für Gruppen (mit Voranmeldung) möglich. In Straßburg können BesucherInnen den Plenarsaal des Parlaments ansehen, das *Parlamentarium Simone Veil* entdecken und verschiedene Ausstellungen durchstöbern.

Im *Parlamentarium* besteht für Schüler- und Studentengruppen zudem die Möglichkeit, einen Crashkurs in europäischer Gesetzgebung in Form eines Rollenspiels zu absolvieren. Weitere Infos hierzu auf der Seite des Europäischen Parlaments:



MATERIALIEN

M1A STIMMEN SIE ZU? WÄHLEN SIE EINE ANTWORT AUS.

Die Stimme der EU-Bürger*innen sollte bei Entscheidungen über die Zukunft Europas stärker berücksichtigt werden.

| |
|---------------------------|
| Weiß nicht |
| Stimme überhaupt nicht zu |
| Stimme eher nicht zu |
| Stimme eher zu |
| Stimme voll und ganz zu |

Quelle: Verfasserin

M1B WAS DENKEN SIE?

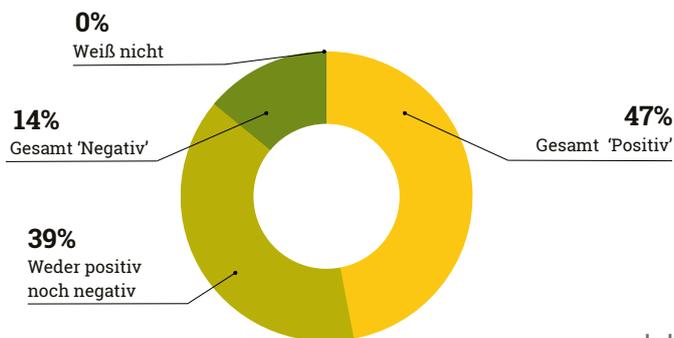
Welche der folgenden Schritte sind Ihrer Meinung nach am besten geeignet, um sicherzustellen, dass Ihre Stimme von Entscheidungsträgern auf EU-Ebene gehört wird?

| | | | |
|---|--|--|---|
| Sich an Europawahlen beteiligen | Sich an anderen Wahlen beteiligen | Eine Petition unterschreiben | An Veranstaltungen teilnehmen wie z.B. Bürgerdebatten, Bürgerversammlungen usw. |
| An einer Demonstration teilnehmen | In Streik treten | Einer politischen Partei beitreten oder diese unterstützen | Einer zivilgesellschaftlichen Organisation beitreten oder diese unterstützen, wie z.B. eine Nichtregierungsorganisation |
| An Debatten im Internet oder über soziale Online-Netzwerke teilnehmen | An europäischen Online-Konsultationen teilnehmen | Sich an einer europäischen Bürgerinitiative beteiligen | Einer Gewerkschaft beitreten oder diese unterstützen |
| Nichts davon, meine Stimme wird auch ohne diese Möglichkeiten gehört. | | | |
| Begründung: | | | |

Quelle: Verfasserin

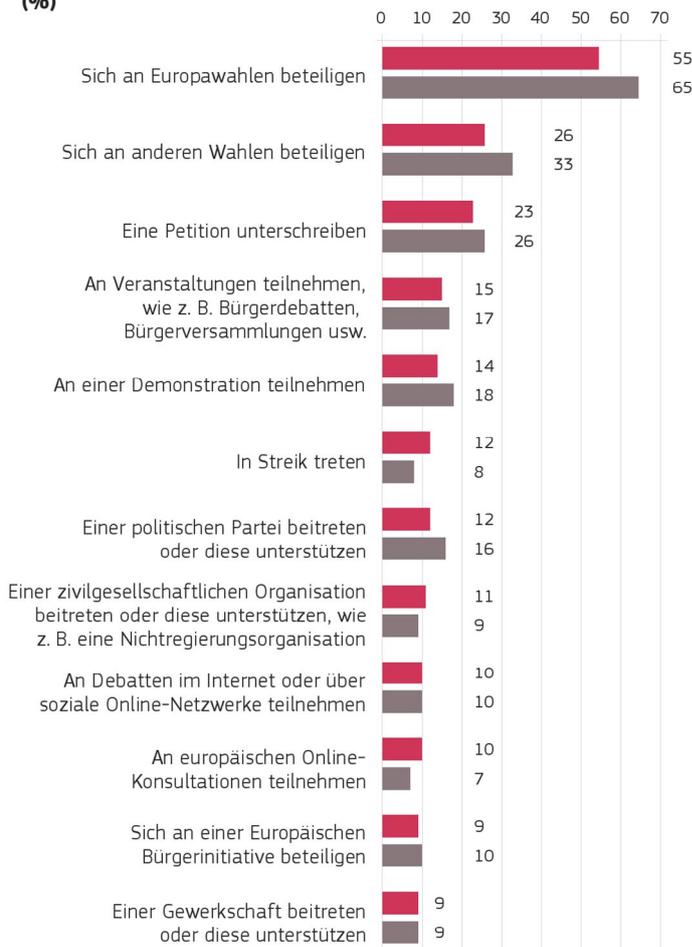
M2A AUSGEWÄHLTE ERGEBNISSE DER EU-UMFRAGE AUS DEM JAHR 2020

SD16: Ganz allgemein gesprochen, ruft die EU bei Ihnen ein sehr positives, ziemlich positives, weder positives noch negatives, ziemlich negatives oder sehr negatives Bild hervor?



Quelle: Spezial-Eurobarometer 500 – Oktober–November 2020. Die Zukunft Europas. Erste Ergebnisse, © Europäische Union, 2021, <https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/files/be-heard/eurobarometer/2021/future-of-europe-2021/de-report.pdf> (23.09.2023), eigene Darstellung.

QA2 Welche der folgenden Dinge sind Ihrer Meinung nach am besten geeignet, um sicherzustellen, dass Ihre Stimme von Entscheidungsträgern auf EU-Ebene gehört wird? (MAX. 3 NENNUNGEN)
(%)



EU27
 DE

Quelle: Spezial-Eurobarometer 500, Die Zukunft Europas (Oktober - November 2020), © Europäische Union 2020, <https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/files/be-hard/eurobarometer/2021/future-of-europe-2021/factsheets/de-de-factsheet-foe-eps.pdf> (23.09.2023).

M3 SO ENTSTEHEN GESETZE IN DER EUROPÄISCHEN UNION

M4 ERKLÄRFILM: DIE ZUKUNFTSKONFERENZ – DEUTSCHER BUNDESJUGENDRING



So entstehen Gesetze in der Europäischen Union

Quelle: ZEIT ONLINE, 23.05.2019, <https://www.youtube.com/watch?v=P9kQrlx8n-M> (23.09.2023).



Erklärfilm: Die Zukunftskonferenz | Deutscher Bundesjugendring

Quelle: Deutscher Bundesjugendring, <https://www.youtube.com/watch?v=sMmSJr6mWho> (23.09.2023).

M5A INFOGRAFIK – LEBENSMITTELVERLUST UND -VERSCHWENDUNG: VERMEIDUNG, WIEDERVERWENDUNG UND RECYCLING



Quelle: Europäische Union 2021

M5B „DIE FETTEN JAHRE SIND VORBEI“



© Christiane Pfohlmann 2022

[...] Bei einer großen Zukunftskonferenz konnten auch Bürger sagen, was sie von der EU erwarten. Ihre Vorschläge haben Sprengkraft: weniger nationale Vetos, gemeinsame Schulden und mehr Rechte fürs Parlament. Unklar ist aber, ob da die Regierungen mitmachen.

Als Ursula von der Leyen im Juli 2019 darum kämpfte, von den Europaabgeordneten zur Chefin der EU-Kommission gewählt zu werden, war mehr Bürgerbeteiligung ein wichtiges Argument. Sie wünsche sich, dass die Bürgerinnen und Bürger „eine führende und aktive Rolle dabei spielen“, die Zukunft der Europäischen Union zu gestalten, sagte sie bei ihrer Bewerbungsrede im Europaparlament in Straßburg und schlug eine „Konferenz zur Zukunft Europas“ vor. Sie sollte 2020 beginnen und zwei Jahre dauern.

Wegen der Pandemie wurde nur ein knappes Jahr beraten, und viele Diskussionen zwischen den 800 zufällig ausgewählten Bürgern, Ministern sowie Vertretern des EU-Parlaments und der nationalen Parlamente fanden online statt. Über eine interaktive Plattform konnten Interessierte in 24 Sprachen Ideen einbringen. Dass die Konferenz kaum Aufmerksamkeit bekam, lag vor allem daran, dass sie von vielen Regierungen der 27 Mitgliedstaaten skeptisch gesehen und kaum beworben wurde. Selbst in Deutschland und Frankreich, wo das Projekt am stärksten unterstützt wird, wussten neben Expertinnen und Korrespondenten nur Europa-Enthusiasten davon.

Dies dürfte sich nun ändern, denn der Abschlussbericht, der am Samstag vom Konferenzplenium in Straßburg angenommen wurde und 49 Vorschläge und mehr als 200 Maßnahmen enthält, birgt Sprengkraft in sich. Viele Ideen erfordern nämlich, die Europäischen Verträge zu ändern, und dem müssten alle Mitgliedstaaten zustimmen - in Frankreich oder den Niederlanden wären dafür Volksbefragungen nötig.

Unter anderem schlägt die Zukunftskonferenz vor, das Prinzip der Einstimmigkeit auf vielen Politikfeldern abzuschaffen. So soll etwa ein nationales Veto in der Außenpolitik oder Steuerfragen nicht mehr möglich sein, hier soll künftig mit qualifizierter Mehrheit entschieden werden. Der aktuelle Zustand, dass ein Mitgliedsland - zurzeit meist Ungarn - Entscheidungen bremst oder blockiert, wäre also vorbei. Ausnahmen gäbe es lediglich bei der Aufnahme neuer Mitglieder und Änderungen an den Grundprinzipien der EU. Zudem soll es künftig auch für europäische Investitionen möglich sein, wie für die Bewältigung der Corona-Pandemie gemeinsame Schulden aufzunehmen.

Geht es nach den Teilnehmern der Zukunftskonferenz, so soll das Europaparlament das Recht bekommen, wie die EU-Kommission Gesetze vorschlagen zu dürfen. Unter dem Eindruck der Corona-Pandemie plädieren sie dafür, dass die EU für „Gesundheit und Gesundheitsversorgung“ ebenfalls eine

Zuständigkeit erhält; bisher haben hier die Mitgliedstaaten die alleinige Kompetenz.

Manfred Weber, der Chef der christdemokratischen EVP-Fraktion im Europaparlament, hebt hervor, dass die Bürger eine klare Botschaft sendeten: Die EU müsse stärker, effizienter, demokratischer und ehrgeiziger werden. Der CSU-Politiker sagt über die Forderungen, dem Europaparlament mehr Macht zu geben: „Wir müssen hier nichts Neues erfinden. Wir haben ein Parlament und das soll die in Demokratien üblichen Rechte erhalten.“

Dass Weber mit dem Abschlussbericht zufrieden ist, ist offensichtlich - nicht nur, weil für die nächsten Europawahlen transnationale Listen und die Aufstellung von Spitzenkandidaten gefordert werden. In weiten Teilen liest sich das Dokument so, als hätten es die großen Fraktionen des EU-Parlaments allein verfasst - ohne die Kommission und vor allem ohne die Mitgliedstaaten. Deren Vertreter nahmen die Zukunftskonferenz nicht wirklich ernst, was nun Folgen hat. Anfang der Woche wurde im neunköpfigen „Exekutivausschuss“ der Zukunftskonferenz über die finalen Vorschläge entschieden; ihm gehören je drei Vertreter von Parlament, Kommission und dem Rat der Mitgliedstaaten an. Dort setzten sich Weber und die anderen Abgeordneten in allen Punkten durch. Die erste Runde, sie geht ans Parlament. [...]

© <https://www.sueddeutsche.de/politik/eu-reform-zukunft-konferenz-abschlussbericht-1.5575809> (23.09.2023).

Nach dem Abschluss der Konferenz zur Zukunft Europas befindet sich Europa in einer Diskussion über eine mögliche EU-Reform. Insbesondere Frankreich, Italien und Deutschland wollen die EU auf den Weg der Reform bringen. [...]

Andererseits lehnt fast die Hälfte der EU-Länder weitreichende Vertragsänderungen ab, wobei 13 osteuropäische und skandinavische Mitgliedsstaaten in einem gemeinsamen Positionspapier vor „unüberlegten und verfrühten Versuchen, einen Prozess in Richtung Vertragsänderung einzuleiten“ warnen.

Einige der ablehnenden Mitgliedsstaaten haben ihren Widerstand jedoch bereits aufgeweicht und zeigen eine gewisse Bereitschaft zum Dialog.

„Wir sind nicht gegen einen Dialog über die Öffnung der Verträge, aber wir sehen

dies nicht als den einzig möglichen Ansatz“, sagte der tschechische EU-Minister Mikuš gegenüber EURACTIV.cz.

Andere Unterzeichner des gemeinsamen Briefes gegen die EU-Reform haben ihre Haltung ebenfalls abgeschwächt. So erklärte das rumänische Außenministerium, dass die 13 Mitgliedstaaten institutionelle Reformen nicht ausschließen, wo sie nötig seien, aber sie wollten vermeiden, solche Prozesse ohne eine gründliche Analyse einzuleiten.

Erweiterung als Joker

Es wird sich jedoch als langwieriger und schwieriger Prozess erweisen, 27 Mitgliedstaaten zusammenzubringen, um eine Vertragsänderung zu beschließen – zumal die Hauptantriebskräfte hinter dem Vorstoß alle westeuropäischen Länder sind.

Frank Schimmelfennig, Professor für Europäische Politik an der ETH Zürich, hält daher „eine größere Vertragsreform für eher unwahrscheinlich“.

Vor allem Polen wehrt sich vehement gegen eine Vertragsreform. „Dieser Vorschlag ist für uns inakzeptabel, denn er würde die Diktatur der stärksten EU-Länder über die kleineren Länder bedeuten und unsere Region ihrer Stimme berauben“, sagte der stellvertretende polnische Ministerpräsident Jacek Sasin letzte Woche.

Es gibt jedoch ein Druckmittel auf dem Tisch, das die Tore für eine EU-Reform öffnen könnte: die EU-Erweiterung.

Einige Mitgliedstaaten, wie Deutschland oder Spanien, haben bereits deutlich gemacht, dass die EU vor einer weiteren Erweiterung reformiert werden sollte, da die Handlungs-

fähigkeit der Union andernfalls stark beeinträchtigt würde.

„Das könnte ein Hebel sein. Denn die Staaten, die gegenüber der Aufhebung der Einstimmigkeit durchaus skeptisch, sind in [sic!] vor allem in Osteuropa, und haben gleichzeitig ein starkes Interesse an der Erweiterung. Man könnte sich da gewisse Tauschgeschäfte vorstellen“, so Schimmelfenning. [...]

Reform ohne Vertragsänderung

[...] Das ungarische Veto gegen die EU-Sanktionen gegen russische Ölimporte hat aber auch zu einem Umdenken in den Positionen dieser Mitgliedsstaaten geführt.

Der stellvertretende polnische Ministerpräsident argumentierte beispielsweise, dass die aktuelle „Sanktionsfrage“ zeige, dass das Einstimmigkeitserfordernis den Entscheidungsprozess „manchmal wirklich behindert“.

Estland äußerte ähnliche Bedenken. Während Premierministerin Kaja Kallas betonte, dass kleinere Mitgliedsstaaten „bei bestimmten Entscheidungen überrollt werden könnten“, wird das ungarische Veto gegen die Sanktionen auch in Tallinn als Problem angesehen.

„Wir sehen auch, dass Ungarn jetzt die großen Entscheidungen wie die EU-Sanktionen gegen Russland blockiert – es könnte auch in unserem Interesse sein, dass Europa schneller funktioniert“, so die estnische Premierministerin gegenüber EURACTIV.

Doch auch wenn der Widerstand gegen die Abschaffung der Einstimmigkeit in der Außenpolitik etwas bröckelt, wird Ungarn wahrscheinlich selbst sein Veto gegen jeden Schritt in Richtung Mehrheitsentscheidungen in der Außenpolitik einlegen.

Die einzige andere Möglichkeit, die EU ohne Vertragsänderungen voranzubringen,

ist die Entscheidung für ein Europa der verschiedenen Geschwindigkeiten.

Macron hat diese Option bereits in seiner Rede vor dem Europäischen Parlament letzte Woche angedeutet, in der er erklärte, dass Europa nicht auf „die skeptischsten oder die zögerlichsten“ warten sollte.

Die Verträge ermöglichen einen solchen Schritt bereits im Rahmen der verstärkten Zusammenarbeit, bei der mindestens neun Mitgliedstaaten eine fortgeschrittene Integration vornehmen können.

Obwohl Frankreich und Deutschland seit langem für diese Vorgehensweise plädieren, wurde diese Option bisher nur selten genutzt. [...]

© <https://www.euractiv.de/section/eu-aussenpolitik/news/eu-erweiterung-als-verhandlungsmasse-fuer-die-eu-reform/> (23.09.2023).

M8 EU-ZUKUNFTSKONFERENZ: UND JETZT?

EU TO GO – DER PODCAST FÜR EUROPAPOLITIK AM DELORS CENTRE, FOLGE 22



© <https://www.delorscentre.eu/de/ueber-uns/neues/detail/content/podcast-eu-to-go-eu-zukunftskonferenz> (23.09.2023).

[...] Der Philosoph Luuk van Middelaar [...] «In der Europäischen Union besteht eine starke Tendenz, etwas ausserhalb des Blicks der Menschen zu machen, hinter den Kulissen.» Politik aber, so van Middelaar, müsse sichtbar sein, mit politischen Akteuren, die etwas öffentlich ausfechten, und einem Publikum. Politik sei vergleichbar mit einem Theater.

Wenn aber politische Fragen von der öffentlichen Bühne verschwinden, werden sie «entpolitisiert». Die Folgen [sic!] ist ein Demokratiedefizit. Die Bürgerinnen und Bürger der EU haben zu wichtigen politischen Fragen denn auch nichts zu sagen.

Das sei eine gefährliche Situation, findet van Middelaar: «Man riskiert, dass sich die Menschen vom System abwenden und Parteien zuwenden, die das System zerstören oder verlassen wollen. Das haben wir beim Brexit gesehen. So lange die EU unfähig ist, einen Raum für legitimen politischen Dissens zu schaffen, riskiert sie diese zerstörerischen Kräfte.»

Manche Kritiker sehen eine wichtige Ursache dieser Entpolitisierung und des Demokratiedefizits in zwei Urteilen des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) aus den 1960er Jahren. Als Folge dieser Urteile konnte sich nun jeder Bürger (Wirtschaftsakteur, Unternehmer usw.) auf die Verträge berufen und die dort verankerten wirtschaftlichen Grundfreiheiten (Warenverkehrsfreiheit, Dienstleistungsfreiheit usw.) als Rechte einklagen. Ein Wirtschaftsakteur konnte nun gegen ein Gesetz eines anderen Landes klagen, sofern er glaubt, dass dieses Gesetz seine Wirtschaftsfreiheit einschränkt.

[...] Dieter Grimm, ein bekannter deutscher Jurist und früherer Richter am deutschen Bundesverfassungsgericht, spricht von «kühnen» und «revolutionären» Urteilen. [...]

Damit schuf der EuGH einen juristischen Weg, den Binnenmarkt zu schaffen, jenseits der politischen Öffentlichkeit. Dieter Grimm kritisiert, dass die Mitgliedstaaten mit diesen Urteilen des EuGH zur Herstellung des Binnenmarktes nicht mehr benötigt wurden, vielmehr könne der EuGH das nun «selber» machen». Der EuGH also Motor der Liberalisierung und der Integration. [...]

Koen Lenaerts, Präsident des EuGH, weist den Vorwurf entschieden zurück, dass der Gerichtshof ein Motor der Liberalisierung und der Integration sei: «Der EuGH ist nicht pro EU, auch nicht pro Mitgliedstaaten, sondern pro Recht.» Lenaerts argumentiert, dass das Recht und damit die EU-Verträge die Grundlagen seien sowie den Rahmen und die Richtung für den EuGH.

Mit dieser Argumentation verteidigt er die Richter der 1960er Jahre und auch spätere Urteile. Er sagt aber, dass die wirtschaftlichen Grundfreiheiten eine liberalisierende Wirkung hätten; das sei keine Erfindung des Gerichtshofes, sondern der politische Wille der Mitgliedstaaten, wie er in den Verträgen zum Ausdruck komme. [...]

Doch die Verträge weisen auf ein weiteres zentrales Problem hin. Indem die Richter 1964 erklärten, dass das europäische Recht Vorrang hat vor nationalem Recht, erhoben sie die Verträge de facto in den Rang einer Verfassung.

Das Problem beginnt mit dem Inhalt der Verträge. Die EU regelt in den Verträgen ziemlich präzise neben den wirtschaftlichen Freiheiten auch etwa das Wettbewerbsrecht, die staatlichen Beihilfen oder auch die Budgetregeln der Währungsunion.

Ein Staat würde solche Fragen in Gesetzen regeln und könnte deshalb die Detailbestimmungen auch jederzeit wieder ändern. Nicht so die EU: Weil sie diese Inhalte in den Verträgen regelt, meisselt sie die Inhalte und damit die wirtschaftsliberale Grundrichtung der Union quasi in Stein. Damit aber verbannt sie die legitime, kontroverse Diskussion darüber von der öffentlichen Bühne.

Bemerkenswert ist, dass die Mitgliedstaaten bei allen Vertragsänderungen daran nie etwas geändert haben. EuGH-Präsident Koen Lenaerts erklärt dies damit, dass sich die Mitgliedstaaten gegenseitig «nicht blind trauten». Deshalb wollten die Mitgliedstaaten die Grundrichtung der EU und damit viele inhaltliche Fragen bereits in den Verträgen regeln.

Eine erstaunliche Pointe: Das Misstrauen unter den Mitgliedstaaten scheint der Grund zu sein, warum sie so viele Details in den Verträgen regeln. Und weil sie das machen, verhindern sie den öffentlichen, politischen Diskurs darüber.

Und gleichzeitig sind diese Verträge auch die Grundlage für die Arbeit des EuGH, der mit zahlreichen Urteilen, die eminent politisch sind, eine entscheidende Rolle bei der Schaffung und Reglementierung des Binnenmarktes gespielt hat und immer noch spielt.

Vor diesem Hintergrund wird verständlich, warum Luuk van Middelaar von einer «konstitutionellen Entpolitisierung» spricht. Die Folge ist ein Demokratiedefizit. Die Bürgerinnen und Bürger der EU und auch das Europäische Parlament können bei wichtigen politischen Fragen praktisch nicht mitreden.

Was sagt die Politik zu diesem Demokratiedefizit? An der Spitze der Europäischen Kommission kann man mit der hier dargestellten Kritik gar nichts anfassen. So hält Martin Selmayr, Generalsekretär der EU-Kommission, fest: «Ich halte das für eine falsche Darstellung der EU und ich halte auch die Debatte über die demokratischen Defizite der EU als überholt. Die EU ist auf zwei Geleisen absolut demokratisch. Zum einen sind alle EU-Parlamentarier demokratisch gewählt, jeder nationale Minister, der nach Brüssel kommt, ist in seinem Land demokratisch gewählt und auch die EU-Kommission kann nur auf der Basis dessen entscheiden, was die Gesetzgeber beschlossen haben.» [...]

Die Kritik am EuGH weist Martin Selmayr mit den Worten zurück, das sei ja so, als ob der EuGH «ein Raumschiff wäre, das zufällig in Luxemburg gelandet ist». Für Selmayr ist der Gerichtshof «ein demokratisches Gericht, ein Bürgergericht und ein Grundrechtegericht.» [...]

Das führt nochmals zum Philosophen Luuk van Middelaar. Er kennt auch den EU-Betrieb in Brüssel bestens. Als Redenschreiber von Herrmann van Rompuy, dem früheren Präsidenten des Europäischen Rates, sagt Van Middelaar, dass sich die EU traditionell schwer tue mit Kritik am System.

Man werde dann entweder als schlechter Europäer dargestellt, oder als jemand, der die Sache nicht verstehe. Dabei sei es ganz wichtig, dass die EU den Dissens anerkenne, die andere Meinung, die Kritik – in diesem Fall die Kritik an den hier diskutierten Demokratiedefiziten der Europäischen Union.

Luuk van Middelaar sieht darin den ersten Schritt zur Entschärfung des Problems. Erst mit der Anerkennung des Dissenses könne auch jene öffentliche, politische Bühne entstehen, die er einfordert. Van Middelaar spricht von mehr sichtbarer Politik, von mehr «Front-Stage-Politik», welche zwar zu mehr Konflikten und Turbulenzen führen würde, aber die Menschen könnten dann auch einen Bezug herstellen zur Politik. «Das würde die Europäische Union glaubwürdiger machen», sagt Van Middelaar.

Die im Verborgenen ablaufenden Entscheide und Prozesse auf die öffentliche Bühne zurückzuholen, das ist also die Idee. Damit sich die Menschen nicht vom System abwenden.

<https://www.srf.ch/news/international/demokratie-in-der-eu-eu-wie-richter-die-politik-steuern> (26.10.2023).

DIE BESONDERHEITEN DES EUROPÄISCHEN FUSSBALLMARKTS

FRANK DAUMANN, MALTE SCHURADE



Abb. 1: Die Mannschaft von Manchester City nach dem Gewinn der Champions League im Finale am 10.06.2023 gegen Inter Mailand in Istanbul.
© picture alliance / GES/Marvin Ibo Güngör | Marvin Ibo Güngör

Der europäische Fußball kennt eine Vielzahl von Ligen und sonstigen Wettbewerben und ist auf einem im Vergleich zu vielen anderen Sportarten sehr hohen Niveau der Kommerzialisierung und Professionalisierung. In diesem Beitrag sollen zum einen der Aufbau sowie die wirtschaftliche Situation des europäischen Fußballs kurz skizziert werden. Zum anderen ist beabsichtigt, einen Fokus auf die wirtschaftliche Bedeutung der Europameisterschaft für den europäischen Fußball zu werfen. So zeigt sich, dass die Einnahmen aus den (europäischen) Vereins- und Nationalmannschaftswettbewerben bis zur COVID-19-Pandemie stetig gestiegen sind, eine Tendenz, die sich nun auch nach der Pandemie fortzusetzen scheint. Weiterhin wird deutlich, dass die bedeutendste Einnahmequelle für alle Wettbewerbe die Vermarktung der Medienrechte bzw. der Verkauf der TV-Übertragungsrechte darstellt. In den Ausführungen wird aber auch deutlich, welche finanzielle Überlegenheit die europäischen Top-5-Ligen bereits besitzen und es wird gezeigt, wie diese Überlegenheit durch die Umverteilung und Ausschüttung der Gelder aus den supranationalen Wettbewerben durch die FIFA oder die UEFA weiter vorangetrieben wird. Dieser prosperierenden Branche drohen daher trotz der Wachstumstendenzen vor allem durch die Dominanz der fünf stärksten Ligen, die Übersättigung der Konsumenten und das Auftreten neuer Wettbewerber erhebliche Gefahren.

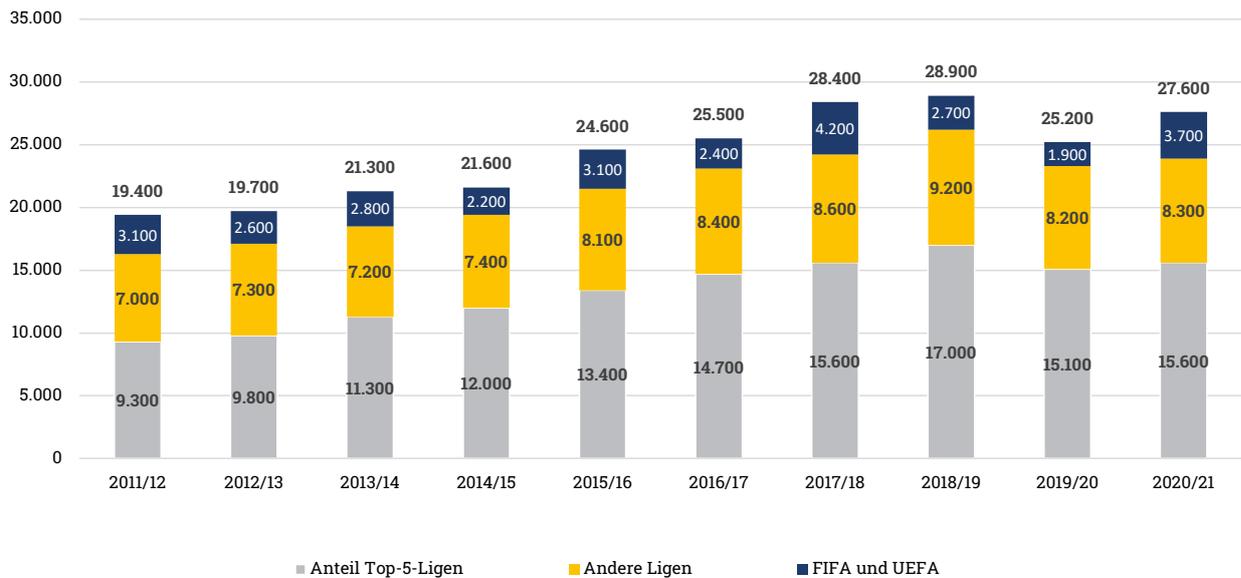
EINLEITUNG

Fußball ist mit seinen ca. 4,1 Mrd. Fans die beliebteste Sportart der Welt (*TheMoney 2022*). Eine besondere Bedeutung in der Fußballwelt nimmt der europäische

Fußballmarkt ein, da die europäischen Fußballligen gemeinhin als die stärksten gelten; in ihnen sind regelmäßig die besten Spieler aktiv. Ein besonderer Fokus innerhalb des europäischen Fußballmarkts liegt wiederum auf den so-

genannten Top-5-Ligen. Diese Bezeichnung umfasst die ersten Ligen aus den Ländern England (Premier League), Spanien (La Liga/Primera Division), Frankreich (Ligue 1), Italien (Serie A) und Deutschland (Bundesliga), deren Clubs auch die

ABB. 2: EINNAHMEMIX DES EUROPÄISCHEN FUßBALLMARKTS IN MIO. €



lpb
BW

© eigene Darstellung in Anlehnung an Deloitte 2022, S. 3

europäischen Vereinswettbewerbe dominieren. So konnte mit dem FC Porto bspw. letztmalig in der Saison 2003/04 ein Fußballclub die UEFA Champions League gewinnen, der nicht aus den Top-5-Ligen stammt. Unter den letzten 35 Champions-League-Siegern gehörten überdies nur drei Clubs nicht den Top-5-Ligen an. Ähnlich sieht es auch in der Europa League aus. Es zeigt sich somit eine deutliche sportliche Überlegenheit von Teams aus den Ländern Frankreich, Spanien, Italien, England und Deutschland in den paneuropäischen Wettbewerben.

„So konnte mit dem FC Porto letztmalig in der Saison 2003/04 ein Fußballclub die UEFA Champions League gewinnen, der nicht aus den Top-5-Ligen stammt.“

Doch nicht nur sportlich, sondern auch ökonomisch sind die Clubs aus den Top-5-Ligen den Clubs aus den anderen Ligen bereits weit überlegen. Wie *Abbildung 2* verdeutlicht, sind die Einnahmen der europäischen Top-5-Ligen nicht nur wesentlich höher als die der anderen Ligen, sondern auch als die der Fédération Internationale de Football Association (FIFA) und die der Union of European Football Associations (UEFA). In der Regel haben die Top-5-Ligen einen Anteil am Gesamtmarkt von mehr als 50 %.

Der europäische Fußball hat somit erhebliche Bedeutung. Vor diesem Hintergrund sollen in diesem Beitrag einige Charakteristika des europäischen Fußballmarktes vorgestellt werden. Dazu wird zunächst auf die nationalen und internationalen Wettbewerbe sowie die ökonomische Entwicklung des Marktes eingegangen. Weiterhin wird am Beispiel der UEFA gezeigt, wie Gelder aus den Wettbewerben im europäischen Markt umverteilt werden und ein kurzer Ausblick gegeben.

WETTBEWERBE

Bevor auf die verschiedenen nationalen und internationalen Wettbewerbe eingegangen wird, soll kurz der organisatorische Aufbau des Fußballs erläutert werden. So sind die nationalen Wettbewerbe der Länder unter der Verantwortung der nationalen Fußballverbände (*Daumann 2019*). In Deutschland wird die Bundesliga bspw. von der Deutschen Fußball Liga (DFL) organisiert und vermarktet, die ein Tochterunternehmen des Deutschen Fußball Bundes (DFB) ist. Der DFB ist der nationale deutsche Fachsportverband und hat die operativen Angelegenheiten des Ligabetriebes an die DFL delegiert. Die von der DFL entwickelten Wettbewerbe und Regularien müssen jedoch die Vorgaben des DFB erfüllen. Die Nationalverbände sind also für die nationalen Wettbewerbe verantwortlich, für die internationalen Wettbewerbe sind hingegen übergeordnete Instanzen zuständig. So übernimmt diese Rolle in Europa die UEFA, die die internationalen Wettbewerbe auf europäischer Ebene organisiert und vermarktet. Inter-

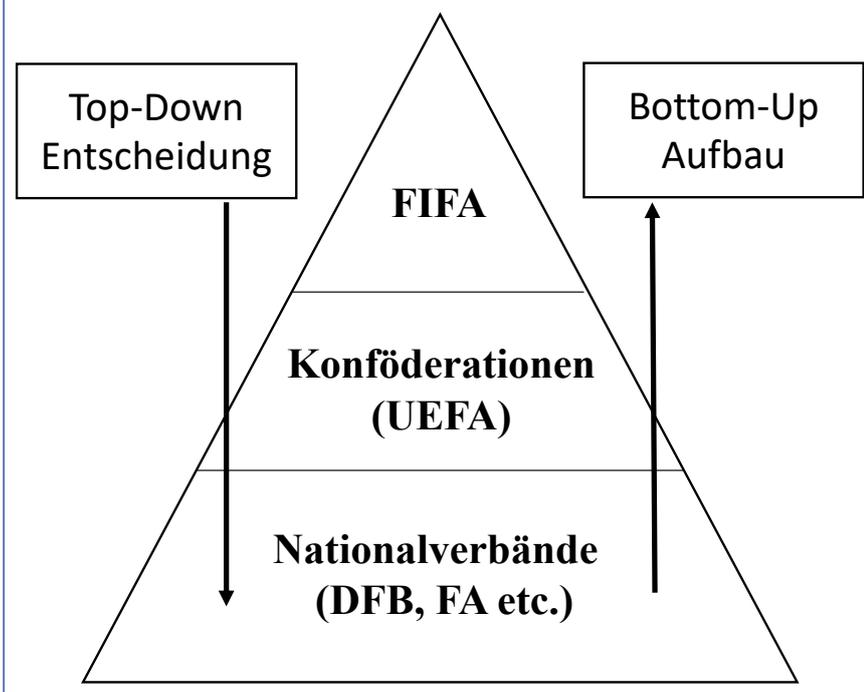
nationale Wettbewerbe auf weltweiter Ebene organisiert hingegen der Weltverband FIFA. Damit Vereine aus den nationalen Ligen an den internationalen Wettbewerben teilnehmen können, müssen die Nationalverbände Mitglied des europäischen Fußballverbandes bzw. des Weltverbandes sein. Der organisatorische Aufbau des europäischen Fußballs ist also hierarchisch; die Entscheidungsstruktur ist nach dem Top-Down-Prinzip organisiert. Das bedeutet, dass die Nationalverbände die Regularien von UEFA und FIFA in der Regel einfach hinzunehmen und umzusetzen haben. *Abbildung 3* illustriert diesen Sachverhalt.

In diesem Zusammenhang ist jedoch zu berücksichtigen, dass (1) die untergeordneten Verbände Mitglieder in den übergeordneten Verbänden sind und dass (2) Entscheidungen der Verbände meist nach dem Mehrheitsprinzip erfolgen, also die untergeordneten Verbände Einfluss auf die Entscheidungen der übergeordneten Verbände haben. So gehören der FIFA gegenwärtig 211 Nationalverbände an (darunter eben der DFB oder der englische Fußballverband – Football Association FA). Die UEFA umfasst derzeit 55 Landesverbände als Mitglieder.

INTERNATIONALE WETTBEWERBE

Während die großen Nationalmannschaftsturniere (Europameisterschaft und Weltmeisterschaft) nur jeweils im Vier-Jahres-Takt stattfinden, werden die euro-

ABB. 3: AUFBAUORGANISATION WELTFUSSBALL



© eigene Darstellung

ABB. 4: PRÄMIENÜBERSICHT NATIONALMANNSCHAFTEN

| Ebene | Preisgeld | |
|---------------------------|-------------------|---------------------|
| | Weltmeisterschaft | Europameisterschaft |
| Gewinn | 42.000.000 US-\$ | 8.000.000 € |
| 2. Platz | 30.000.000 US-\$ | 5.000.000 € |
| Halbfinale | / | 4.000.000 € |
| Dritter Platz | 27.000.000 US-\$ | / |
| Vierter Platz | 25.000.000 US-\$ | / |
| Viertelfinale | 17.000.000 US-\$ | 2.500.000 € |
| Achtelfinale | 13.000.000 US-\$ | 1.500.000 € |
| Gruppenphase | 9.000.000 US-\$ | 9.250.000 € |
| Siegeprämie Gruppenspiel | | 1.000.000 € |
| Remis Prämie Gruppenspiel | | 500.000 € |

© eigene Darstellung in Anlehnung an Sportschau 2022, Statista 2022, <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/1319971/umfrage/preise-fuer-fussball-nationalteams-nach-geschlecht-bei-em/> (19.07.2023).

päischen Clubwettbewerbe jährlich ausgespielt. Wie *Abbildung 2* zu entnehmen ist, haben auch die Wettbewerbe von UEFA und FIFA einen Anteil an den Gesamteinnahmen. Kaum verwunderlich ist also, dass sich auch die Prämien für die Europa- bzw. die Weltmeisterschaft erheblich erhöht haben. *Abbildung 4* zeigt die ausgezahlten Prämien von FIFA und UEFA bei der jeweils letzten Europa- bzw. Weltmeisterschaft.

Wie auch beim gesamten europäischen Markt stiegen die Prämien für den Sieger der Weltmeisterschaft in den letzten Jahren erheblich an. Während der Weltmeister im Jahr 2002 noch etwas mehr als 8,3 Mio. US-\$ erhielt, belief sich das

Preisgeld des Weltmeisters 20 Jahre später bei der WM in Katar auf 42 Mio. US-\$. Neben den Preisgeldern für den Gewinner der Weltmeisterschaften haben sich aber auch alle anderen Preisgelder sowie die Gesamtausgaben der FIFA deutlich erhöht. Einblicke hierzu geben *Abbildung 5a* und *Abbildung 5b*.

Auf Clubebene existieren gegenwärtig (2023) drei Wettbewerbe im europäischen Raum: Die Champions League, die Europa League und seit 2021 zudem die Conference League. Alle Wettbewerbe werden vom europäischen Fußballverband, der UEFA, organisiert, vermarktet und durchgeführt. Die Qualifikation für die europäischen Wettbewerbe erfolgt hingegen über

die nationalen Ligen. Die Anzahl der Startplätze für teilnehmende Clubs aus jedem Land wird anhand der UEFA-5-Jahreswertung festgelegt, in der die Mitgliedsländer nach Punkten in einer Rangliste sortiert werden. Der Verband mit den meisten Punkten erhält die meisten Startplätze für die Wettbewerbe auf europäischer Ebene. Die Punkte, die ein Verband innehat, ergeben sich aus den Leistungen in den internationalen Wettbewerben der vergangenen fünf Jahre. Nicht verwunderlich ist daher auch, dass die ersten fünf Plätze der 5-Jahreswertung von den Ländern der Top-5-Ligen besetzt sind, die damit auch die meisten Startplätze in den internationalen Wettbewerben bekommen und ihren finanziellen und sportlichen Vorsprung vor den anderen Nationen ausbauen können.

Wie in allen anderen Bereichen konnten auch die europäischen Vereinswettbewerbe ihre Einnahmen in den vergangenen Jahren deutlich erhöhen. Die ertragreichste Einnahmequelle für die UEFA ist dabei die Vermarktung der TV-Rechte. So plant die UEFA ab der Saison 2024/25 mit jährlichen Einnahmen aus dem Verkauf der Fernsehübertragungs-Rechte für die Champions League in Höhe von 5 Mrd. €; gegenwärtig vereinnahmt die UEFA für diese Rechte 3,5 Mrd. € (*Süddeutsche Zeitung 2022*). Diese Erlössteigerungen schlagen sich wiederum in den Preisgeldern der internationalen Wettbewerbe nieder (*Abbildung 6*).

Als besonders lukrativ erweist sich die Champions League. Die an der Gruppenphase der Champions League teilnehmenden Clubs können Einnahmen aus vier Kategorien generieren:

1. Sie erhalten Einnahmen dafür, dass sie an der Gruppenphase dieses Wettbewerbs teilnehmen. In der Saison 2022/23 beliefen sich diese Einnahmen auf 15,84 Mio. € pro Club.
2. Daneben erhalten die Clubs Preisgelder in Abhängigkeit ihres spielerischen Erfolges in der laufenden Saison. Für den Einzug ins Viertelfinale erhält ein Club z. B. 10,6 Mio. €.
3. Weiterhin gibt es sog. Coefficient Payouts. Das sind Zahlungen an die Clubs, die sich anhand eines Koeffizienten bemessen, der die Leistung des betreffenden Clubs in den letzten zehn Jahren abbildet.
4. Der vierte Bestandteil ist der sog. Broadcast market payout. Dabei handelt es sich um einen Teil der Erlöse aus der Veräußerung der Medienrechte, die an die Clubs weitergeleitet werden.

Insgesamt wurden auf diese Weise in der Saison 2022/23 etwa 2 Mrd. € an die teilnehmenden Clubs ausgeschüttet. Wie lukrativ die Champions League für die Clubs ist, wird vor allem deutlich, wenn die Prämien der Champions League mit denen

der Europa League verglichen werden. Mit etwas über 21,5 Mio. € Gesamtpreisgeld (ohne die Koeffizienten- und Marktpool-Prämien) für den Sieger der Europa League ist der Gewinn dieses Turniers finanziell bspw. weniger lukrativ als das Erreichen des Achtelfinales der Champions League.

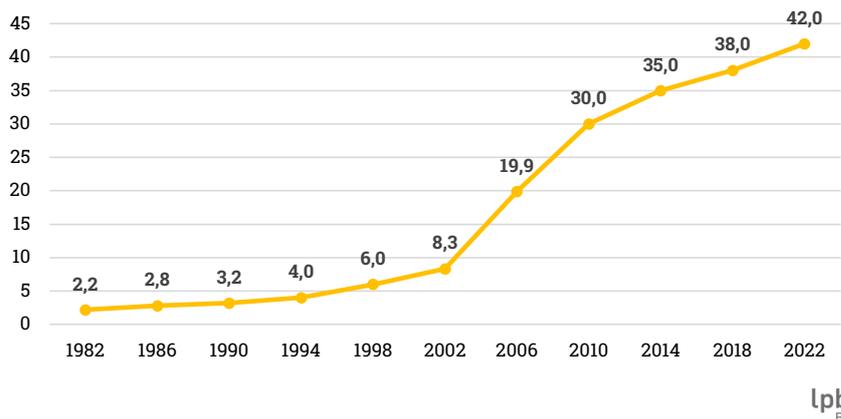
„Aus der Teilnahme an den internationalen Wettbewerben ergeben sich daraus folglich auch finanzielle Vorteile für Clubs, die sie auf nationaler Ebene nutzen können.“

Aus der Teilnahme an den internationalen Wettbewerben ergeben sich daraus folglich auch finanzielle Vorteile für Clubs, die sie auf nationaler Ebene nutzen können, um dort ihren Vorsprung gegenüber der nationalen Konkurrenz auszubauen. Daraus können sich Verstärkungseffekte ergeben, sodass die Clubs, die an den internationalen Wettbewerben teilnehmen, aufgrund ihrer zusätzlichen Einnahmen nachhaltig die nationalen Ligen dominieren.

NATIONALE WETTBEWERBE

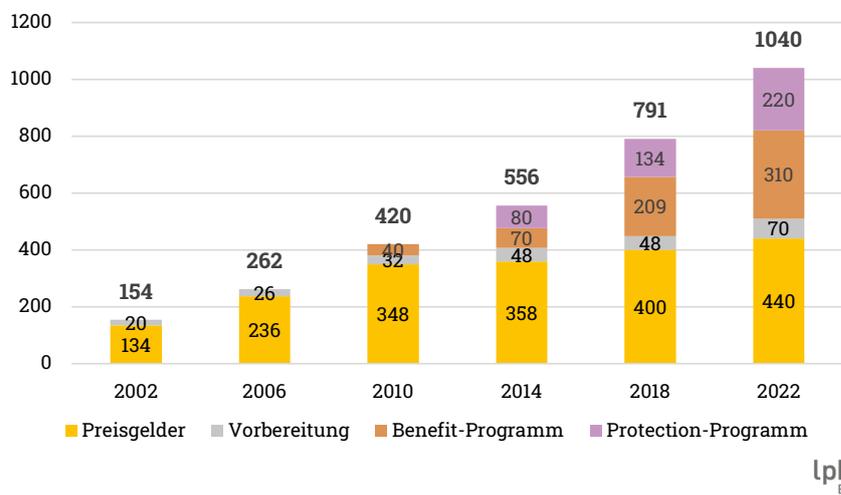
Aber nicht nur die internationalen Wettbewerbe auf europäischer Ebene, sondern auch die nationalen Ligen haben in den vergangenen Jahren ein erhebliches Marktwachstum erfahren, wie *Abbildung 7* zeigt.

ABB. 5A: ENTWICKLUNG WM-PREISGELDER IN MIO. €



© eigene Darstellung in Anlehnung an Sportschau 2022, <https://fussballweltmeisterschaft.online/>

ABB. 5B: ENTWICKLUNG DER FIFA-GESAMTZAHLUNGEN FÜR WELTMEISTERSCHAFTEN IN MIO. EURO



© eigene Darstellung in Anlehnung an <https://fussballweltmeisterschaft.online/>

ABB. 6: VERTEILUNG DER EINNAHMEN FÜR UEFA-VEREINSWETTBEWERBE IN DER SAISON 2022/2023

| Ebene | Preisgeld | | |
|-------------------------|----------------------|----------------------|-------------------|
| | Champions League | Europa League | Conference League |
| Gruppenphase | 15.840.000 € | 3.630.000 € | 2.940.000 € |
| Sieg Gruppenphase | 2.800.000 € | 630.000 € | 500.000 € |
| Remis Gruppenphase | 930.000 € | 210.000 € | 166.000 € |
| K-O.-Runde Playoffs | / | 500.000 € | 300.000 € |
| Achtelfinale | 9.600.000 € | 1.200.000 € | 600.000 € |
| Viertelfinale | 10.600.000 € | 1.800.000 € | 1.000.000 € |
| Halbfinale | 12.500.000 € | 2.800.000 € | 2.000.000 € |
| Finale | 15.500.000 € | 4.600.000 € | 3.000.000 € |
| Sieger | 4.500.000 € | 4.000.000 € | 2.000.000 € |
| Variable Prämien | | | |
| Marktpool | Insg. 300,3 Mio. € | Insg. 139,5 Mio. € | Insg. 23,5 Mio. € |
| Nach Koeffizienten | 1,137 – 36,38 Mio. € | 0,132 – 4,224 Mio. € | / |

© eigene Darstellung in Anlehnung an UEFA 2022, S. 3-8

Ein bedeutender Treiber für das Marktwachstum bzw. die steigenden Einnahmen der Clubs sind die Erlöse aus der medialen Verwertung, die die Einnahmen aus dem Verkauf der TV-Übertragungsrechte umfassen. *Abbildung 8* gibt beispielhaft einen Eindruck über deren Verteilung zwischen

den verschiedenen nationalen ersten Ligen. Hier zeigt sich, dass die Big-5-Ligen mit großem Abstand in diesem Bereich die höchsten Erlöse erzielen.

Auch hinsichtlich der Zuschauerzahlen weisen die europäischen Ligen erhebliche

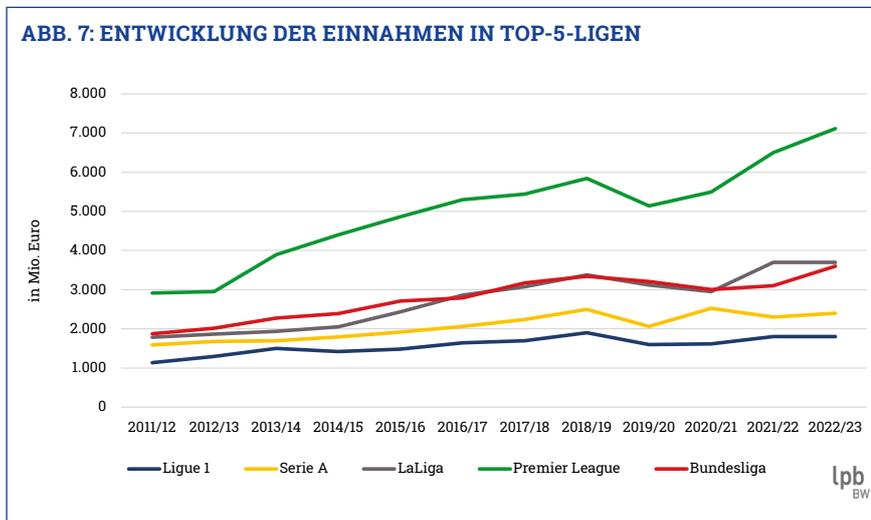
„Ein bedeutender Treiber für das Marktwachstum bzw. die steigenden Einnahmen der Clubs sind die Erlöse aus der medialen Verwertung.“

Unterschiede auf. Während die Bundesliga schon seit geraumer Zeit die meisten durchschnittlichen Zuschauer pro Spiel verzeichnen kann, folgen die Premier League in kurzem und La Liga, Serie A und Ligue 1 in großem Abstand (*Abbildung 9*).

Somit zeigen sich hier auch für die nationalen Ligen aus den Top-5-Ländern zwei entscheidende Faktoren: Die Einnahmen aus dem Verkauf der Übertragungsrechte sind (wesentlich) höher als in den übrigen Ländern. Zudem ist auch das Zuschauerinteresse in Form der Stadionbesuche für diese Ligen am höchsten. Diese beiden Umstände verdeutlichen erneut die herausragende Bedeutung der Top-5-Ligen für den europäischen Fußballmarkt.

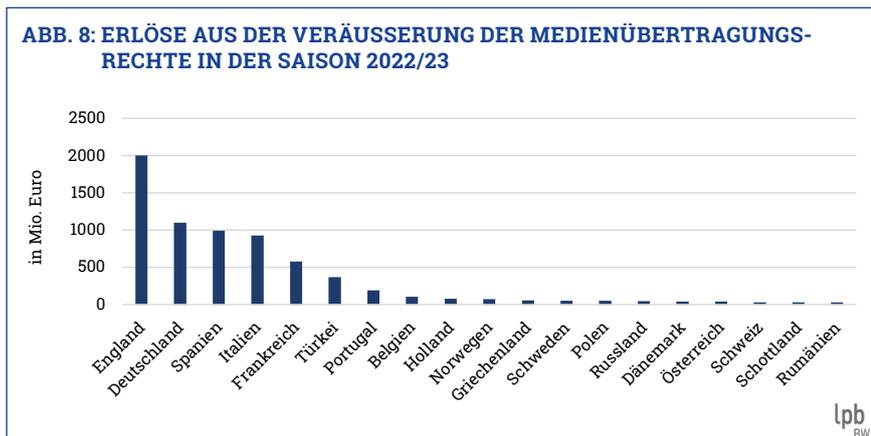
Die Leistungen in den nationalen Wettbewerben sind dabei nicht nur für die nationalen Meisterschaften und Wertungen wichtig. Über die nationalen Wettbewerbe können sich die Clubs – wie oben erwähnt – für die internationalen Wettbewerbe auf europäischer Ebene (unter Berücksichtigung des Faktors 5-Jahreswertung) qualifizieren. Die Meister der nach der 5-Jahreswertung zehn besten Ligen qualifizieren sich automatisch für die Champions League. Weiterhin sind die Vizemeister der sechs besten Ligen ebenso qualifiziert wie die Dritt- und Viertplatzierten der besten vier Ligen. Für die Europa League sowie die Conference League ergibt sich ein ähnlicher Modus der Qualifikation mit den nächsten Tabellenplätzen.

ABB. 7: ENTWICKLUNG DER EINNAHMEN IN TOP-5-LIGEN



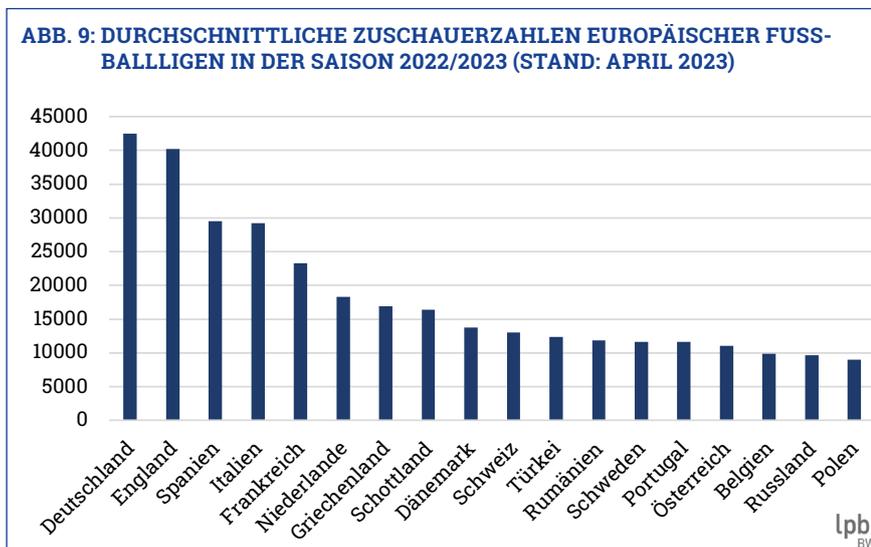
© eigene Darstellung in Anlehnung an Deloitte 2022, S. 8

ABB. 8: ERLÖSE AUS DER VERÄUSSERUNG DER MEDIENÜBERTRAGUNGSRECHTE IN DER SAISON 2022/23



© eigene Darstellung in Anlehnung an Jörgensen 2022

ABB. 9: DURCHSCHNITTLICHE ZUSCHAUERZAHLEN EUROPÄISCHER FUSSBALLLIGEN IN DER SAISON 2022/2023 (STAND: APRIL 2023)



© eigene Darstellung in Anlehnung an weltfussball.de, 2023

DIE WIRTSCHAFTLICHE BEDEUTUNG DER EUROPAMEISTERSCHAFT

Wie in Kapitel zwei skizziert wurde, obliegt die Ausrichtung und Organisation der Europameisterschaft als kontinentaler Wettbewerb dem entsprechenden Kontinentalverband, also der UEFA. Auch wenn die Preisgelder der Europameisterschaft nicht an die Preisgelder der Weltmeisterschaft heranreichen (*Abbildung 4*), nimmt das Turnier als wichtigster europäischer Nationalmannschaftswettbewerb in Europa eine besondere Bedeutung ein. Wenig verwunderlich ist damit auch, dass die Europameisterschaft sowohl für den Ausrichter, die UEFA, als auch für den europäischen Fußballmarkt im Gesamten eine herausragende finanzielle Bedeutung innehat: „Für die Entwicklung des Fußballs

und der UEFA ist es sehr wichtig, so viel wie möglich mit dem Turnier zu verdienen, um das Geld dann an alle Verbände in Europa zu verteilen" – so der UEFA-Präsident Aleksander Čeferin (*Deutschlandfunk Nova 2018*). In diesem Kapitel soll daher ein Blick auf die Finanzen der UEFA geworfen und die Einnahmen aus der Europameisterschaft sowie deren Verwendung für den europäischen Fußball beleuchtet werden.

„Für die Entwicklung des Fußballs und der UEFA ist es sehr wichtig, so viel wie möglich mit dem Turnier zu verdienen, um das Geld dann an alle Verbände in Europa zu verteilen.“

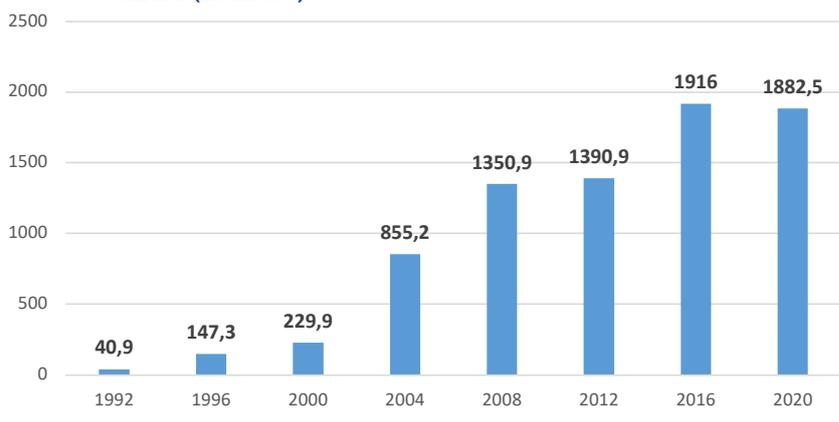
Wie in allen Fußballwettbewerben haben sich auch die Einnahmen aus der Europameisterschaft im Zeitverlauf beträchtlich entwickelt, wie *Abbildung 10* darstellt.

Wird der Blick auf die EM 2024 in Deutschland gerichtet, fällt auf, dass in die 10 deutschen EM-Stadien im Verlaufe der 51 Spiele insgesamt über 2,8 Mio. Zuschauer strömen könnten. Auch wenn die Preise für die Tickets noch nicht final feststehen, kann ein Vergleich zur EM 2020 gezogen werden: Dort lagen die Ticketpreise für die Spiele zwischen 50 und 225 €, im Finale sogar bei 95 bis 945 €. Wird also die vorsichtige Schätzung eines durchschnittlichen Ticketpreises von 75 € herangezogen, so könnten unter der Annahme von ausverkauften Spielen Einnahmen von über 211 Mio. € generiert werden. Doch dabei sind die Einnahmen aus Ticketverkäufen bei Weitem nicht die größte Einnahmequelle, wie *Abbildung 11* zeigt. Wie in den anderen europäischen Wettbewerben sind die Einnahmen aus der Vermarktung von TV-Rechten auch bei der Europameisterschaft kontinuierlich gestiegen. So zeigt *Abbildung 10* beispielsweise im Jahr

„Mehr Mannschaften bedeuten mehr Spiele. Mehr Spiele generieren wiederum mehr Geld aus der Vermarktung der TV-Übertragungsrechte.“

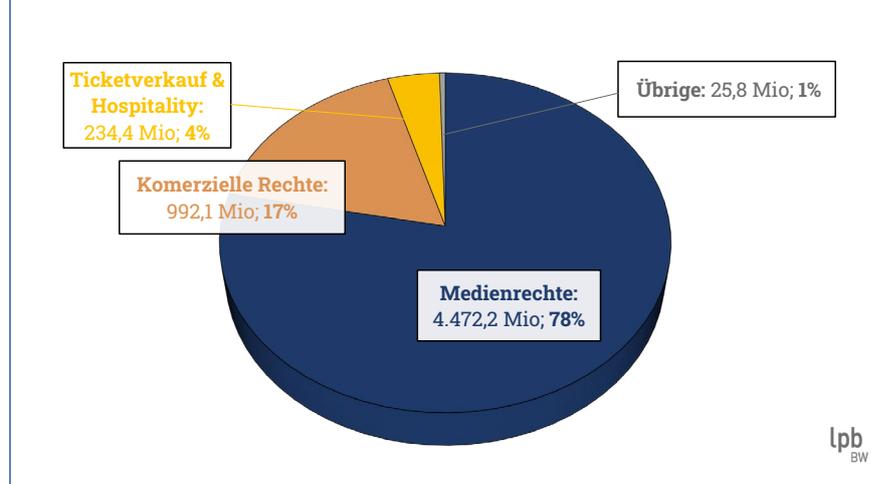
1996 sowie im Jahr 2016 einen deutlichen Anstieg der Gesamteinnahmen. Erklären lässt sich dieser Umstand durch die Erhöhung der Teilnehmerzahl an den EM-Endrunden: Fand das Turnier im Jahr 1992 noch mit acht Mannschaften statt, waren es 1996 schon 16 Teams und seit 2016 sind

ABB. 10: ENTWICKLUNG DER EINNAHMEN AUS DER EUROPAMEISTERSCHAFT (IN MIO. €)



© eigene Darstellung in Anlehnung an UEFA 2021, S. 3

ABB. 11: ZUSAMMENSETZUNG DER EINNAHMEN DER UEFA



© eigene Darstellung in Anlehnung an UEFA 2021, S. 3

es sogar 24 Mannschaften, die an der EM teilnehmen. Der Wirkungszusammenhang dahinter stellt sich wie folgt dar: Mehr Mannschaften bedeuten mehr Spiele. Mehr Spiele generieren wiederum mehr Geld aus der Vermarktung der TV-Übertragungsrechte. 1992 fanden damit insgesamt 15 Spiele statt, 1996 immerhin schon 31 und seit 2016 werden bei der Europameisterschaft 51 Spiele ausgetragen, die vermarktet werden können.

Es wird deutlich, dass der Verkauf der Medienrechte den bei Weitem größten Anteil an den Einnahmen von über 5,7 Mrd. € ausmacht. Dass dabei aber nicht nur die Vereinswettbewerbe, sondern vor allem auch die Einnahmen aus den Nationalmannschaftswettbewerben einen erheblichen Anteil haben, verdeutlicht *Abbildung 12*.

Noch deutlicher wird die Bedeutung des Anteils der Wettbewerbe für Nationalmannschaften aber bei einem Vergleich der Zahlen mit dem vorhergehenden Jahr. So ist der Anteil der Einnahmen aus den Wettbewerben, die Nationalmannschaften betreffen, im Berichtsjahr 2020/21 mit 44 %

angegeben. Im Jahr davor beträgt der Anteil der Einnahmen aus Nationalmannschaftswettbewerben hingegen nur 9,2%. Ähnliche Zahlen lassen sich alle vier Jahre, also immer genau dann, wenn eine Europameisterschaft stattfindet, in den Finanzberichten der UEFA nachweisen. Die Zahlen zeigen also eindrucksvoll, welche große ökonomische Bedeutung die Fußball-Europameisterschaft für die UEFA – und damit auch für den europäischen Fußball – einnimmt.

Doch wie verwendet die UEFA die Einnahmen, die durch Turniere wie der Europameisterschaft erzielt werden?

In diesem Zusammenhang muss vorweggenommen werden, dass es sich bei der UEFA um einen gemeinnützigen Verein mit Sitz in der Schweiz handelt. Die Gemeinnützigkeit ist dabei nicht nur in Deutschland, sondern auch in der Schweiz u. a. dergestalt definiert, dass ein der Allgemeinheit dienendes Ziel verfolgt werden muss. Wie oben zitiert, beabsichtigt der UEFA-Präsident mit der EM möglichst hohe Überschüsse zu erzielen, die

dann an die Verbände und Vereine in Europa weitergereicht werden sollen. Insofern wird die Vorgabe der Gemeinnützigkeit erfüllt.

Die Verteilung der Überschüsse durch die UEFA an die Verbände und Vereine in Europa erfolgt in Form sogenannter Ausschüttungen und Solidaritätszahlungen. Die Aus-

schüttungen erhalten dabei jene Vereine und Verbände, die an den europäischen Wettbewerben teilnehmen und damit zu deren Erfolg beitragen. Die Ausschüttungen der UEFA drücken sich vor allem in Preisgeldern bei der Champions-, Europa- und Conference-League aus (vgl. *Abbildung 6*). Die Solidaritätszahlungen erhalten hingegen auch die Vereine und Verbände, die nicht an den internationalen Wettbewerben der UEFA teilnehmen. Durch die Solidari-

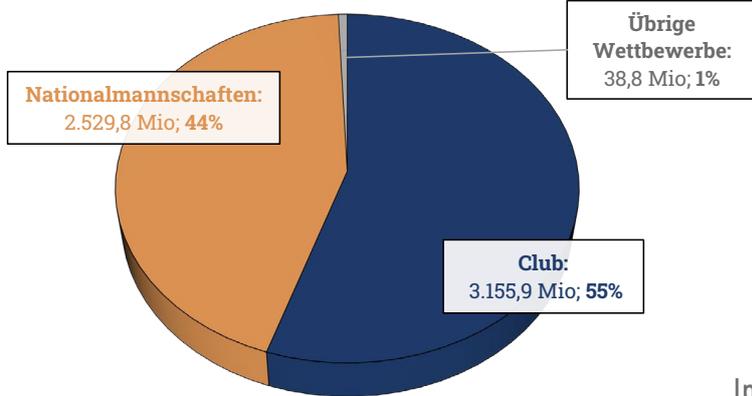
Bei der UEFA handelt es sich „um einen gemeinnützigen Verein, [so]dass ein der Allgemeinheit dienendes Ziel verfolgt werden muss.“

tätszahlungen sollen Verbände ihre Infrastruktur entwickeln, laufende Kosten decken sowie eine Anreizwirkung haben, auch Nachwuchs-, Frauen- oder Amateurwettbewerbe zu fördern. Solidaritätszahlungen erhalten zudem Vereine, die in den Qualifikationsrunden zur Champions- bzw. Europa-League ausgeschieden sind sowie die Vereine aus den höchsten Spielklassen der Länder, die sich gar nicht für die Hauptwettbewerbe der UEFA qualifiziert haben. Außerdem erhalten alle Vereine Solidaritätszahlungen für Spieler, die für die Europameisterschaft abgestellt werden, da diese durch die Abstellung einen maßgeblichen Anteil zum Erfolg des Turniers beitragen.

Wie hoch die Summe der Solidaritätszahlungen im Vergleich zu den Gesamteinnahmen und im Verhältnis zu den Ausschüttungen ist, zeigt *Abbildung 13*.

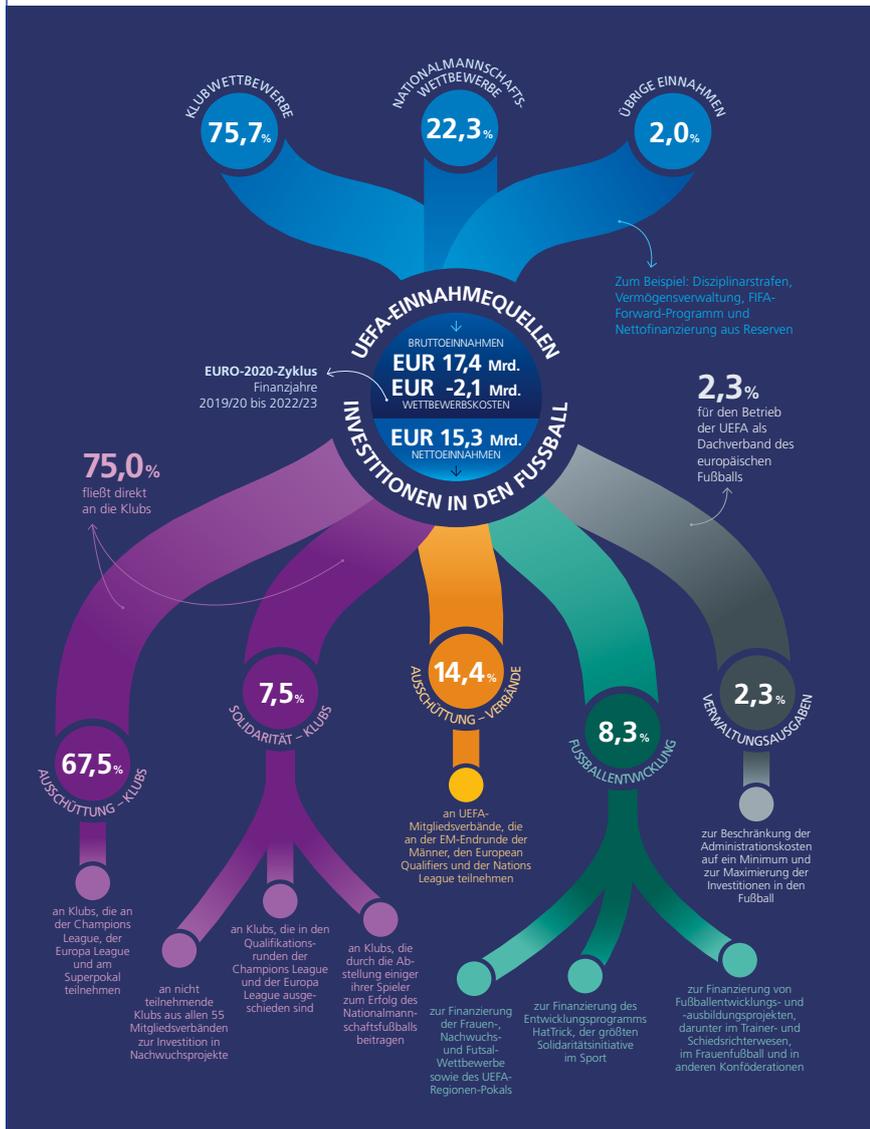
Während die Einnahmen im Takt der Europameisterschaft signifikant steigen, erfolgen die Ausschüttungen der UEFA im jährlichen Rhythmus. Dabei steigen die Solidaritätszahlungen in den Jahren, in denen eine EM stattfindet, deutlich an. Das lässt sich dadurch erklären, dass die Solidaritätszahlungen zu großen Teilen durch Einnahmen aus den Nationalmannschaftswettbewerben (also vor allem der Europameisterschaft) finanziert werden. Durch diese Umverteilung in Form der Solidaritätszahlungen wird der Zweck eines der Allgemeinheit dienlichen Ziels der UEFA zwar verfolgt, allerdings erhalten oft die größeren bzw. erfolgreicheren Vereine und Nationen höhere Solidaritätszahlungen als die kleineren oder weniger erfolgreichen Nationen oder Vereine. So haben im Berichtsjahr 2020/21 bspw. die nicht an den internationalen Wettbewerben teilnehmenden Clubs aus England insgesamt über 13 Mio. € erhalten, während die nicht international teilnehmenden Vereine aus Deutschland insgesamt etwas über 9 Mio. € erhielten. Für Portugal ergab sich wiederum ein Wert von ca. 4,5 Mio. €, für polnische

ABB. 12: ANTEIL DER WETTBEWERBE AN DEN EINNAHMEN DER UEFA



© eigene Darstellung in Anlehnung an UEFA 2021, S. 3

ABB. 13: EINNÄHMEN DER UEFA UND DEREN VERWENDUNG



Quelle: UEFA Finanzbericht 2020/21, S. 5

Vereine lediglich 1,5 Mio. € und für slowenische Vereine nur eine Summe von etwa 480.000 €. Es zeigt sich damit zwar eine Umverteilung durch die Solidaritätszahlungen, diese findet aber nicht zu gleichen Teilen statt (*Finanzbericht der UEFA 2020/21, S. 10 ff.*).

„Sollte das System mit Ausschüttungen und Solidaritätszahlungen so bleiben [...], ist davon auszugehen, dass der Leistungsunterschied zwischen den erfolgreichen sowie den weniger erfolgreichen Nationen und Vereinen weiter zunimmt.“

Es ist davon auszugehen, dass das Interesse an der Europameisterschaft 2024 in Deutschland groß sein wird und damit die Einnahmen der UEFA aus der EM steigen werden. Sollte das System mit Ausschüttungen und Solidaritätszahlungen so bleiben, wie es aktuell ist, kann damit gerechnet werden, dass der Leistungsunterschied zwischen den erfolgreichen sowie den weniger erfolgreichen Nationen und Vereinen weiter zunimmt und die UEFA mit ihrer Distribution der Überschüsse diese Entwicklung erheblich mitverursacht.

AUSBLICK

Der europäische Fußball zeichnet sich im Vergleich zu anderen Sportarten (mit Ausnahme der amerikanischen Major Leagues) durch ein hohes Maß an Kommerzialisierung und Professionalisierung aus. Dabei existiert in Europa mittlerweile eine große Anzahl an Ligen und anderen Wettbewerben. Langfristig könnten sich hier folgende Entwicklungstendenzen einstellen:

- Insbesondere in den supranationalen Wettbewerben wie der Champions League könnte sich die Dominanz der Big 5 noch vergrößern, sodass Clubs aus anderen europäischen Ligen hinsichtlich der fußballerischen Performance noch weiter abfallen.
- Durch die zusätzlichen Einnahmen aus den supranationalen Wettbewerben wird auch die finanzielle Spanne in den nationalen Ligen größer, was eine sportliche Unausgeglichenheit zur Folge haben könnte. In Deutschland ist Bayern München bspw. nun zum 11. Mal in Folge deutscher Meister geworden.
- Die Dominanz der europäischen Ligen könnte durch eine zunehmende Weiterentwicklung der chinesischen Liga gebrochen werden. So erfreut sich Fußball neben Basketball einer großen Beliebtheit bei den chinesischen Zuschauern. Da der chinesische Markt hinsichtlich der potentiellen Zuschauerzahlen deutlich größer ausfällt als der europäische Markt und die Einkommen in China steigen, ist damit zu

rechnen, dass sich der chinesische Fußball zunehmend kommerzialisiert und professionalisiert.

Neben der potenziellen Entwicklung des chinesischen Fußballs macht derzeit auch der Fußball in Saudi-Arabien von sich reden. Mit viel Geld locken die saudischen Vereine Topspieler aus Europa in ihre Liga. Neben Cristiano Ronaldo, der bereits letztes Jahr wechselte, schloss sich vor Kurzem auch der Franzose Karim Benzema von Real Madrid einem Verein aus Saudi-Arabien an. Es folgten weitere Topspieler, die sich aber überwiegend eher bereits im Herbst ihrer Karriere befinden. Mit dem portugiesischen Nationalspieler Ruben Neves wechselte aber auch ein Spieler aus der englischen Premier League nach Saudi-Arabien, der mit 26 Jahren deutlich jünger ist als viele andere Spieler und dem auch eine große Karriere in Europa zugetraut worden ist. Es wird sich hier also in Zukunft zeigen, ob die Liga in Saudi-Arabien nur ein temporärer Kontrahent für den europäischen Vereinsfußball ist oder ob sich diese Entwicklung verstetigt und die saudischen Vereine aufgrund der finanziellen Mittel eine Gefahr für die Teams in Europa darstellen.

Ob die aufgezeigten Entwicklungen tatsächlich eintreten, hängt von einer Vielzahl von Faktoren ab, die freilich nicht vorherzusagen sind. Tatsache ist jedoch, dass die Blütezeit, in der sich der europäische Fußball gegenwärtig befindet, nicht von langer Dauer sein muss.

LITERATURHINWEISE

Daumann, Frank (2023): Grundlagen der Sportökonomie (4. Aufl.). München: UVK.

Deloitte (2022): Annual Review of Football Finance 2022, <https://www2.deloitte.com/de/de/pages/consumer-business/articles/annual-review-of-football-finance.html> (06.07.2023).

Deutschlandfunk Nova (2018): Fußball-Europameisterschaft 2024 – Was die UEFA mit ihrem vielen Geld macht, <https://www.deutschlandfunknova.de/beitrag/uefa-einnahmen-und-ausgaben> (05.07.2023).

DFL (2023): Wirtschaftsreport 2022, https://media.dfl.de/sites/2/2022/04/DE_DFL_Wirtschaftsreport_2022_M.pdf (Stand 06.07.2023).

Jörgensen, Steven (2022): So viel nehmen die Ligen wirklich ein. Europas neue TV-Geldrangliste, [https://sportbild.bild.de/fussball/international/fussball-international/premier-league-la-liga-](https://sportbild.bild.de/fussball/international/fussball-international/premier-league-la-liga-bundesliga-tv-geldrangliste-so-viel-nehmen-die-ligen-ein-79495856.sport.html)

[bundesliga-tv-geldrangliste-so-viel-nehmen-die-ligen-ein-79495856.sport.html](https://sportbild.bild.de/fussball/international/fussball-international/premier-league-la-liga-bundesliga-tv-geldrangliste-so-viel-nehmen-die-ligen-ein-79495856.sport.html) (06.07.2023).

Kuper, Simon/Stefan Szymanski (2022): Soccermonics. New York: Nation Books.

Sportschau (2022): Der Pokal, Auszeichnungen und Geld, <https://www.sportschau.de/fussball/fifa-wm-2022/fussball-fifa-wm-katar-die-regeln-des-tourniers-trophaeen-und-auszeichnungen-100.html> (06.07.2023).

Süddeutsche Zeitung (2022). TV-Rechte für die Champions League: Wer soll das bezahlen?, <https://www.sueddeutsche.de/sport/fussball-tv-rechte-fuer-die-champions-league-wer-soll-das-bezahlen-dpa-urn-newsm1-dpa-com-20090101-221017-99-152808> (06.07.2023).

TheMoney (2022): Top 10 der beliebtesten Sportarten der Welt im Jahr 2022 – Berühmte Sportarten, <https://themoney.co/de/top-10-des-sports-les-plus-populaires-au-monde-en-2022-famous-sports/> (06.07.2023).

UEFA (2021): Finanzbericht 2020/21, https://editorial.uefa.com/resources/0275-151e1ef99a41-e3de843e82bf-1000/de_ln_uefa_finanzbericht_2020-2021.pdf (05.07.2023).

UEFA (2022): Verteilung der Einnahmen aus der UEFA Champions League 2022/23, der UEFA Europa League 2022/23, der UEFA Europa Conference League 2022/23 und dem UEFA-Supercup 2022 an die Klubs, https://editorial.uefa.com/resources/0277-158b0df82830-ba32aa61af9d-1000/20220704_circular_2022_47_de.pdf (06.07.2023).

weltfussball.de (2023): Zuschauer, <https://www.weltfussball.de/zuschauer/> (06.07.2023).

IDEEN FÜR DEN UNTERRICHT

(Dr. Inan Yesilgül)

BILDUNGSPLANBEZUG WIRTSCHAFT (LEISTUNGSFACH)

Grundlagen der BWL

(1) die betriebswirtschaftliche Situation eines Unternehmens anhand von Kennzahlen aus Bilanz und GuV (Liquidität, Rentabilität, Sicherheit, zum

Beispiel Eigenkapitalquote) sowie weiteren Analyseinstrumenten (unter anderem SWOT Analyse) beschreiben

(7) Ziele von Anspruchsgruppen (Stakeholder) mit den Zielen eines Unternehmens vergleichen und Zielbeziehungen beschreiben

(12) das Handeln von Unternehmen anhand unternehmensethischer Ansätze überprüfen

(15) die ökonomische, soziale und ökologische Bedeutung und Verantwortung von Unternehmen für Volkswirtschaften darstellen

AUFGABEN ZUM BASISTEXT

1. Überprüfen Sie Ihre Textkenntnis mit Hilfe eines Lückentextes, den Sie in Form einer H5P-Anwendung auf **Moodle Mo1** finden.

2. Erläutern Sie den Zusammenhang zwischen der ökonomischen und sportlichen Dominanz (innerhalb) der Top-5-Ligen.

3. Bei der UEFA handelt es sich „um einen gemeinnützigen Verein [...] Die Ge-

meinnützigkeit ist dabei [...] u. a. dergestalt definiert, dass ein der Allgemeinheit dienendes Ziel verfolgt werden muss.“ Erläutern Sie ausgehend von **Abbildung 13**, was für und was gegen die Gemeinnützigkeit spricht. Vergleichen Sie Ihre Ergebnisse mit einer Anfrage im Schweizer Parlament zur Steuerbefreiung (**Moodle Mo2**).

b) Bewerten Sie die im Text vorgestellten Solidaritätszahlungen. Vertiefende Informationen finden Sie auf **Moodle Mo2a**, S. 10 ff.

4. Die UEFA hat in den letzten Jahrzehnten die Teilnehmeranzahl an den EM-Endrunden erhöht. Bewerten Sie aus unterschiedlichen Perspektiven diese Zunahme der Teilnehmer.

5. „Der europäische Fußball zeichnet sich im Vergleich zu anderen Sportarten durch ein hohes Maß an Kommerzialisierung und Professionalisierung aus.“ Erörtern Sie Chancen und Risiken, die sich aus dieser Feststellung für den europäischen Fußball ergeben.

AUFGABEN ZUM MATERIALTEIL

I. DIE BEDEUTUNG DER EUROPAMEISTERSCHAFTEN FÜR DIE UEFA: EINE ANALYSE VON GUV UND BILANZ.

1a) Arbeiten Sie anhand von M 1a heraus, worin Einnahmen und Ausgaben der UEFA bestehen. **Vertiefende Informationen** dazu finden Sie in **Moodle Mo2b**.

b) Analysieren Sie anhand von M 1c die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben der letzten fünf Europameisterschaften.

c) Erläutern Sie ausgehend von M 1a - c die Bedeutung der Europameisterschaften für die UEFA.

2a) Stellen Sie Überlegungen an, worin die in der Bilanz (M 2) ausgewiesenen „materiellen“, „immateriellen Vermögenswerte“ sowie die „übrigen finanziellen Vermögenswerte“ der UEFA bestehen könnten. Überprüfen Sie Ihre Überlegungen mittels **Moodle Mo2b**.

b) Auf **Moodle Mo3** finden Sie ein interaktives H5P-Element zu den betrieblichen Kennzahlen der UEFA.

c) Vergleichen Sie anhand von **Moodle Mo4** die UEFA mit einem nicht-gemeinnützigen Fußball-Club.

3. Vertiefung: Arbeiten Sie anhand von **Moodle Mo5** heraus, wie sich Sport-

von „normalen“ Unternehmen unterscheiden.

II. FUSSBALLKLUBS IM KREUZFEUER VON INVESTOREN: SOLLTE SICH DER DEUTSCHE PROFIFUSSBALL STÄRKER FÜR PRIVATE INVESTOREN ÖFFNEN?

1. Stellen Sie die wirtschaftlichen Interessen der privaten Investoren an Fußballclubs dar (M 3 – M 5).

2. Vergleichen Sie die Situation für Investoren in England und Deutschland anhand M 3 – M 5a.

Einen Vorschlag für ein **Tafelbild** für beide Aufgaben findet man auf **Moodle Mo6**.

3a) Sollte die 50+1-Regel abgeschafft und private Investoren auch im deutschen Profifußball stärker investieren dürfen? Arbeiten Sie mithilfe des Videos M 5b Vor- und Nachteile eines derartigen Investoreneinstiegs heraus.

b) Ordnen Sie die herausgearbeiteten Argumente verschiedenen Stake- und Shareholdern zu. Einen Lösungshinweis finden Sie auf **Moodle Mo7**.

4. Bewerten Sie die Frage, ob es erlaubt sein sollte, dass private Investoren – ähnlich wie in England – einzelne Bundesliga-Clubs übernehmen dürfen.

Zusatzmaterial in Form eines Arbeitsblattes zum Thema „Kommerzialisierung im Profifußball“ finden Sie auf **Moodle Mo8**.

III. SPORTSWASHING - SPORT ALS FEIGENBLATT FÜR EIN GUTES IMAGE?

1. „Saudi-Arabien greift nach der Welt des Sports, um nach außen zu strahlen und das eigene Land zu transformieren“ (M 7).

a) Erläutern Sie die Strategie, die Saudi-Arabien u. a. mithilfe des Fußballs verfolgt.

b) Erörtern Sie Chancen und Risiken der Strategie Saudi-Arabiens für unterschiedliche Akteure in Saudi-Arabien und Europa.

2. Sportswashing oder Imagepflege? – Überprüfen Sie M 6 und M 8.

Eine **vertiefende Analyse** zu den Aktivitäten Saudi-Arabiens im internationalen Sport finden Sie in diesem Video (englischsprachig): <https://www.youtube.com/watch?v=9iJDvyBIDLm> (13:19 min) (06.10.2023).



| | | EURO 2020 € 000 | Übrige € 000 | 2020/21 € 000 | 2019/20 € 000 |
|---|-----------|--------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| | Anmerkung | | | | |
| Medienrechte | 1 | 1 134 979 | 3 337 217 | 4 472 196 | 2 593 292 |
| Kommerzielle Rechte | 2 | 520 862 | 471 292 | 992 154 | 417 811 |
| Einnahmen aus dem Rechteverkauf | | 1 655 841 | 3 808 509 | 5 464 350 | 3 011 103 |
| Ticketverkauf | 3 | 148 862 | 6 619 | 155 481 | 3 528 |
| Hospitality | 4 | 77 275 | 1 645 | 78 920 | 256 |
| Übrige Einnahmen | 5 | 550 | 25 220 | 25 770 | 23 351 |
| Total Einnahmen | | 1 882 528 | 3 841 993 | 5 724 521 | 3 038 238 |
| Ausschüttung an teilnehmende Mannschaften | 6 | -331 000 | -3 080 087 | -3 411 087 | -2 417 441 |
| Beiträge an Verbände | 7 | -60 752 | -28 184 | -88 936 | -35 649 |
| Eventausgaben | 8 | -386 396 | -227 347 | -613 743 | -181 338 |
| Schiedsrichter und Spielbeauftragte | 9 | -4 109 | -28 172 | -32 281 | -37 379 |
| Informations- und Kommunikationstechnologie | 10 | -62 307 | -54 570 | -116 877 | -53 581 |
| Gehälter und Leistungen an Arbeitnehmer | 11 | -102 593 | -109 578 | -212 171 | -95 360 |
| Abschreibungen und Amortisation | 21 | -6 681 | -9 442 | -16 123 | -9 309 |
| Übrige Ausgaben | 12 | -81 075 | -36 438 | -117 513 | -51 154 |
| Total Ausgaben | | -1 034 913 | -3 573 818 | -4 608 731 | -2 881 211 |
| Betriebsergebnis vor Solidaritätszahlungen | | 847 615 | 268 175 | 1 115 790 | 157 027 |
| Solidaritätszahlungen | 13 | -201 812 | -898 874 | -1 100 686 | -242 805 |
| Betriebsergebnis | | 645 803 | -630 699 | 15 104 | -85 778 |
| Finanzertrag | 14 | 4 | 9 399 | 9 403 | 16 859 |
| Finanzaufwand | 15 | -13 | -1 646 | -1 659 | -4 050 |
| Steuern | | 0 | -738 | -738 | -967 |
| Nettoergebnis der Berichtsperiode | | 645 794 | -623 684 | 22 110 | -73 936 |

Quelle: UEFA Finanzbericht 2020/21 (Anhang), https://editorial.uefa.com/resources/0275-151e3888e40c-0cfeb69f0288-1000/de_in_uefa_anne-xes_2020-2021.pdf (26.09.2023), eigene Darstellung.

M1b UEFA: EINNAHMEN UND AUSGABEN 2019/20, 2020/21 NACH WETTBEWERBSARTEN

| Aufteilung nach Wettbewerben und übrigen Erträgen | | | | | |
|---|---------------------|---|--|--------------------------|--------------------------|
| 2020/21 Einnahmen | 2020/21 Ausgaben | € Mio. | | 2020/21 Nettoergebnis | 2019/20 Nettoergebnis |
| 1 882,5 | -1 236,7 | UEFA EURO | | 645,8 | 0,0 |
| 647,3 | -635,5 | European Qualifiers, Nations League und Freundschaftsländerspiele | | 11,8 | -28,4 |
| 3 155,9 | -2 982,1 | Klubwettbewerbe* | | 173,8 | 148,9 |
| 5 685,7 | -4 854,3 | Hauptwettbewerbe | | 831,4 | 120,5 |
| 26,8 | -0,1 | Übrige Einnahmen** | | 26,7 | 22,7 |
| 0,0 | 8,1 | Vermögensverwaltung*** | | 8,1 | 13,0 |
| 5 712,5 | -4 846,3 | Netto-Mittelherkunft | | 866,2 | 156,2 |

Quelle: Finanzbericht der UEFA 2021/22, Anhang, S. 17

* Klubwettbewerbe umschließen die Champions League, Europa League, UEFA-Superpokal.

** Übrige Einnahmen ergeben sich aus bei Disziplinarverfahren verhängten Geldstrafen

***Einnahmen der Vermögensverwaltung ergeben sich aus Finanzanlagen nach Abzug aller Gebühren.

M1c UEFA: EINNAHMEN UND AUSGABEN EUROPAMEISTERSCHAFTEN

EURO 2020 | Projektabrechnung

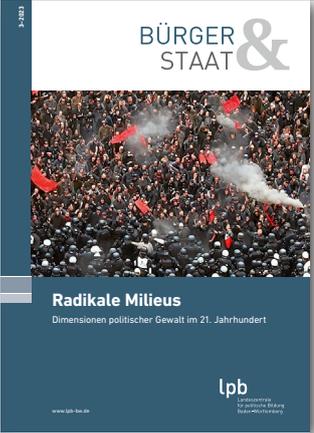
| € Mio. | EURO 2004 | EURO 2008 | EURO 2012 | EURO 2016 | EURO 2020 |
|--|--------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| Medienrechte | 560,0 | 801,6 | 837,2 | 1 024,2 | 1 135,0 |
| Kommerzielle Rechte | 182,2 | 289,8 | 313,9 | 483,3 | 520,8 |
| Einnahmen aus dem Rechteverkauf | 742,2 | 1 091,4 | 1 151,1 | 1 507,5 | 1 655,8 |
| Ticketverkauf | 81,5 | 100,6 | 136,1 | 269,2 | 148,9 |
| Hospitality* | 29,9 | 155,0 | 102,0 | 128,1 | 77,3 |
| Übrige Einnahmen | 1,6 | 3,9 | 1,7 | 11,2 | 0,5 |
| Bruttoeinnahmen | 855,2 | 1 350,9 | 1 390,9 | 1 916,0 | 1 882,5 |
| Wettbewerbskosten | -187,7 | -464,5 | -499,2 | -595,2 | -703,9 |
| Nettoeinnahmen | 667,5 | 886,4 | 891,7 | 1 320,8 | 1 178,6 |
| Ausschüttung an teilnehmende Verbände | -128,9 | -184,0 | -196,0 | -301,0 | -331,0 |
| Solidaritätszahlungen an Klubs | - | -43,3 | -100,0 | -150,0 | -200,0 |
| Übrige Solidarität und Spenden | -1,0 | -0,9 | -2,0 | -22,5 | -1,8 |
| Nettoergebnis | 537,6 | 658,2 | 593,7 | 847,3 | 645,8 |
| Wettbewerbskosten** | 21,9% | 34,4% | 35,9% | 31,1% | 37,4% |
| Ausschüttung an teilnehmende Verbände | 15,1% | 13,6% | 14,1% | 15,7% | 17,6% |
| Solidaritätszahlungen*** | 0,1% | 3,3% | 7,3% | 9,0% | 10,7% |
| Nettoergebnis | 62,9% | 48,7% | 42,7% | 44,2% | 34,3% |

* Hospitality: Einnahmen aus Leistungen, die beim Ticketverkauf extra erworben werden können (VIP-Parkplätze, VIP-Lounge, Bewirtung, persönliche Betreuung etc.)

** Wettbewerbskosten: Schiedsrichter, Spieldelegierte, Kosten an Spielorten bzgl. Sicherheit und Infrastruktur

*** Solidaritätszahlungen: Ausschüttungen an die nationalen Fussballverbände oder die Klubs der teilnehmenden Spieler

Quelle: UEFA Finanzbericht 2020/21, S. 26, https://editorial.uefa.com/resources/0275-151e3888e40c-0cfeb69f0288-1000/de_in_uefa_annexes_2020-2021.pdf (26.09.2023), eigene Darstellung.





Für alle, die mehr wissen wollen – die Zeitschriften der Landeszentrale für politische Bildung BW

- **BÜRGER & STAAT** – Zeitschrift für Multiplikatoren politischer Bildung, www.buergerundstaat.de
- **DEUTSCHLAND & EUROPA** – Zeitschrift für Politik, Geschichte und Wirtschaft, www.deutschlandundeuropa.de
- **POLITIK & UNTERRICHT** – Zeitschrift für die Praxis der politischen Bildung, www.politikundunterricht.de

Bestellung oder Download als PDF, kostenlos (ab 500 g zzgl. Versand). Bestellung ausschließlich im Webshop der Landeszentrale: www.lpb-bw.de/zeitschriften.html



| | | 30.06.2021 € 000 | 30.06.2020 € 000 |
|---------------------------------------|-----------|---------------------|---------------------|
| Aktiven | Anmerkung | | |
| Flüssige Mittel | 16 | 1 187 427 | 732 496 |
| Übrige finanzielle Vermögenswerte | 17 | 727 562 | 743 858 |
| Forderungen | 18 | 184 174 | 442 240 |
| Aktive Rechnungsabgrenzung | 19 | 107 768 | 75 102 |
| Abgegrenzte Wettbewerbskosten | 20 | 11 780 | 1 050 582 |
| Kurzfristige Vermögenswerte | | 2 218 711 | 3 044 278 |
| Abgegrenzte Wettbewerbskosten | 20 | 159 337 | 4 601 |
| Materielle Vermögenswerte | 21 | 94 618 | 98 749 |
| Immaterielle Vermögenswerte | 21 | 12 761 | 17 944 |
| Übrige finanzielle Vermögenswerte | 17 | 674 888 | 632 981 |
| Langfristige Vermögenswerte | | 941 604 | 754 275 |
| Total Aktiven | | 3 160 315 | 3 798 553 |
| Passiven | | | |
| Verbindlichkeiten aus Leistungen | 22 | 729 773 | 530 777 |
| Passive Rechnungsabgrenzung | 23 | 1 144 894 | 2 383 248 |
| Kurzfristige Steuerverbindlichkeiten | | 623 | 179 |
| Rückstellungen | 24 | 365 322 | 115 650 |
| Kurzfristige Verbindlichkeiten | | 2 240 612 | 3 029 854 |
| Passive Ertragsabgrenzung | 23 | 209 751 | 267 857 |
| Rückstellungen | 24 | 187 000 | 0 |
| Langfristige Verbindlichkeiten | | 396 751 | 267 857 |
| Verbindlichkeiten | | 2 637 363 | 3 297 711 |
| Nicht zweckgebundene Reserven | | 500 000 | 500 000 |
| Ergebnisvortrag | | 842 | 74 778 |
| Nettoergebnis der Berichtsperiode | | 22 110 | -73 936 |
| Reserven | | 522 952 | 500 842 |
| Total Passiven | | 3 160 315 | 3 798 553 |

Quelle: UEFA Finanzbericht 2020/21 (Anhang), https://editorial.uefa.com/resources/0275-151e3888e40c-0cfeb69f0288-1000/de_in_uefa_anne-xes_2020-2021.pdf (26.09.2023), eigene Darstellung.

M3 JANNIK TILLAR: WARUM IMMER MEHR PROFESSIONELLE INVESTOREN IN DEN PROFIFUSSBALL DRÄNGEN, CAPITAL 03.08.2023

[...] Die Corona-Zeit hat den Fußball verändert. Nicht unbedingt sportlich, aber definitiv wirtschaftlich. Zu diesem Ergebnis kommt das Analysehaus Pitchbook, das sich in einer aktuellen Studie die Investorenverhältnisse der europäischen Spitzenclubs angeschaut hat. Wichtigste Erkenntnis: Private Investoren werden

immer wichtiger und verändern den Fußball im Hintergrund stärker, als viele denken. [...]

Corona habe bei vielen Alt-Investoren für ein Umdenken gesorgt, heißt es in der Studie, die Capital vorab vorliegt. Nachdem die alten Einnahmetöpfe zwischenzeitlich versiegt waren – durch Tickets, Merch-

dising oder auch Catering – hätten viele Altinvestoren neue Geldquellen gesucht. Fündig wurden sie bei Private Equity (PE), für die der Fußball attraktive Rahmenbedingungen geboten habe: Viele Clubs seien hochverschuldet, die Spielergehälter irrsinnig hoch und viele Manager zwar Ex-Profis, aber betriebswirtschaftlich uner-

fahren. Umgekehrt hieße das: Stellt man die Clubs in diesen Punkten professioneller auf, könnten sich hohe Renditen einstellen.

Dass viele PEs an diese Rechnung glauben, zeigt das Dealvolumen zwischen 2018 und 2022. Während sich das Übernahmevermögen 2018 noch auf 66,7 Millionen Euro belaufen hatte, waren es 2022 bereits 4,9 Mrd. Euro. In diesem Jahr könnten es bis zu 10,6 Mrd. Euro werden, sollten tatsächlich alle kolportierten Übernahmen zum Abschluss kommen. Der größte Deal aller Zeiten war dabei der FC Chelsea, der im vergangenen Jahr für 3 Mrd. Euro vom sanktionierten Oligarchen Roman Abramowitsch an ein Konsortium aus mehreren PEs aus den USA ging. Mit Manchester United bahnt sich aber bereits die nächste Rekordübernahme an. Zurzeit verhandelt die Glazer-Familie, aktueller Besitzer des Traditionsclubs, mit zwei potenziellen Investoren: dem britischen Milliardär Jim Ratcliffe und dem katarischen Scheich Jassim bin Hamad Al Thani. Aktuell sind bis zu 5,5 Mrd. Euro im Gespräch.

Der Deal würde in einem Punkt gegen den aktuellen Trend sprechen. Denn laut Pitchbook sind Superreiche, die sich aus Prestige Gründen einen eigenen Verein zulegen, auf dem Rückzug. Und diejenigen, die früher mal aus diesen Gründen einen eigenen Club besaßen hätten, treten inzwischen professioneller auf und diversifizieren ihr Portfolio – beispielsweise mit einem zweiten Verein, einem Eishockey- und einem Basketballteam. So geschehen etwa bei Manchester City, das einst von Scheich

Mansour bin Zayed Al Nahyan aus Abu Dhabi gekauft und später in die City Football Group eingegliedert wurde. Inzwischen gehören zwölf weitere Vereine dazu, und mit Silver Lake ist außerdem eine amerikanische Beteiligungsgesellschaft investiert.

Rechnet man auch diese indirekten Beteiligungen hinzu, haben mindestens 35,7 Prozent aller Teams in den Top-5-Ligen (England, Spanien, Italien, Deutschland und Frankreich) ihre Anteile ganz oder teilweise veräußert. Die tatsächliche Zahl dürfte noch deutlich darüber liegen, weil viele Besitzverhältnisse intransparent sind. Mit knapp 60 Prozent kommen die Investoren dabei besonders häufig aus den USA, wo angesichts der WM 2026 im eigenen Land ein Hype um Fußball ausgebrochen ist.

Besonders aktiv sind dabei Sportfonds wie 777 Partners, der auch in den deutschen Zweitligisten Hertha BSC investiert ist. Ansonsten ist Deutschland verhältnismäßig frei von Investoren. Neben Hertha besitzt nur der FC Augsburg mit dem US-Fonds MSP Sports Capital einen weiteren klassischen Investor. Bayern München hat Minderheitsanteile an Adidas, Allianz und Audi verkauft, der VfB Stuttgart an Daimler. Borussia Dortmund ist börsennotiert und Vereine wie Leipzig, Wolfsburg, Leverkusen, Hoffenheim sind oder waren in der Vergangenheit stark von einzelnen Sponsoren abhängig. Im Vergleich zu den anderen Top-5-Ligen sind die beiden Investoren in Berlin und Augsburg aber eher die Ausnahme – insbesondere im Vergleich zu England und Frankreich. In England gibt

es mindestens zehn vergleichbare Investoren, in Frankreich mindestens sieben. Nur Spanien bewegt sich mit drei Investoren in einer ähnlichen Größenordnung wie Deutschland. Dort sind Übernahmen an eine fünfjährige Profitabilität des Vereins geknüpft, was Deals schwierig macht.

Der Eintritt von Private Equity könnte derweil auch einen gesunden Effekt haben, meint Pitchbook. Denn anders als Superreiche, denen das Geld egal ist, wollen diese Investoren ihren Einsatz in einem Zeitraum von sieben bis zehn Jahren vervielfachen. Das heißt auch, dass die Vereine professioneller, und die Kader effizienter zusammengestellt werden. Bestes Beispiel sei hierfür Newcastle United. Nachdem die neuen Eigentümer – der saudische Staatsfonds gemeinsam mit den PEs Capital Partners und Reuben Brothers – den Verein im Winter 2021 für 350 Mio. Euro übernommen hatte [sic!], wurden zwölf Spieler verpflichtet, elf verkauft und das Management ausgetauscht. Ausgaben von 130 Mio. Euro standen dabei Einnahmen von 52 Mio. Euro gegenüber. Doch die neuen Spieler, darunter keine richtigen Superstars, passten gut in den Club, verhinderten zunächst den Abstieg und qualifizierten den Verein im Jahr darauf für die Champions League. Diese sichert jetzt Mindesteinnahmen von 35 Mio. Euro in der laufenden Saison. [...]

© <https://www.capital.de/wirtschaft-politik/fussball--warum-zieht-der-sport-immer-mehr-profi-investoren-an-33705988.html> (26.09.2023).

M4

TILL MINDER, CHRISTOF KRAPP, STEFAN OSTERHAUS: WER PUMPT MILLIARDEN IN EUROPAS FUSSBALL? UND WAS WOLLEN DIE BESITZER AUS CHINA, DEN USA UND DEN GOLFSTAATEN MIT INVESTITIONEN ERREICHEN?, NEUE ZÜRCHER ZEITUNG 24.03.2022

sos. Bei den Besitzverhältnissen beschreitet der deutsche Profifussball einen Sonderweg. Dieser lässt sich auf eine simple Formel reduzieren: 50+1. Die Regel besagt, dass die Mehrheit der Anteile beim Klub bleiben muss. So wird der Einfluss von Geldgebern begrenzt und den Vereinen Autonomie garantiert.

Wem also gehört die Bundesliga? Auf den ersten Blick scheint diese Frage leicht zu beantworten: Mehrheitlich gehören die Klubs sich selber. Dass es aber immer wieder zu Diskussionen um die alte Regelung kommt, hat einen ganz speziellen Grund: 50+1 gilt zwar offiziell – aber es gibt einige Ausnahmen.

Da sind die Konzernklubs aus Leverkusen und Wolfsburg, für die Sonderregelungen geschaffen wurden, weil der Chemie- und Pharmakonzern Bayer und VW schon lange engagiert sind. Um die Teilnahme von RB Leipzig, dem Presti-

geobjekt des Red-Bull-Konzerns im Fußball, zu rechtfertigen, waren allerlei Schachzüge notwendig. Red Bull übernahm das Startrecht eines Klubs in der fünften Liga, da dieser nicht mehr unter das Lizenzierungsverfahren fiel. So begann der Leipziger Aufstieg in den Profifussball.

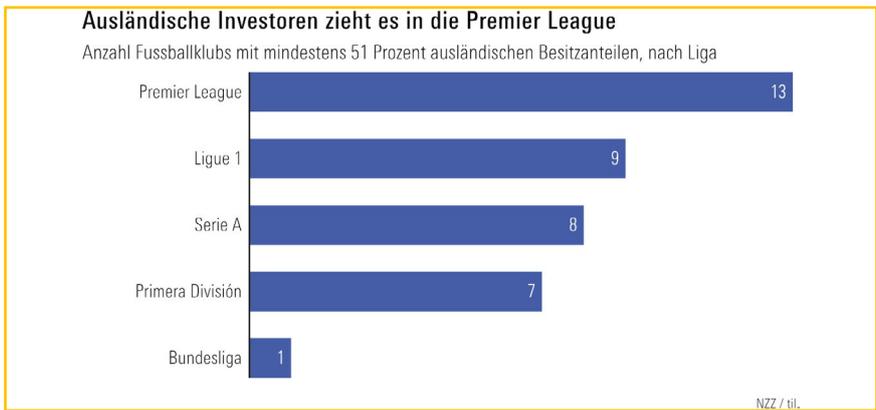
Auf ähnlichem Wege hatte einst der SAP-Mitbegründer Dietmar Hopp die TSG 1899 Hoffenheim in die Bundesliga gehievt, wo diese bis heute spielt.

Ein Sonderfall ist Borussia Dortmund. Der Klub hat vor 22 Jahren den Gang an die Börse angetreten; die BVB-Aktie erlebte seitdem Berg- und Tal-Fahrten. Der Branchenführer FC Bayern München dagegen ist eine Kommanditgesellschaft auf Aktien, von denen der Verein 75 Prozent hält. Die Bayern haben über die Jahrzehnte drei sogenannte strategische Partner ins Boot geholt: die Allianz, Audi

und Adidas. Jeder dieser Partner hält 8,33 Prozent der Anteile. Im Jahr 2009 erwarb Audi als erster Partner seinen Anteil für 90 Millionen Euro, damals waren es 9 Prozent.

So sind die Besitzverhältnisse recht unterschiedlich. Und weil hier und da Ausnahmen gemacht wurden, die auf den ersten Blick nicht plausibel erscheinen, gerät die 50+1-Regel immer wieder in die Kritik. Einer, der stets medial dagegen wettete, ist der Hannoveraner Klubchef Martin Kind. Die 96er, mittlerweile ein Zweitligist, hätte er gern für Investoren geöffnet. Unterschiedener Verfechter der Regelung ist dagegen der Dortmunder Geschäftsführer Hans-Joachim Watzke. Watzke verweist darauf, dass zwei der erfolgreichsten Vereine der Welt, der FC Barcelona und Real Madrid, ohne Investoren auskommen.

Es ist durchaus diskutabel, ob der Liga ohne Investoren etwas entgeht. Vor allem die Bayern konnten ihre Position aber auf



konventionellem Wege festigen, obschon sich jüngst auch der langjährige Manager und Präsident Uli Hoeness gegen die 50+1-Regel aussprach.

Dass die Spitzenklubs der Bundesliga konventionell finanziert sind, lässt sich angesichts der Unterschiedlichkeit der Konstruktionen nicht behaupten. Sie ha-

ben also durchaus Wege gefunden, mit der Situation umzugehen. Dass zudem dem Mittelbau der Liga eine Öffnung für Investoren zugutekäme, darf bezweifelt werden. International erscheint die Premier League für Investoren eben doch etwas glamouröser als die Bundesliga.

Eine **vertiefende Analyse** zu den Bundesliga-Klubs mit Sonderregelungen bei den Besitzverhältnissen finden Sie hier: <https://www.zdf.de/sport/bolzplatz/fussball-bundesliga-plastikkclubs-rb-leipzig-hoffenheim-bayer-leverkusen-wolfsburg-highlights-100.html> (24.09.2023).

<https://www.nzz.ch/sport/psg-manu-oder-inter-wem-gehört-eigentlich-europas-fussball-ld.1652485> (26.09.2023).

M5a TALK MIT RAPHAEL HONIGSTEIN: DIE 50+1-REGEL UND DIE BUNDESLIGA



<https://www.zdf.de/sport/bolzplatz/fussball-premier-league-raphael-honigstein-investoren-100.html> (24.09.2023).



M5b INVESTOREN: RETTUNG ODER UNTERGANG DER BUNDESLIGA?



<https://www.zdf.de/sport/bolzplatz/fussball-bundesliga-investoren-highlights-100.html> (24.09.2023).

Hinweis: Schauen Sie sich zu dieser Thematik das Video ab 4:44 an.



M6 CONSTANTIN ECKNER: DER BEGRIFF SPORTSWASHING: WANN ES KEINE IMAGEKAMPAGNE MEHR IST, DEUTSCHLANDFUNK 08.01.2022

Gemeinhin werden autokratische Staaten wie Saudi-Arabien oder China des Sportwashing bezichtigt: Sie würden den Sport ausnutzen, um ein freundliches, welt-offenes Image nach außen zu transportieren. Doch vielleicht ist diese Sichtweise eingeeengt. Eine Begriffsbestimmung.

Sportwashing. Dieser Begriff wurde 2018 in das Oxford-Wörterbuch aufgenommen, nachdem er vermehrt in NGO-Kampagnen und Medienberichten aufgetaucht war. Mittlerweile hat sich die Terminologie

fest etabliert und wird auch für die Olympischen Spiele in Peking und die Fußball-WM in Katar genutzt. Der Begriff ist relativ neu, die Praktik selbst jedoch nicht.

„Von Hitlers Olympischen Spielen über die Fußball-WM 1978 in Argentinien, die während der Militärjunta stattfand, bis hin zu den Olympischen Spielen in Peking – jedes Mal haben sich diese Staaten um diese großen Sportevents bemüht und man kann argumentieren, dass es sich immer um eine Form von Sports-

washing gehandelt hat“, meint Felix Jakens von Amnesty International. Als Ausrichter oder Investoren sind die Autokraten prominente Mitglieder der Sportfamilie und profitieren vom positiven Image. Das ist hinlänglich bekannt.

Trotzdem gibt es nur wenige Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler, die sich bisher mit den diversen Dimensionen von Sportwashing beschäftigt haben, meint Ökonomieprofessor Simon Chadwick: „Wenn man ‚Sportwashing‘

bei Google Scholar eingibt, wo akademische Veröffentlichungen und Studien gelistet sind, taucht quasi nichts auf. Es ist also ein Begriff, der recht neu und noch relativ unerforscht ist.“ [...]

Die Tendenz in der Berichterstattung durch NGOs und Medien geht dahin, Sportwashing ausschließlich bei Akteuren zu verorten, die schwere Menschenrechtsverletzungen begehen und außerhalb eines Rechtsstaats agieren. Auf Länder im sogenannten globalen Westen trifft dies selten zu. Aber die Grenze zwischen klassischer PR und Sportwashing ist schwammig.

Wird durch Anti-Diskriminierungskampagnen der UEFA versucht, die Lage in einigen Mitgliedsländern zu beschönigen? Wird durch die Bewerbung der immer noch kleinen Formel E versucht, die schlechte Umweltbilanz des Motorsports zu verschleiern? Wird durch die Kooperationsaktionen der American-Football-Liga NFL mit dem US-Militär versucht, die Verfehlungen der Streitkräfte verges-

sen zu machen? Auf derlei Fragen kann man mit Nein antworten.

Aber: Die Sportligen und Großevents werden auch von westlichen Regierungen gezielt genutzt, um Werbung zu betreiben. Die britische Regierung arbeitet zum Beispiel seit dem Sommer mit der Premier League zusammen, für eine Werbekampagne in 145 Ländern, die Großbritannien als dynamisches und zukunftsorientiertes Land präsentieren soll. Die Verantwortlichen verwiesen darauf, dass laut Umfragen die Premier League am ehesten ein positives Gefühl gegenüber Großbritannien bei Menschen hervorruft. [...]

Wo ziehen wir aber die Grenze zwischen Sportwashing und Imagekampagne? Peter Heidt, der für die FDP im Bundestag sitzt, hat dazu folgende Meinung: „In dem Augenblick, in dem ich den Rechtsstaat verlasse; in dem Augenblick, wo ich die willkürliche Unterdrückung von Gruppen in meinem Land eben damit versuche zu relativieren – das ist für

mich die Grenze. Solange ich nur ein positives Image zeigen will von meinem Land, ist das für mich in Ordnung. Und da muss man die Grenze setzen.“

Schlussendlich ist die Debatte um die genaue Definition von Sportwashing vielleicht auch eine rein akademische. Denn in der Öffentlichkeit ist es gerade Menschenrechtsorganisationen wichtig, die schlimmsten Täter mit Nachdruck an den Pranger zu stellen. Eine Aufweichung des Begriffs liegt deshalb Wenzel Michalski, dem Deutschland-Direktor von Human Rights Watch, fern: „[...] Es gibt Unterschiede zwischen Autokratien und Demokratien. Das heißt nicht, dass man den Demokratien oder Rechtsstaaten alles durchgehen lassen darf. Im Gegenteil, man muss auch dort eine Diskussion weiter führen. Aber wie gesagt, der Unterschied muss manifestiert werden.“

© <https://www.deutschlandfunk.de/sport-am-samstag-sportwashing-oder-image-kampagne-definition-100.html> (26.09.2023).

M7

DAVID BEDÜRFTIG, STEPHAN UERSFELD: AUF DIE TRADITION GESPUCKT, INTERNATIONALE POLITIK UND GESELLSCHAFT (IPG) 14.07.2023

Um sein Image aufzupolieren, investiert Saudi-Arabien massiv in die Welt des Sports. Fußball und Co müssen sich neu erfinden. [...]

Bereits 2011 werkelt der heutige Kronprinz [von Saudi-Arabien] mit Beratern aus den Bereichen der Ökonomie und des Rechts an seinen Strategien, woraus später die Vision 2030 entsteht: Der Plan, Saudi-Arabien dem Westen gegenüber zu öffnen und zu modernisieren sowie die Wirtschaft innerhalb von nur zwei Dekaden unabhängig vom Öl zu machen. Dieses Öl aber ist der Hauptgrund, warum der PIF [der Staatsfonds Public Investment Fund, Anm. der Red.] so prall gefüllt ist, 600 Milliarden Euro sollen es etwa sein. Und führt dazu, dass der europäische Fußball mit seinen Ligen und Wettbewerben immer gebannter gen Saudi-Arabien blickt. Denn ein Teil der Vision 2030 ist eine Revolution, wie der Sport ihn nie hat kommen sehen. Zwar investiert der PIF auch massiv in Kultur und Tech-Firmen. Aber der nächste Schritt in der aggressiven globalen Sportstrategie Saudi-Arabiens scheint eine neue Investmentgesellschaft zu sein, die sich ausschließlich auf Sportunternehmen konzentriert.

Saudi-Arabien ist nur das jüngste Beispiel für Investitionen in den Sport aus der Golf-Region. Die Formel 1 gastiert schon seit 2004 in Bahrain, 2005 standen sich Roger Federer und Andre Agassi bei einem weltweit beachteten Showmatch in knapp 300 Meter Höhe auf dem Burj Al Arab gegenüber und von dort an nahm die Geschichte Fahrt auf. Ihren vorläufigen

Höhepunkt erreichte sie bei der Weltmeisterschaft 2022 in Katar.

Teil der Strategie des Landes: Die Massen müssen unterhalten werden. Koste es, was es wolle. Die junge Bevölkerung des Landes, 70 Prozent sind unter 35, dürstet es nach Events. Es existiert eine Art Gesellschaftsvertrag. Die Bevölkerung fragt nach Ronaldo und bekommt Ronaldo. Dafür bleibt sie ruhig, lehnt sich nicht auf, protestiert nicht. Der Arabische Frühling 2011 ist schließlich immer noch präsent – als Bedrohung für das System.

Den Fußball entdeckten sie im Königreich spät, dabei sind die Strukturen dort gewachsen. Es existiert eine Fußballtradition. Eine, die auch dazu führte, dass Saudi-Arabien bei der WM in Katar die einzige Nation blieb, die den späteren Weltmeister Argentinien im Tollhaus Lusail bezwingen konnte. Es war ein wilder Nachmittag im beinahe ausschließlich mit Saudi befülltem Finalstadion, der bewies, wie groß die Leidenschaft für das Spiel verbreitet ist. Der Rest des Turniers zeigte auch, wie sehr Helden wie Ronaldo am Golf verehrt werden. [...]

Im Januar 2023 nach der WM in Katar wechselte Ronaldo zum al-Nassr FC. Das Königreich sendete nach dem Argentinien-Sieg die nächste Schockwelle in die Welt des Fußballs. MBS [Kronprinz Mohammed bin Salman, Anm. d. Red.] rieb sich die Hände. Etwa 200 Millionen Euro soll der Portugiese pro Jahr verdienen. Knapp 550 000 täglich. Passenderweise kündigte der PIF jüngst an, dass er den Klub der Stürmerlegende und drei weitere Vereine der saudischen Liga

übernimmt. Die 1975 gegründete Saudi Professional League unterliegt nicht den Regeln des finanziellen Fairplays, die für den europäischen Fußball gelten, sodass sie für Spieler und Gehälter so viel ausgeben können, wie sie wollen.

Ronaldo ist dabei nichts als ein erstes Mosaiksteinchen. Dem Lockruf des Geldes folgt in diesem Sommer eine Armada von Fußballstars. Längst sind nicht mehr alle von ihnen im Spätabend ihrer Karrieren wie der 38-jährige Ronaldo. Vom Star-Faktor kann die Fußball-Bundesliga da bereits jetzt nicht mehr mithalten. Die jüngste Überraschung, auch wenn es mittlerweile kaum noch erstaunt: Superstar Roberto Firmino geht nach Saudi-Arabien. Der 31-jährige Brasilianer gewann beim FC Liverpool mit dem deutschen Trainer Jürgen Klopp die englische Meisterschaft sowie die Champions League. [...]

Saudi-Arabien greift nach der Welt des Sports, um nach außen zu strahlen und das eigene Land zu transformieren. Fossile Brennstoffe werden verschwinden, Unterhaltung jedoch wird es immer geben. [...] Europa hat schon lange keine Antwort mehr auf all das Geld der Golf-Staaten. Der Fußball und all der andere Sport wird den alten Kontinent nicht verlassen, doch er wird sich neu erfinden sowie auf alte Wertesysteme zurückgreifen müssen. Wenn er nicht völlig von Saudi-Arabien überrannt werden will.

© <https://www.ipg-journal.de/rubriken/demokratie-und-gesellschaft/artikel/auf-die-tradition-gespuckt-6841/> (26.09.2023).

M8a SPORTSWASHING



© Tim Oliver Feicke

M8b WELTMEISTER 2014



Kanzlerin Angela Merkel und Präsident Joachim Gauck nach dem Gewinn der Weltmeisterschaft 2014. © picture alliance / dpa | Guido Bergmann



Dr. Gerhard Altmann: Studiendirektor, Fachberater für Gemeinschaftskunde, Wirtschaft/WBS am Regierungspräsidium Stuttgart, Gymnasium Friedrich II., Lorch



Prof. Dr. André Bächtiger: Professor für Politische Theorie und Empirische Demokratieforschung am Institut für Sozialwissenschaften der Universität Stuttgart



Max Bey: Studentische Hilfskraft am Institut für Sozialwissenschaften der Universität Stuttgart



Prof. Dr. Daniela Braun: Professorin für Politikwissenschaft mit Schwerpunkt Europäische Integration und Internationale Beziehungen, Universität des Saarlandes



Prof. Dr. Ellen Bos: Professorin für Vergleichende Politikwissenschaft mit Schwerpunkt Mittel- und Osteuropa in der EU, Andrassy Universität Budapest



Prof. Dr. Frank Daumann: Professor für Sportökonomie und Gesundheitsökonomie an der Friedrich-Schiller-Universität Jena



Jana Deiß: Studiendirektorin, Abteilungsleiterin am Gymnasium Friedrich II., Lorch



Tobias Gerber: Studiendirektor, Fachberater für Wirtschaft/ WBS am ZSL, Lehrbeauftragter am Seminar Karlsruhe, Fichte-Gymnasium Karlsruhe



Dr. Martin Große Hüttmann: Akademischer Oberrat, Institut für Politikwissenschaft, Universität Tübingen



Antje Kaz: Studiendirektorin, Fachberaterin für Gemeinschaftskunde, Wirtschaft/WBS am ZSL, Ellenrieder-Gymnasium Konstanz



Dr. Barbara Lippert: Forschungsdirektorin des Deutschen Instituts für Internationale Politik und Sicherheit der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)



Malte Schurade: wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Sportökonomie und Gesundheitsökonomie an der Friedrich-Schiller-Universität Jena



Prof. Dr. Markus Tausendpfund: Professor an der Fakultät für Kultur- und Sozialwissenschaften der Fern-Universität in Hagen



Dr. Inan Yesilgül: Studiendirektor, Fachberater für Gemeinschaftskunde, Wirtschaft/WBS am Regierungspräsidium Freiburg, Gymnasium Achern



Don@u Online 2024

Ein Online-Projekt für deutschsprachige
Schulklassen aus den Donauanrainerstaaten

Schülerinnen und Schüler ab 16 Jahre

Das Projekt bietet den teilnehmenden Lehrkräften
und Schüler:innen:

- internationale Zusammenarbeit auf der Lernplattform
- die Auswahl selbstgewählter Schwerpunkte
- Betreuung durch Tutor:innen und Einführungstreffen für Lehrkräfte
- Kooperation mit dem Internationales Donaujugendcamp im Juli 2024 in Ulm

Weitere Informationen und Anmeldung:
www.donau-online-projekt.de



LpB-Shops/ Publikationsausgaben

Stuttgart
Lautenschlagerstraße 20
70173 Stuttgart
Telefon: 07 11/16 40 99-0
Öffnungszeiten:
Mo-Do 9 bis 12 Uhr
13 bis 15.30 Uhr
Fr 9 bis 12 Uhr

Außenstelle Freiburg
Bertoldstraße 55
79098 Freiburg
Telefon: 07 61/2 07 73-0
Öffnungszeiten:
Di/Do 9 bis 17 Uhr

Außenstelle Heidelberg
Plöck 22
69117 Heidelberg
Telefon: 0 62 21/60 78-0
Öffnungszeiten:
Di/Do 10 bis 17 Uhr
Mi 13 bis 17 Uhr

Außenstelle Ludwigsburg
Myliusstraße 15
71638 Ludwigsburg
LUDWIGSBURG@lpb.bwl.de
Shoperöffnung mit
festen Öffnungszeiten
ab Frühjahr 2024 geplant



**mach's klar! ist eine Publikation der Landeszentrale
für politische Bildung Baden-Württemberg.**

Die vierseitige Unterrichtshilfe erklärt politisches Basiswissen und bearbeitet aktuelle politische, gesellschaftliche und wirtschaftliche Themen. „mach`s klar!“ erklärt Politik in einfacher Sprache, vereinfacht politische Themen und verdeutlicht sie mit vielen Bildern.

Online gibt es zu den Heften Zusatzmaterialien, Links, Erklär-Filme und Lern-Apps.

Bestellung oder Download als PDF, kostenlos (ab 500 g zzgl. Versand)
Bestellung ausschließlich im Webshop der Landeszentrale für politische Bildung: www.lpb-bw.de/machs-klar.html

lpb
Landeszentrale
für politische Bildung
Baden-Württemberg

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



Die Ausgaben der Zeitschrift finden Sie im Internet zum kostenlosen Download auf der Seite www.deutschlandundeuropa.de