

Mit einer neuen Realität konfrontiert: die Auswirkungen des Angriffskrieges gegen die Ukraine auf die Europäische Union

Michèle Knodt und Claudia Wiesner*

Der russische Angriff auf die Ukraine vom 24. Februar 2022 hat die Europäische Union (EU) in eine neue Ära katapultiert. Die von Bundeskanzler Olaf Scholz so bezeichnete „Zeitenwende“ konfrontierte die EU mit einer neuen Realität. Diese stellte das strategische Narrativ des Friedens in einem Europa „ohne Waffen“ und des „Wandel durch Handel“ und damit die Integration von Staaten wie Russland in ein europäisches Handels- und Partnerschaftsgeflecht infrage.¹ Der Krieg richtet sich nicht nur gegen die Ukraine als eigenständigen Staat, sondern auch gegen die liberalen Demokratien des Westens. Er steht in eklatantem Widerspruch zum geltenden Völkerrecht, den Grundwerten der westlich-liberalen Demokratien sowie dem EU-Wertekanon aus Demokratie, Freiheit und Rechtsstaatlichkeit. Daher trifft die „neue Realität“ über die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) hinaus auch andere Bereiche der europäischen Politik.

Die EU hat sich in der ersten Reaktion auf die russische Aggression kohärent und entschlossen gezeigt, wie man es selten zuvor gesehen hat. Sie hat sich erstens ungewöhnlich rasch auf Sanktionen geeinigt. Diese stellen mittlerweile die umfassendsten Strafmaßnahmen dar, die die EU je verhängt hat, wie der Datensatz von Katharina Meissner und Chiara Graziani aufzeigt.² Sie erstrecken sich auf Personen und Einrichtungen ebenso wie auf Waren, Dienstleistungen und spezifische Sektoren. Bereits am vierten Tag der Invasion erklärte sich die EU zweitens bereit, rund 500 Millionen Euro für die Versorgung der ukrainischen Streitkräfte mit Waffen bereitzustellen. Zum ersten Mal überhaupt hat die EU damit beschlossen, Waffen an ein Land im Kriegszustand zu liefern. Viele Mitgliedstaaten, darunter auch die bei der Flüchtlingsaufnahme eher zurückhaltenden Länder Polen und Ungarn, öffneten drittens ihre Grenzen für die große „Flüchtlingswelle“ und überwandten damit kurzfristig ihre langjährigen Differenzen in diesem Bereich der Asylpolitik.

Wie auch immer man die Wirksamkeit der Sanktionen bewertet, sie zeigen ebenso wie die anderen Maßnahmen der ersten Wochen des Angriffskrieges gegen die Ukraine einen

* Prof. Dr. Michèle Knodt, Arbeitsbereich „Vergleichende Analyse politischer Systeme und Integrationsforschung“, Institut für Politikwissenschaften, Technische Universität Darmstadt.

Prof. Dr. Claudia Wiesner, Jean Monnet Lehrstuhl, Fachbereich Sozial- und Kulturwissenschaften, Hochschule Fulda.

Das vorliegende Themenheft zum Krieg gegen die Ukraine basiert auf Beiträgen des Jahreskolloquiums „Die Europäische Union in Zeiten des Krieges“ des Arbeitskreises Europäische Integration e. V. in Zusammenarbeit mit der Schader-Stiftung am 8. Dezember 2022.

- 1 Michèle Knodt/Claudia Wiesner: Krieg in der Ukraine, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels/Funda Tekin (Hrsg.): Europa von A bis Z. Taschenbuch der europäischen Integration, Wiesbaden 2023, S. 449–452; Natalia Chaban/Alister Miskimmon/Ben O’Loughlin: Understanding EU crisis diplomacy in the European neighbourhood: strategic narratives and perceptions of the EU in Ukraine, Israel and Palestine, in: *European Security* 3/2019, S. 235–250; Alister Miskimmon/Ben O’Loughlin/Laura Roselle: Forging the World: Strategic Narratives and International Relations, Ann Arbor 2017.
- 2 Katharina Meissner/Chiara Graziani: The transformation and design of EU restrictive measures against Russia, in: *Journal of European Integration* 3/2023, S. 377–394.

ungewohnten Zusammenhalt der EU-Staaten. Doch der Kitt, als der der Schock über den Angriff auf die Ukraine wirkte, konnte die Risse, die zwischen den Mitgliedstaaten im Verhältnis zu Russland über viele Jahre entstanden sind, nicht lange überdecken. Denn es entwickelt sich aktuell nicht, wie Mitchell A. Orenstein in einem Beitrag behauptet, ein neues geopolitisches Europa als duales System von Institutionen mit konkurrierenden Logiken, in dem sich die Mitgliedstaaten dem NATO-Ansatz „Frieden durch Stärke“ zuwenden, weil die EU mit ihrer Strategie des „Friedens durch Integration“ scheiterte.³ Die Dualität von EU und NATO ist eben keine konkurrierende Systemlogik, in der „die EU“ Frieden durch die Integration Russlands erreichen wollte und sich nun die Mitgliedstaaten von dieser europäischen Doktrin abwenden und stattdessen zur NATO orientieren. Die Möglichkeit des europäischen Friedens durch die partielle Einbindung Russlands in die EU war nie eine unter allen Mitgliedstaaten geteilte Vorstellung. In der Literatur werden vielmehr unterschiedliche Lager in der Frage nach der Rolle Russlands in der EU ausgemacht.⁴

Deutlich haben sich dabei drei Positionen herausgebildet:⁵ erstens die derjenigen Staaten, die aus ihrer Geschichte und ihren Erfahrungen mit der ehemaligen Sowjetunion sowie aufgrund ihrer unmittelbaren geografischen Nähe zur Ukraine eine harte Haltung gegenüber Russland fordern. Stellvertretend für diese Position sind dabei Polen und die baltischen Staaten zu nennen. Zweitens gibt es die Verfechter der langjährigen Bemühungen der Verflechtung und Diplomatie mit Russland. Diese sahen in ihrer Strategie einen Garant für friedliche Zusammenarbeit und akzeptierten nur zögerlich auch militärische Unterstützung für die Ukraine als Mittel der Wahl. Vor allem galt dies für Deutschland, das jedoch mit der von Bundeskanzler Scholz ausgesprochenen „Zeitenwende“ mittlerweile eine 180-Grad-Wende seiner Russlandpolitik vollzogen hat. Es tut sich allerdings an vielen Stellen mit dem Umgang seiner vergangenen Politik sichtlich schwer – sei es mit der hohen selbstgewählten Abhängigkeit vom billigen russischen Gas, das wirtschaftliches Wachstum und Wohlstand garantierte, oder mit der lange ignorierten Warnung der osteuropäischen EU-Staaten vor einer zu großen Nähe zu Russland. Zusammen mit Frankreich hielt Deutschland lange Zeit an einer möglichen Abwendung eines Angriffskrieges durch Diplomatie fest. Beide Länder hatten sich 2014 intensiv an einer Verhandlungslösung nach der russischen Annexion der Krim und der Unterstützung der Separatisten im Donbass beteiligt, die durch drei Verhandlungsformate gekennzeichnet war: Genf, Normandie und Minsk. Im Genfer Format verhandelten die Ukraine, Russland, die EU (als eigenständiger Verhandlungspartner) und die USA erfolglos im Rahmen der G7 im April 2014.⁶ In der Folge kam es zum Normandie-Format, in dem die Ukraine, Russland, Deutschland und Frankreich verhandelten, ohne Beteiligung der USA. Deutschland und Frankreich beteiligten sich dabei als Mitgliedstaaten und in Vertretung der EU. Das erste Minsker

3 Mitchell A. Orenstein: The European Union's transformation after Russia's attack on Ukraine, in: *Journal of European Integration* 3/2023, S. 333–342, hier S. 337.

4 Timothy Garton Ash: Putin knows exactly what he wants in Eastern Europe – unlike the West, in: *The Guardian*, 31.1.2022; Jolyon Howorth: The EU's chair was missing at the Ukraine table, in: *European View* 1/2022, S. 27–35, hier S. 30.

5 Ole Elgström et al.: Perceptions of the EU's Role in the Ukraine-Russian and the Israeli-Palestinian Conflicts: A biased Mediator?, in: *International Negotiation* 2/2018, S. 299–318.

6 International Centre for Policy Studies: Mapping of dialogue initiatives to resolve the conflict in Ukraine, Kiev 2015, S. 12; Hanna Shelest: The Prospects of the European Union Mediation and Peacekeeping in the Eastern Partnership, Centre for European Studies: CES Working Papers 3/2016, S. 473–489, hier S. 483.

Protokoll (Minsk I) wurde dann allerdings von der trilateralen Kontaktgruppe ausgehandelt, die sich – außerhalb der drei genannten Formate – aus der Ukraine, Russland und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa zusammensetzte. Weder die EU noch Deutschland oder Frankreich waren daran beteiligt. Der vereinbarte Waffenstillstand in der Donbass-Region scheiterte jedoch und die trilaterale Kontaktgruppe wurde nicht weiter als Verhandlungsformat genutzt. Dagegen kehrte man 2015 zum Normandie-Format zurück.⁷ Dieser Prozess führte zum Minsk-II-Abkommen und wird als Minsk-Format bezeichnet, obwohl er im Normandie-Format verhandelt wurde. Die Beteiligung von Deutschland und Frankreich war innerhalb der EU umstritten. Trotz mehrfach geäußertem Wunsch nach Teilnahme wurde Polen nicht in die Runde aufgenommen.⁸

Ungarn steht stellvertretend und herausragend für eine dritte Haltung gegenüber Russland. Noch kurz vor Kriegsbeginn hatte sich der ungarische Ministerpräsident Viktor Orbán weiterhin für die kontinuierliche Zusammenarbeit mit Russland eingesetzt und macht aus seiner Ablehnung einer ukrainischen Mitgliedschaft in der NATO oder in der EU nach wie vor keinen Hehl.⁹ Das Land unterhält auch weiterhin enge Beziehungen zu Russland und hat vor allem die Sanktionspakete der EU gegen Russland immer wieder verwässert bzw. blockiert.¹⁰

Gerade das Beispiel der Blockade von Sanktionen durch Ungarn zeigt, dass die Auswirkungen des Angriffskrieges gegen die Ukraine nicht nur kurzfristiger Natur sind, sondern mittel- bis langfristige Folgen für die EU haben. Das Themenheft betrachtet unterschiedliche Politikfelder und gibt Antworten auf folgende Fragen: Welche Strategie liegt der europäischen Außenpolitik vor und nach dem Angriff auf die Ukraine zugrunde und wie erfolgt deren Umsetzung? Wird die EU durch die Zeitenwende außenpolitisch gestärkt werden? Wie wirkt sich der Angriffskrieg auf die Verflechtung der Innen- und Außenpolitik der EU aus? Welche Effekte haben der Angriffskrieg und die seitdem gestellten Beitrittsgesuche auf die Erweiterungspolitik der EU? Welche Konsequenzen hat der Angriffskrieg gegen die Ukraine für die institutionelle Verfasstheit der EU? Kann die EU durch ihre Notfallgesetzgebung Handlungsfähigkeit gewinnen?

Die neuen Realitäten der Europäischen Union

Die neue Realität für die EU wurde nicht über Nacht durch den russischen Angriffskrieg geschaffen. Vielmehr stellt die Herausforderung durch den Krieg einen Kumulationspunkt dar, der sich seit längerem veränderten Realitäten dar. Extern war das globale Umfeld der EU bereits seit einigen Jahren durch eine Neuordnung von Macht- und Einflussbereichen, wachsende Spaltungen und die Anfechtung der liberalen Ordnung gekennzeichnet.¹¹ Die

7 Hrant Kostanyan/Stefan Meister: Ukraine, Russia and the EU: Breaking the Deadlock in the Minsk Process, Centre for European Policy Studies: CEPS Working Document 423/2016.

8 Shelest: The Prospects of the European Union Mediation, 2016, S. 483.

9 Ola Cichowlas: Orban Pledges Cooperation With Putin in Storm of Ukraine Crisis, in: Moscow Times, 1.2.2022; Marton Dunai/James Shotter: Ukraine neighbours embrace NATO help but Hungary expresses doubts, in: Financial Times, 27.1.2022, zitiert in Howorth: The EU's chair was missing at the Ukraine table, 2022, S. 32.

10 Siehe in diesem Themenheft Patrick Müller/Peter Slominski: Ungarn, der EU-Rechtstaatlichkeitsmechanismus und Russlands Krieg gegen die Ukraine: die politische Geiselnahme außenpolitischer Entscheidungen.

11 Oriol Costa/Esther Barbé: Chasing a moving target. EU actorness and the Russian invasion of Ukraine, in: Journal of European Integration 3/2023, S. 431–446.

im Wandel begriffene globale Ordnung zeigt einen zurückgehenden Einfluss des „Westens“ gegenüber der wachsenden politischen und wirtschaftlichen Macht von Ländern wie China. Das verändert auch die Rolle der EU in ihrem äußeren Umfeld. Ihr Verhältnis zu den Nachbar- und Anrainerstaaten war bis in die 1990er und 2000er Jahre eng und kooperativ. Die Nachbarn strebten entweder eine gute Kooperation an oder aber die Aufnahme in die EU. Diese Orientierung schwindet seit mehreren Jahren; Staaten wie Serbien orientieren sich eher nach Russland. Insgesamt wird die Nachbarschaft der EU zunehmend konfliktanfällig und instabil. Innenpolitisch muss sich die EU mit schweren internen Konflikten und Herausforderungen auseinandersetzen, die zentrale Errungenschaften und Werte des europäischen Integrationsprozesses auf die Probe stellen. Diese manifestieren sich in der Austeritätspolitik der Finanzkrise, den Rechtsstaatlichkeitskonflikten, dem Brexit sowie in wachsendem Nationalismus und Populismus.

Bereits die Globale Strategie der EU von 2016 betrachtet das gleichzeitige Auftreten großer Herausforderungen innerhalb und außerhalb der EU als echte Bedrohung für das europäische Projekt und brachte die Idee des „principled pragmatism“ in die Diskussion ein.¹² Die wichtigsten Herausforderungen, mit denen die europäischen Gesellschaften in der heutigen vernetzten Welt konfrontiert sind – darunter die Sicherheit, die Migrationskrise, ökologische Herausforderungen wie der Klimawandel, eine stabile Energieversorgung oder die Stabilität der Finanzmärkte –, stehen in engem Zusammenhang und in Wechselwirkung mit internationalen Entwicklungen. In den vergangenen Jahrzehnten basierte die EU-Außenpolitik auf der Prämisse, dass transnationale Herausforderungen am besten durch multilaterale Zusammenarbeit und die Stärkung einer regelbasierten, liberalen Weltordnung bewältigt werden können, wodurch sich der Schwerpunkt der internationalen Beziehungen von Nullsummen- auf Win-Win-Situationen verlagerte. In vielen Bereichen schien die internationale Politik jedoch bereits vor dem Angriffskrieg weniger von Regeln, stabilen multilateralen Institutionen und liberalen demokratischen Werten bestimmt zu sein. Das gleichzeitige Infragestellen der supranationalen und globalen Herangehensweise der EU an gesellschaftliche Probleme durch populistische Parteien und Bewegungen und deren Betonung nationaler Vorteile und nationaler kultureller Identitäten führte zu neuartigen Spannungen und Widersprüchen in der Außenpolitik der EU. Ein Umdenken zeigte sich mit dem Amtsantritt der neuen Kommission 2019. Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen sprach dabei von der Etablierung einer „geopolitischen Kommission“¹³ und auch der Hohe Vertreter der GASP und Vize-Präsident der Kommission Josep Borrell insistierte bei seiner Anhörung vor der Wahl, dass die EU „die Sprache der Macht“ erlernen müsse.¹⁴ Mit Beginn des Krieges läuteten dann auch Analysten das Ende der Interpretation der internationalen Wirtschaftsbeziehungen als im Wesentlichen kooperative

12 Europäische Union: Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy, 28.6.2016.

13 EUREporter: #EUstrivesformore – President-elect von der Leyen unveils her 'geopolitical Commission', 10.9.2019, abrufbar unter: <https://www.eureporter.co/frontpage/2019/09/10/vdlcommission-president-elect-von-der-leyen-unveils-her-line-up/> (letzter Zugriff: 20.6.2023).

14 Europäisches Parlament: Hearing with High Representative/Vice President-designate Josep Borrell, Pressemitteilung 20190926IPR62260, 7.10.2019.

Win-Win-Partnerschaften ein und forderten die EU auf, den neuen Machtverhältnissen Rechnung zu tragen.¹⁵

In einer Zeit, in der die traditionellen außenpolitischen Prioritäten der EU gleichzeitig von außen und von innen infrage gestellt wurden, blieb ein Großteil der Debatte über die Rolle der EU in einer sich wandelnden Welt dennoch weiterhin auf Fragen der externen EU-Strategie konzentriert.¹⁶ Nur langsam geriet das Zusammenspiel der außen- und innenpolitischen Dimension der Rolle der EU in der Welt in den Blick.¹⁷

„Strategische Autonomie“ ohne Strategie?

Die EU-Forschung, die sich mit dem Verhältnis zwischen der Innen- und Außenpolitik der EU beschäftigt, richtet traditionell ihren Blick vom Inneren ausgehend auf die Außen-dimension. Sie untersucht, wie die EU ihre internen Normen, Regeln und politischen Lösungen auf ihr internationales Umfeld projiziert. Nicht zuletzt die Arbeiten von Ian Manners zur „Normative Power Europe“ (NPE) stehen für diese Tradition.¹⁸ Die NPE wurde in den frühen 2000er Jahren im Kontext der „Big Bang“-Erweiterung der EU nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion konzipiert. Um in die EU aufgenommen zu werden, wandelten sich die damaligen Beitrittskandidaten (von denen viele während des Kalten Krieges dem „kommunistischen Lager“ Europas angehört hatten) und passten sich dem für die NPE charakteristischen Normen- und Wertekanon an: Demokratie, Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit, Frieden, Freiheit, soziale Solidarität, gute Regierungsführung, Antidiskriminierung und nachhaltige Regierungsführung. Dieser Normenkanon ist nicht zufällig. Laut Manners sind diese besonderen normativen Werte das Ergebnis gemeinsamer historischer Ereignisse (zwei verheerende und entwürdigende Weltkriege in Europa), eines gemeinsamen politischen Raumes (die Schaffung einer supranationalen EU) und einer gemeinsamen rechtlichen Grundlage, die von den Eliten vorangetrieben wird (die durch Verträge gestützte EU). Die NPE hat sich als beliebtes und langlebiges Analyseinstrument erwiesen, das Erklärungskraft für das Verständnis der Handlungsfähigkeit der EU in einer sich wandelnden, globalisierten und multipolaren Welt besitzt. Es wurde jedoch auch stark kritisiert und durch Konzepte wie „Market Power Europe“ von Chad Damro ergänzt.¹⁹ Empirisch gesehen haben diese Arbeiten wesentlich zu unserem Verständnis der europäischen externen Demokratieförderung, der Erweiterungs- und Nachbarschaftspolitik der EU sowie der Rolle der EU in internationalen Regimen und multilateralen Institutionen beigetragen.²⁰ Allerdings zeigten gerade die Arbeiten zur Demokratieförderung,

15 Stefan Lehne: How the EU Can Survive in a Geopolitical Age, in: *Carnegie Europe*, 25.2.2020.

16 Nathalie Tocci: The making of the EU Global Strategy, in: *Contemporary Security Policy* 3/2016, S. 461–472; Jolyon Howorth: The EU as a global actor: grand strategy for a global grand bargain?, in: *Journal of Common Market Studies* 3/2010, S. 455–474; Sven Biscop/Jo Coelmont: A Strategy for CSDP Europe's Ambitions as a Global Security Provider, Royal Institute for International Affairs: Egmont Paper 37/2010.

17 Siehe dazu die vielfältigen Publikationen der „European Cooperation in Science and Technology“ (COST), Action „EU Foreign Policy Facing New Realities“, abrufbar unter: <https://foreignpolicynewrealities.eu/>.

18 Ian Manners: Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?, in: *Journal of Common Market Studies* 2/2002, S. 235–258.

19 Stellvertretend hierfür siehe z. B. Thomas Diez: Normative power as hegemony, in: *Cooperation and Conflict* 2/2013, S. 194–210; Chad Damro: Market power Europe, in: *Journal of European Public Policy* 5/2012, S. 682–699.

20 Sandra Lavenex/Frank Schimmelfennig: EU rules beyond EU borders: theorizing external governance in European politics, in: *Journal of European Public Policy* 6/2009, S. 791–812; Knud Eric Jørgensen: The European

dass die Förderung der europäischen Werte immer dann ihre Grenzen fand, wenn starke wirtschaftliche oder militärische Interessen der EU und ihrer Mitgliedstaaten im Raum standen.²¹

Nach und nach geriet die asynchrone Entwicklung des traditionellen Engagements der EU für liberale Werte und der neuen Realität ihres internationalen Umfelds in den Blick.²² Insbesondere wurde dabei die Krise der liberalen Ideen in der globalen Politik diagnostiziert und der Umgang der EU mit der Rückkehr der Geopolitik und der realistischen Machtpolitik in ihrem internationalen Umfeld kritisiert.²³ In jüngster Zeit wurde diese Entwicklung unter dem Begriff der „Contestation“ breit diskutiert.²⁴ Dabei wurde festgestellt, dass die EU eine neue Dynamik in ihrer Entwicklung erreicht zu haben scheint, die durch die neuen Herausforderungen auf nationaler und internationaler Ebene, wie sie oben bereits beschrieben wurden, gekennzeichnet ist. Dies geht mit einer Neubesinnung auf die fundamentalen Werte der EU und einer erneuten Verschiebung ihrer Rolle in der Welt einher.²⁵

In diesem Themenheft betrachten Franco Algieri und Matthias Jopp die Herausforderungen in der EU-Außenpolitik angesichts des Angriffskrieges aus unterschiedlichen Perspektiven. Gerade die Abhängigkeit von russischer Energie hat die EU infolge des Angriffskrieges in schwere Bedrängnis gebracht und das Augenmerk auf eine stärkere strategische Autonomie in der europäischen Außen- und Außenhandelspolitik gelenkt, wie Jopp analysiert. Vor allem die noch weitaus größere Abhängigkeit von China scheint mittelfristig jedoch die größere Gefahr für die EU darzustellen. Weder wirtschaftlich noch militärisch hat die EU wie auch ihre Mitgliedstaaten autoritär geführten Großmächten, wie dem erstarkten China, etwas entgegenzusetzen. Algieri befasst sich dazu in seinem Beitrag mit den konzeptionellen Eckpunkten einer EU-Strategie. Am Beispiel der Chinapolitik arbeitet er spezifische Strategiemerkmale heraus und bewertet diese unter Berücksichtigung von konzeptionellen Ansprüchen einerseits und systemischen Grenzen andererseits.

Oriol Costa und Esther Barbé sehen die EU in ihren Bemühungen um eine strategische Autonomie noch weit von einem geopolitischen Europa entfernt. Sie konstatieren, dass eine neue strategische Autonomie für die EU gerade in den Politikfeldern gefragt ist, in denen diese keine kohärenten Präferenzen, wenig Kompetenzen und unterentwickelte Fähig-

Union and international organizations. A framework for analysis, in: Knud Eric Jørgensen (Hrsg.): *The European Union and International Organizations*, London 2009, S. 1–20.

- 21 Siehe u. a. Michèle Knodt et al.: *EU's Policy of Democracy Promotion. Strategies and Impact in Central Asia and South Caucasus*, Baden-Baden 2018.
- 22 Michael E. Smith: *A liberal grand strategy in a realist world? Power, purpose and the EU's changing global role*, in: *Journal of European Public Policy* 2/2011, S. 144–163.
- 23 Robin Niblett: *Liberalism in Retreat: The Demise of a Dream*, in: *Foreign Affairs* 1/2017, S. 17–24, hier S. 17; Walter R. Mead: *The Return of Geopolitics: The Revenge of the Revisionist Powers*, in: *Foreign Affairs* 3/2014, S. 69–79, hier S. 69; John J. Mearsheimer: *Why the Ukraine Crisis Is the West's Fault: The Liberal Delusions That Provoked Putin*, in: *Foreign Affairs* 5/2014, S. 77–89, hier S. 77.
- 24 Siehe das Special Issue von Katja Biedenkopf/Oriol Costa/Magdalena Góra (Hrsg.): *Contestation and Politicization of European Foreign and Security Cooperation: New realities or same old routine?*, in: *European Security* 3/2021; sowie das Special Issue von Franziska Petri/Elodie Thevenin/Lina Liedlbauer (Hrsg.): *Contestation of EU Foreign Policy*, in: *Global Affairs* 4–5/2020; Oriol Costa: *The politicization of EU external relations*, in: *Journal of European Public Policy* 5/2019, S. 790–802; Elisabeth Johansson-Nogués/Martijn Vlaskamp/Esther Barbé (Hrsg.): *European Union Contested. Foreign Policy in a New Global Context*, Cham 2020.
- 25 Franziska Petri/Elodie Thevenin/Lina Liedlbauer: *Contestation of European Union foreign policy: causes, modes and effects*, in: *Global Affairs* 4–5/2020, S. 323–328, hier S. 323.

keiten hat.²⁶ Zu einer ähnlichen Einschätzung kommt auch Jopp in diesem Themenheft. Er weist darauf hin, dass es der EU immer noch an einer klaren Strategie fehlt, obwohl sie mit erstaunlicher Stärke und Zusammenhalt auf die Zeitenwende reagierte und der Gemeinschaftsreflex als Antwort auf die erneute Krise nicht unbedingt zu erwarten gewesen wäre. Vor allem für eine Positionierung gegenüber den USA nach den nächsten Präsidentschaftswahlen sowie dem Umgang mit einem Nachkriegsrußland ist dies dringlich. Die einen Monat nach Beginn der Invasion am 21. März 2022 verabschiedete Verteidigungsstrategie der EU – der Strategische Kompass für Sicherheit und Verteidigung –, die klare sicherheits- und verteidigungspolitische Ziele für die nächsten fünf bis zehn Jahre festlegt, reicht dafür nicht aus. Auch die mit dem Angriff wieder aufgeflamte Diskussion über strategische Autonomie und die europäische strategische Souveränität der EU, die insbesondere vom französischen Präsidenten Emmanuel Macron vorangetrieben wurde, haben noch keine konkreteren Ergebnisse erbracht.

Von der Nachbarschaft zur Mitgliedschaft: Veränderte Prozedere notwendig

Das Zusammenspiel zwischen Außen- und Innenpolitik in der EU hat jedoch weit mehr Facetten als die Übertragung der inneren Werte auf das außenpolitische Handeln. So zeigt sich eine enge Verknüpfung von außenpolitischen Herausforderungen und innenpolitischen Reformen. Die Erweiterungspolitik der EU folgt dabei nicht nur außenpolitischen, geopolitischen und geostrategischen Überlegungen, sondern hat eine interne Debatte über eine Reform des Beitrittsprozederes in Gang gesetzt. Die dabei relevanten Fragen gehen weit über die konkrete Debatte um die Aufnahme der Ukraine und der Republik Moldau, die neuen Beitrittskandidaten seit Juni 2022, hinaus. Die Diskussionen um die Erweiterungspolitik werden vor allem für die Staaten im Westbalkan, die in ihren Bemühungen um einen Beitritt zur EU auf unterschiedlichen Stufen verharren, von großer Bedeutung sein. Relevant werden können sie auch für die Türkei, die nach wie vor offiziellen Kandidatenstatus hat.

Was die Ukraine und die Republik Moldau angeht, ist festzustellen, dass – so sehr die Mitgliedstaaten gewillt waren, mit der Verleihung des Kandidatenstatus beide Länder zu stärken – Befürchtungen in Bezug auf zukünftige rechtstaatliche Probleme durch einen schnellen Beitritt bestehen.²⁷ Aus diesem Grund und aus Angst vor der Reaktion Russlands auf eine Beitrittsperspektive hatte die EU seit Jahren die Staaten der östlichen Partnerschaft (Ukraine, Republik Moldau, Belarus, Georgien, Armenien und Aserbaidschan) zwar in ihrem Aufbau unterstützt und teilweise durch Assoziierungsabkommen enger an die EU angebunden, eine Beitrittsperspektive jedoch abgelehnt. Die in der östlichen Partnerschaft genutzten Konditionalitätsinstrumente haben sich jedoch in der Demokratieförderung der Länder als weniger effektiv erwiesen als eine Beitrittskonditionalität in vergleichbaren Fällen.²⁸

26 Costa/Barbé: Chasing a Moving Target, 2023, S. 435.

27 Natasha Wunsch/Nicole Olszewska: From projection to introspection: enlargement discourses since the 'big bang' accession, in: *Journal of European Integration* 7/2022, S. 919–939.

28 Tina Freyburg et al.: EU promotion of democratic governance in the neighbourhood, in: *Journal of European Public Policy* 6/2009, S. 916–934; Peter Kotzian/Michèle Knodt/Sigita Urdze: Instruments of the EU's External Democracy Promotion, in: *Journal of Common Market Studies* 5/2011, S. 995–1018.

Der russische Krieg gegen die Ukraine hat die geostrategischen Kalkulationen der EU verändert. Damit gelangte die Frage des Beitritts von Staaten der östlichen Partnerschaft wie auch der Reform des Beitrittsprozederes auf die Agenda. Doris Wydra und Andrea Gawrich widmen sich in ihrem Beitrag zu diesem Themenheft den zur Debatte stehenden Reformmodellen und diskutieren deren Verbesserungspotenzial gegenüber dem bisherigen Erweiterungsprozess. Dabei diskutieren sie drei verschiedene Modelle zur Realisierung der Vollmitgliedschaft: Ankermodelle, die die potenziellen Beitrittsländer in der EU verankern, ohne notwendigerweise eine Vollmitgliedschaft anzubieten; Assistenzmodelle, die mit einer sektoralen Integration Hilfestellung hin zu einer Mitgliedschaft bieten; sowie Stufenmodelle zur stufenweisen Integration bis hin zur Vollmitgliedschaft. Allen Modellen ist gemein, dass sie eine größere Transparenz und Nachvollziehbarkeit im Beitrittsprozess schaffen, frühzeitigen Zugang zur europäischen Förderkulisse ermöglichen und die Beitrittsfortschritte im politischen System verarbeitet werden können.

Wie auch immer der Prozess gestaltet werden würde, ein Beitritt der beiden Länder, vor allem jedoch der Ukraine, hätte erhebliche Auswirkungen für die innere Verfasstheit der EU, wie Nicolai von Ondarza in seinem Beitrag in diesem Themenheft deutlich macht. Zum einen würde mit der Ukraine der fünftgrößte Mitgliedstaat aufgenommen, der jedoch gleichzeitig eine geringe Wirtschaftskraft und niedrigen Wohlstand besitzt. Das hätte erhebliche Verschiebungen im EU-Budget, einigen Politikfeldern und den Unterstützungsmaßnahmen der EU zur Folge. Einen ersten Vorgeschmack für zukünftige Konflikte zeigt der Streit um Agrarimporte aus der Ukraine im April 2023. Polen, aber auch Länder wie Bulgarien, Ungarn, Rumänien und die Slowakei hatten „einseitige Maßnahmen“ für ukrainische Agrarprodukte verhängt, um die Konkurrenz billiger Agrarimporte aus der Ukraine zu verhindern. Die Europäische Kommission legte den Streit durch „außergewöhnliche Schutzmaßnahmen“ für Produzenten von Weizen, Mais, Raps und Sonnenblumenkernen in Osteuropa sowie ein vorgesehenes 100-Millionen-Euro-Unterstützungspaket für betroffene Landwirte schnell bei. Solche Ausgleichszahlungen zur erfolgreichen Schlichtung potenzieller Konflikte könnten im Zuge eines Beitritts der Ukraine teuer werden. Zum anderen erhöht jede Bewegung im Beitrittsprozedere gepaart mit einem Beitritt der Ukraine und der Republik Moldau die Wahrscheinlichkeit eines Beitritts der Staaten des Westbalkans, Georgiens und eventuell auch der Türkei. Eine EU mit 35+ Mitgliedstaaten würde eine weitere Vertiefung der EU zugunsten der Erweiterung wahrscheinlich eher erschweren. Zudem wären enorme institutionelle Reformen notwendig, wie von Ondarza in diesem Heft detailliert aufzeigt.

Kriegs-Koppelgeschäfte eigener Art: Ungarns Geiselnahmen

Der Schock des Krieges leitete in der EU eine neue Ära der schnellen und effizienten europäischen Zusammenarbeit und die Entwicklung eines geopolitischen Europas ein, urteilt Orenstein in seiner Einführung zu einem Special Issue des Journal of European Integration über die Auswirkung des Krieges gegen die Ukraine auf die EU.²⁹ Damit zeigt sich eine Sichtweise auf die Folgen des Angriffskrieges für die EU, die stark auf die externe Dimension abhebt, das gemeinsame Handeln der ersten Monate betont und

29 Orenstein: The European Union's transformation after Russia's attack on Ukraine, 2023.

wenig auf die enge Verknüpfung der außen- mit der innenpolitischen Dimension hinweist. Zudem verstellt der Fokus auf die Geopolitik den Blick für die Nuancen der internen Veränderungen.

Die EU ist von jeher durch Verhandlungsstrategien wie die der „issue linkage“ und der Koppelgeschäfte geprägt. Die Verknüpfung von Verhandlungsgegenständen wird gerne genutzt, um unter formal gleichen Verhandlungspartnern Kompromissergebnisse zustande zu bringen. Dabei werden meist sachlich nicht zusammengehörende Themen geschickt miteinander verknüpft, um so ein Geschäft auf Gegenseitigkeit zu schließen. Meist werden diese Koppelgeschäfte durch die Verknüpfung interner Politiken erzielt. Der Angriffskrieg gegen die Ukraine eröffnete jedoch Möglichkeiten der Verknüpfung von außen- und innenpolitischen Politikfeldern. Patrick Müller und Peter Slominski zeigen in diesem Themenheft, wie die ungarischen Vetodrohungen bei den Verhandlungen über Sanktionen gegenüber Russland als politische Geiselnahme außenpolitischer Entscheidungen interpretiert werden können. Die Autoren analysieren, wie Ungarn durch die Verknüpfung mit anderen EU-Politikfeldern bzw. mit dem NATO-Beitrittsprozess Schwedens und Finnlands versuchte, Zugeständnisse der EU in Bezug auf das Artikel-7-Verfahren bzw. die Auszahlung von EU-Geldern aus dem Corona-Wiederaufbaufonds zu erreichen.

Diese Geiselnahme ist aus zwei Gründen hervorzuheben. Zum einen verknüpft sie die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) der EU mit den Grundwerten der EU, wie sie in Art. 2 des Lissabonner EU-Vertrags festgelegt sind und durch Art. 7 einen besonderen Schutz genießen. Die besondere Brisanz liegt nun darin, dass Ungarn sein Veto im Fall der Sanktionen gegen das autoritäre, liberale Werte angreifende Russland nutzt, um das Vorgehen der EU gegen seine illiberalen Tendenzen zu mildern bzw. abzuwenden. Zum anderen bezieht diese Geiselnahme über die EU hinweg die NATO ebenfalls ein. Dies fügt der Literatur zu „überlappenden Institutionen“, wie sie vor allem aus der Literatur zum Ex- und Import von Prinzipien, Normen und Regelungen von einer Organisation zur anderen bekannt ist, einen neuen Aspekt hinzu.³⁰ Während Autoren wie Joseph Weiler und Thomas Gehring durch gegenseitige Beeinflussung und Ex- wie auch Importe konvergierende Normen im internationalen System entstehen sahen,³¹ zeigt die ungarische Geiselnahme, dass durch die Verknüpfung der europäischen Außenpolitik im Krieg gegen die Ukraine mit internen Konflikten eben gerade nicht die Konvergenz von Normen und Werten innerhalb der EU gestärkt, sondern im Gegenteil die Divergenzen vertieft werden. Sollte die Instrumentalisierung der Veto-Position, die EU-Staaten in zentralen außenpolitischen Institutionen innehaben, allerdings Schule machen, wird damit die Entscheidungsfähigkeit zentraler außenpolitischer Institutionen sowie die innenpolitische Durchsetzung von Normen und Werten der EU in Krisenzeiten weiter geschwächt. Nicht zuletzt daher weisen Müller und Slominski darauf hin, dass die immer wieder geforderte Ausweitung von Mehrheitsentscheidungen auf die GASP notwendig wäre. Denn dadurch würde nicht

30 Michèle Knodt/Markus Jachtenfuchs: Regieren in internationalen Institutionen, in: Markus Jachtenfuchs/Michèle Knodt (Hrsg.): Regieren in internationalen Institutionen, Opladen 2002, S. 9–28.

31 Thomas Gehring: Schutzstandards in der WTO? Die schleichende Verknüpfung der Welthandelsordnung mit standardsetzenden internationalen Institutionen, in: Markus Jachtenfuchs/Michèle Knodt (Hrsg.): Regieren in internationalen Institutionen, Opladen 2002, S. 111–139; Joseph H. H. Weiler: Epilogue: Towards a Common Law of International Trade, in: Joseph H. H. Weiler (Hrsg.): The EU, the WTO, and the NAFTA: Towards a Common Law of International Trade?, Oxford 2000, S. 201–232.

nur die außenpolitische Entscheidungsfindung vereinfacht, sondern es würde ebenfalls die Instrumentalisierung von Veto-Positionen innerhalb der GASP für die Interessensdurchsetzung in anderen EU-Politikbereichen durch einzelne Mitgliedstaaten verhindert.

EU-Krisengovernance und interne institutionelle Reformen

Seit der Finanzkrise ab 2008 hat sich der Eindruck verfestigt, dass der Krisenzustand schon fast zum Normalmodus der europäischen Politik geworden ist. Diese „Poly-“³² oder sogar „Permakrise“³³ hat das institutionelle Gefüge der EU bereits verändert. So verwundert es nicht, dass nun insbesondere durch den Angriffskrieg gegen die Ukraine bzw. die damit verbundene Zeitenwende ebenfalls institutionelle Reformen innerhalb der EU zur Diskussion stehen. Fundamentale Transformationen der EU-Institutionen werden bisher allerdings nicht in Angriff genommen. So wurde auch die Vertragsrevision, wie sie mit der Konferenz zur Zukunft Europas (2021/2022) eigentlich eingeläutet werden sollte, vom Angriffskrieg gegen die Ukraine keineswegs beschleunigt, sondern eher klammheimlich beerdigt. Viele der nun erscheinenden Publikationen zu den Auswirkungen des Krieges fokussieren sich dann auch zu sehr auf ausbleibende fundamentale institutionelle Veränderungen. Orenstein etwa beklagt, dass ein Ausbau der Verteidigungskompetenzen der EU bisher nicht stattgefunden habe.³⁴ Diese Konzentration auf Kompetenzgewinne auf europäischer Ebene verstellt den Blick für die institutionellen Dynamiken, die durch den Angriffskrieg ausgelöst wurden.

Von Ondarza zeigt in diesem Themenheft, dass in der Gesamtschau der institutionellen Dynamiken in der EU eben gerade nicht eine radikale Transformation stattgefunden hat, sondern sich die institutionellen Trends der Krisengovernance aus den vorherigen Krisen fort- und festgesetzt haben. So etwa durch Differenzierung und Sonderregelungen in der Umsetzung von Sanktionen oder auch der Nutzung von konstruktiver Enthaltung, was zur Handlungsfähigkeit der EU beigetragen habe. Gleichzeitig habe der Krieg aber durchaus auch mittel- bis langfristige Perspektiven zu einer umfassenderen Transformation eröffnet, wie etwa durch die neuen Beitrittsperspektiven für die Ukraine und die Republik Moldau und die damit verbundene, oben bereits erwähnte, Reform der Beitrittsprozesse. Damit kehre die Dialektik von Vertiefung und Erweiterung – also die grundlegende Abwägung über die Ausgestaltung der Gemeinschaft seit Beginn ihrer Geschichte – zurück, ebenso wie die Diskussion darüber, ob vor der nächsten Erweiterung eine institutionelle Reform notwendig ist.

Sowohl im Beitrag von Ondarzas als auch von Michèle Knodt und Marc Ringel wird deutlich, dass die Krisengovernance seit Beginn des Krieges, wie schon in den Krisen davor, zu einer intergouvernemental-exekutiven Dominanz geführt hat. Dabei konnte der Europäische Rat durch seine Leitlinienfunktion sowie der Rat und auch die Europäische Kommission durch die zunehmende Nutzung des „Notstandsartikels“ 122 Vertrag über die

32 Jonathan Zeitlin/Francesco Nicoli/Brigid Laffan: Introduction: the European Union beyond the polycrisis? Integration and politicization in an age of shifting cleavages, in: *Journal of European Public Policy* 7/2019, S. 963–976.

33 Fabian Zuleeg/Janis A. Emmanouilidis/Ricardo Borges de Castro: Europe in the age of permacrisis, 11.3.2021, abrufbar unter: <https://www.epc.eu/en/Publications/Europe-in-the-age-of-permacrisis~3c8a0c> (letzter Zugriff: 23.6.2023).

34 Orenstein: The European Union's transformation after Russia's attack on Ukraine, 2023, S. 337.

Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) ihre Stellung im EU-System ausbauen. Dieser Artikel definiert in Notständen den Rat als Entscheider und sieht keine Parlamentsbeteiligung vor. Dies stärkte einerseits die Handlungsfähigkeit der EU, wurde aber andererseits mit erheblichen Legitimitätsdefiziten durch die Umgehung des Europäischen Parlaments erkauft. Knodt und Ringel zeigen in ihrer Analyse der Energiepolitik, dass bei der Nutzung von Art. 122 AEUV sowohl direkte als auch indirekte Effekte auf die EU-Politik zu finden sind. Neben den beschriebenen direkten Legitimitätsdefiziten zeigen sich auch indirekte Effekte der Nutzung des Notfallartikels. Durch die Vorwegnahme von Regulierungen durch Notfallmaßnahmen kann der Rat seinen Gestaltungsspielraum im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren ausweiten. Gerade durch die Nutzung des Notfallartikels können auch die Defizite der europäischen Energiepolitik, die der EU keinen Eingriff in die nationalstaatliche Energiesouveränität erlauben, ein Stück weit behoben werden. Durch die Regulierungen kann somit eine Härtung der ansonsten weichen Steuerung der Energiepolitik erreicht werden.

Ausblick

Insgesamt steht die EU infolge des Krieges gegen die Ukraine also vor zahlreichen Herausforderungen, wie das vorliegende Themenheft zum Krieg gegen die Ukraine veranschaulicht. Diese betreffen zuvörderst die GASP, aber bei weitem nicht diese allein. Ebenso ist die Erweiterungspolitik herausgefordert. Auch die Frage nach der strategischen Autonomie der EU und dem Umgang mit der Energieversorgung ist zentral. Und schließlich zeigt sich, dass die inneren Konfliktlagen in der EU und die Konflikte um Rechtsstaatlichkeit die Handlungsfähigkeit der EU immer wieder schwächen. Gleichzeitig wurde dargelegt, dass die institutionelle Dynamik der internen Verarbeitung des Krieges in der EU vielschichtig ist. Daher greift der Blick allein auf die umfassenden institutionellen Reformen wie etwa Mehrheitsentscheidungen in der GASP, die zu begrüßen wären, zu kurz. Es bleibt abzuwarten, inwiefern diese Dynamik nicht nur kurzfristig, etwa durch Notfallgesetzgebung, zu Veränderungen in den Entscheidungsprozessen der EU geführt hat, sondern auch langfristige Prozesse in Gang setzen wird.