

Dr. habil. Ralf Thomas Göllner

Seit 2013 Wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Universität Regensburg; seit 2016 Lehrbeauftragter an der Andrassy Universität Budapest. 2003–2016 Dozent an der Hochschule für Politik München / Bavarian School of Public Policy; 2000–2012 Stellvertretender Direktor am Ungarischen Institut.

Jahrgang 1967; Studium der Politischen Wissenschaften, Geschichte Ost- und Südosteuropas und der Volkswirtschaftslehre.

Arbeitsschwerpunkte: Geschichte, Politik und Wirtschaft in Ostmittel- und Südosteuropa; Minderheitenfragen und Minderheitenrecht; Theorie des Minderheitenschutzes; Integrations- und Desintegrationsphänomene in europäischer Perspektive.

Kontakt E-Mail: Ralf.Goellner@politik.uni-regensburg.de

Der vorliegende Beitrag ist die erweiterte Fassung des Habilitationsvortrags, den der Verfasser an der Andrassy Universität Budapest im Oktober 2018 hielt. Er wurde fertig gestellt im Februar 2019.

The Visegrád States in the European Union after Brexit

Summary

The withdrawal of the United Kingdom from the EU will lead to a partial re-design of the Union. Formal and informal coalitions within Europe are re-positioning themselves in order to shape this process.

The Visegrád Four, i.e. the Czech Republic, Hungary, Poland and Slovakia, will be significantly affected by Brexit. Theoretically, they will gain influence on the European stage and could form a joint opposition to EU extensive regulatory and integration dynamics.

The article analyses the increasing influence of the Visegrád Group and their political leverage in the European Council. The contribution also addresses current voting coalitions for the European Parliament in May 2019 and the changing constellation of the parliamentary groups after Brexit.

Die Visegrád-Staaten in der Europäischen Union nach dem Brexit

■ Am 23. Juni 2016 stimmte die britische Bevölkerung mit einer knappen Mehrheit von 51,9 % für den Austritt Großbritanniens aus der Europäischen Union – den so genannten Brexit.¹ Am 29. März 2017 informierte die britische Premierministerin Theresa May den Europäischen Rat „in Übereinstimmung mit Artikel 50(2) des Vertrags über die Europäische Union über die Absicht des Vereinigten Königreichs, aus der Europäischen Union auszutreten“.² Falls keine Verschiebung des Austrittsdatums ausgehandelt wird, ist der 29. März 2019 der Tag des Austritts Großbritanniens aus der Europäischen Union, womit auch der Beginn einer Umgestaltung von Interaktionen und Partnerschaften innerhalb der EU eingeläutet wird. Insbesondere die Entscheidungsfindungsprozesse und die bisherigen Kräfteverhältnisse werden durch den Brexit neu geordnet – und es ergeben sich neue Bündnis- und Koalitionsoptionen.

Die schwelenden Konflikte innerhalb der EU bezüglich des Integrationsmodells, der Integrationstiefe und Integrationsgeschwindigkeit werden zu einem partiellen Re-Design der Union führen. Die Europäische Kommission hat mit ihrem Weißbuch zur Zukunft Europas mögliche Entwicklungslinien für Europa in den politischen Diskurs eingebracht.³ Aber auch einzelne Staaten wie z.B. die Visegrád-Staaten – Polen, Slowakei, die Tschechische Republik und Ungarn – positionieren sich, um den europäischen Transformationsprozess in ihrem Sinn mitzugestalten. Dabei sind die ostmittel-europäischen Staaten zum zweiten Mal innerhalb von fast 30 Jahren mit einem Dilemma der Gleichzeitigkeit konfrontiert, wie Claus Offe den osteuropäischen Transformationsprozess zu Beginn der 1990er Jahre charakterisiert hatte.⁴ Heute

-
- 1 Wahlbeteiligung, Wahlergebnisse und regionale Verteilung siehe unter <https://www.electoralcommission.org.uk/find-information-by-subject/elections-and-referendums/past-elections-and-referendums/eu-referendum/electorate-and-count-information> (Zugriff: 6.11.2019).
 - 2 Prime Minister's Letter to Donald Tusk triggering Article 50, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/604079/Prime_Ministers_letter_to_European_Council_President_Donald_Tusk.pdf (Zugriff: 6.11.2019).
 - 3 *Europäische Kommission*: Weißbuch zur Zukunft Europas. Die EU der 27 im Jahr 2025 – Überlegungen und Szenarien, COM(2017) 2025, 1. März 2017.
 - 4 *Claus Offe*: Das Dilemma der Gleichzeitigkeit. Demokratisierung, Marktwirtschaft und Territorialpolitik in Osteuropa, in: *Merkur* 4/1991, S. 279-292. Siehe auch *Erhard Busek / Sebastian Schäffer*:

beschreibt die aktualisierte Ausprägung dieses Dilemmas die gleichzeitige Bewältigung von Brexit, Migration, weltpolitischer Neuausrichtung, politisch-ökonomischer Umgestaltung sowie Verschiebung von Gleichgewichten innerhalb Europas.⁵

Für die vier Visegrád-Staaten (V4) bedeutet der Brexit eine besondere Herausforderung, verlieren sie doch mit Großbritannien den neben Deutschland wichtigsten Partner auf europäischer Ebene, in dem ein wesentlicher Teil ihrer Migrationsbevölkerung lebt und Rücküberweisungen in erheblicher Höhe in ihre Heimatländer tätigt. Der zukünftige Verbleib dieser ostmitteleuropäischen Arbeitsmigranten in Großbritannien ist ungewiss, sodass der Brexit für die V4 auch ein sozio-ökonomisches und gesellschaftspolitisches Problem bedeutet und somit das Dilemma vergrößern könnte.

Mit dem Brexit verlässt nicht nur das Land mit dem zweithöchsten Bruttoinlandsprodukt in Europa die EU, sondern auch der Staat mit den dritthöchsten Nettozahlungen in den EU-Haushalt sowie mit der drittgrößten Bevölkerung. Wie sich der Wegfall der 10,5 Mrd. Euro britischer EU-Beiträge auswirken wird⁶ und ob die von der EU-Kommission geplante Ausgabensteigerung von 1.087 Mrd. Euro auf 1.135 Mrd. Euro für den mehrjährigen Finanzrahmen 2021-2027⁷ durchsetzbar sein wird, ist gegenwärtig nicht absehbar. Auch gibt es wegen der deutsch-französischen Erklärung von Meseberg vom Juni 2018, in der zusätzlich zum EU-Budget die Etablierung eines Eurozonen-Haushalts vorgeschlagen wurde, Widerstand in West- und vor allem in Osteuropa. Insgesamt wären die V4 in vielen Haushaltsszenarien⁸ – aber vor allem bei der Schaffung eines Eurozonen-Haushalts – negativ betroffen, da nur die Slowakei Mitglied der Eurozone ist.

Die Visegrád-Länder verlieren mit Großbritannien einen maßgeblichen europäischen Kernstaat, der ebenfalls kein Mitglied der Eurozone ist, mit dem sie in zahlreichen Politikfeldern inhaltlich übereinstimmen und der bisher auf europäischer Ebene meist für ähnliche Ziele eintrat wie sie selbst. Somit betrifft der Austritt Großbritanniens die Visegrád-Staaten in besonderem Maß und schafft auf der europäischen Ebene eine neuartige Konstellation, in der sich die Akteure teils neu positionieren und neue Koalitionen werden bilden müssen.

Austria and the Visegrád Four After the National Council Election, in: Foreign Policy Review 2017, S. 19-30, hier S. 26-27. *James A. Caporaso*: Europe's Triple Crisis and the Uneven Role of Institutions: the Euro, Refugees and Brexit, in: Journal of Common Market Studies 6/2018, S. 1345-1361.

- 5 *Paul Taggart / Aleks Szczerbiak*: Putting Brexit into perspective: the effect of the Eurozone and migration crises and Brexit on Euroscepticism in European states, in: Journal of European Public Policy 8/2018, S. 1194-1214.
- 6 *European Commission*: EU Budget 2017 – Financial Report. Luxembourg 2018, S. 32. Der Rabatt ist schon berücksichtigt.
- 7 Siehe *Europäische Kommission*: Ein moderner Haushalt für eine Union, die schützt, stärkt und verteidigt. Mehrjähriger Finanzrahmen 2021-2027, COM(2018) 321 final, Brüssel, 2.5.2018.
- 8 Mögliche Szenarien und deren Auswirkungen siehe bei *Jörg Haas / Eulalia Rubio*: Brexit und der EU-Haushalt: Gefahr oder Chance?, Policy Paper 183, Jacques Delors Institut, Berlin, 16. Januar 2017. *Peter Becker*: The Next Multiannual Financial Framework (MFF) and the Unity of EU Budget. Directorate-General for Internal Policies of the Union (European Parliament), Brüssel 2017.

Table 1: Arbeitsmigranten aus den Visegrád-Staaten in den vier großen europäischen Staaten und deren Rücküberweisungen im Jahr 2017

	Polen	Slowakei	Tschechische Republik	Ungarn
Migranten in:				
Deutschland	1.334.000	40.000	93.000	192.340
Anteil	31,06 %	6,5 %	19,19 %	27,27 %
Frankreich	113.345	4.520	9.244	10.712
Anteil	2,64 %	0,74 %	1,9 %	1,52 %
Großbritannien	907.000	95.000	40.000	100.000
Anteil	21,12 %	15,52 %	8,25 %	14,18 %
Italien	114.429	10.806	10.130	12.870
Anteil	2,66	1,76 %	2,09 %	1,82 %
Migranten gesamt	4.294.300	612.186	484.685	705.169
Anteil der vier Staaten	57,49 %	24,55 %	31,44 %	44,8 %

Rücküberweisungen aus:

Deutschland	2.117 Mio.	242 Mio.	1.034 Mio.	997 Mio.
Anteil	31,11 %	11,52 %	28,27 %	21,25 %
Frankreich	190 Mio.	15 Mio.	64 Mio.	87 Mio.
Anteil	2,79 %	0,71 %	1,75 %	1,85 %
Großbritannien	1.149 Mio.	223 Mio.	284 Mio.	418 Mio.
Anteil	16,88 %	10,62 %	7,76 %	8,91 %
Italien	221 Mio.	29 Mio.	63 Mio.	99 Mio.
Anteil	3,25 %	1,38 %	1,69 %	2,11 %
Rücküberweisungen gesamt	6.805 Mio.	2.100 Mio.	3.658 Mio.	4.692 Mio.
Anteil	54,03 %	24,24 %	39,5 %	34,12 %

Quelle:

Bilateral Migration Matrix 2018, Bilateral Remittance Matrix 2017, <http://www.worldbank.org/en/topic/migrationremittancesdiasporaissues/brief/migration-remittances-data> (letzter Zugriff: 7.11.2018)

Veränderung der Stimmgewichte im Europäischen Rat

Der Austritt von gut 65 Millionen Briten aus der EU hat direkte Auswirkungen auf das Kräfteverhältnis sowie die Abstimmungs- und Vetomacht der Länder im Europäischen Rat und im Europäischen Parlament, was zu neuen Koalitionen auf europäischer Ebene führen wird. Als Abstimmungsverfahren werden im Europäischen Rat die einfache Mehrheit bei nicht-legislativen Abstimmungen und die Einstimmigkeit bei Angelegenheiten gefordert, welche die Mitgliedstaaten als sensibel betrachten. Bei Abstimmungen über einen Vorschlag der Europäischen Kommission oder des Hohen Vertreters für Außen- und Sicherheitspolitik hingegen ist eine qualifizierte Mehrheit erforderlich. 80 % aller Rechtsvorschriften werden nach diesem Verfahren erlassen, und der Brexit wird besonders hier wirksam werden. Die qualifizierte Mehrheit wurde an zwei Bedingungen geknüpft und etablierte das Prinzip der doppelten Mehrheit ab dem 1. November 2014:⁹ Seitdem müssen *erstens* 55 % der Mitgliedstaaten zustimmen, also 16 von 28 beziehungsweise ab März 2019 15 von 27; *zweitens* muss der Vorschlag von Mitgliedstaaten unterstützt werden, die zusammen mindestens 65 % der EU-Bevölkerung ausmachen. Als Sperrminorität gelten mindestens vier Staaten, die zusammen mehr als 35 % der EU-Bevölkerung vertreten.

Diese doppelte Mehrheit ist zwar die „vielstimmigere, plausiblere Verschmelzung von föderaler und demokratischer Repräsentation in einer Abstimmungsregel“,¹⁰ weist aber den Stimmen unterschiedliche Stimmgewichte zu: Seit dem Vertrag von Lissabon vom 1. Dezember 2007 findet die Bevölkerungsgröße eines Landes erstmals Berücksichtigung. Die beiden Quoren sowie die sich ergebenden Stimmgewichte erfordern die Analyse der Abstimmungsmacht¹¹ jedes Ratsmitgliedes sowie deren Veränderung infolge des Brexit. Das gibt Aufschluss über mögliche und wahrscheinliche Gewinner- und Veto-Konstellationen in der EU-27.

Als Rechengrundlage hierfür bieten sich unter anderem der Shapley-Shubik-Index sowie der Banzhaf-Power-Index an.¹² Der Shapley-Shubik-Index setzt eine spezifische Verteilungsannahme voraus, denn in ihm „widerspiegeln Abstimmungen gemeinsame Werte, wobei alle möglichen Wertegruppen gleich gewichtet sind (das ist die

9 Vertrag über die Europäische Union Art. 16, Abs. 4.

10 *Peter Graf Kielmannsegg*: Lässt sich die Europäische Union demokratisch verfassen?, in: *Frank Decker / Marcus Höreth* (Hrsg.): Die Verfassung Europas. Perspektiven des Integrationsprojekts, Wiesbaden 2009, S. 219-236, hier S. 234.

11 Zur Abstimmungsmacht (voting power) siehe *Dan S. Felsenthal / Moshé Machover*: The Measurement of Voting Power: Theory and Practice, Problems and Paradoxes, Cheltenham 1998. *Dan S. Felsenthal / Moshé Machover*: The QM Rule in the Nice and Lisbon Treaties: Future Projections, in: *Homo Oeconomicus* 3-4/2009, S. 317-340.

12 *L. S. Shapley / Martin Shubik*: A Method for Evaluating the Distribution of Power in a Committee System, in: *The American Political Science Review* 3/1954, S. 787-792. *John F. Banzhaf III*: Weighted Voting Doesn't Work: A Mathematical Analysis, in: *Rutgers Law Review* 19/1965, S. 317-43. *John F. Banzhaf III*: Multi-Member Electoral Districts. Do They Violate the One Man, One Vote Principle, in: *The Yale Law Journal* 8/1966, S. 1309-1338.

gleichmäßige Verteilung der gemeinsamen Abstimmungswahrscheinlichkeit). Der Banzhaf-Index ist geeigneter, wenn die Abstimmenden unabhängig voneinander agieren.“¹³ Da im Fokus der vorliegenden Analyse die Veränderung der Abstimmungsmacht durch den Austritt eines Mitglieds steht – und nicht unterschiedliche Werteorientierungen – ist der Banzhaf-Index besser geeignet, um die unabhängig voneinander agierenden Akteure sowie deren veränderte Abstimmungsmacht zu erfassen. Deshalb wurde hier der normalisierte Banzhaf-Power-Index verwendet. Er berechnet die Anzahl der Swings, das heißt die Anzahl jener Fälle, in denen ein Mitglied entscheidend für den Sieg oder die Niederlage einer Koalition ist – und das unabhängig von der Abstimmungswahrscheinlichkeit. Die mit dem Banzhaf-Index identifizierte Abstimmungsmacht zeigt also die relative Fähigkeit jedes Landes, durch seine Stimme das Ergebnis einer Abstimmungscoalition im Europäischen Rat zu beeinflussen – also seine Interessen durchzusetzen.

Im Europäischen Rat mit 28 Mitgliedern gibt es rechnerisch 30.401.043 Gewinnerkoalitionen, nach dem Brexit immerhin noch 17.667.829, sodass der Banzhaf-Index mit einem Computer berechnet werden muss. Im Folgenden wurde die freie Software Indices of Power IOP 2.0 benutzt, die von Thomas Bräuninger und Thomas König an der Universität Konstanz entwickelt wurde. Die nachfolgenden Ergebnisse verdeutlichen die durch den Brexit veränderte Abstimmungsmacht der einzelnen Länder, die wiederum die Zusammensetzung von Veto- und Gewinnerkoalitionen beeinflusst.

Tabelle 2 (vgl. nächste Seite) verdeutlicht, dass vor allem die großen und mittleren Länder an Abstimmungsmacht gewinnen, während in der EU Kroatien und alle bevölkerungsmäßig kleineren Staaten an Entscheidungsmacht verlieren werden. Die Visegrád-Staaten, die bezüglich des addierten Bevölkerungsanteils zwischen Italien und Frankreich liegen, werden eine kumuliert größere Abstimmungsmacht erlangen als Deutschland, denn die vier Länderstimmen sind im Abstimmungsprozess stärker gewichtet als die Bevölkerungsgröße Deutschlands. Wenn die vier Visegrád-Staaten als Einheit auftreten, gewinnen sie durch den Brexit nachweisbar an Entscheidungsmacht. Dies ist fast ausschließlich auf die Bevölkerungsgröße Polens zurückzuführen. Der relative Zuwachs der V4 an Abstimmungsmacht beträgt 36,1 %, zu welchem Polen 27,8 % beiträgt. Das entspricht zugleich der größten Zunahme an Abstimmungsmacht im Europäischen Rat. Aus diesen Veränderungen ergeben sich die theoretischen Gestaltungs- und Veto-Chancen – und die Visegrád-Gruppe kann auf europäischer Ebene durchaus bedeutsam sein, falls sie als eine strategische und dauerhafte Koalition auftritt.

13 *Dennis Leech*: Power indices and probabilistic voting assumptions, in: *Public Choice* 1990, S. 293–299, hier S. 299. Zur Diskussion siehe auch *Yoram Bachrach et al*: Approximating power indices: theoretical and empirical analysis, in: *Autonomous Agents and Multi-Agent Systems* 2/2010, S. 105–122.

Tabelle 2: Abstimmungsmacht im Europäischen Rat vor und nach dem Brexit

	EU 28		EU 27			
	Bevölkerung in %	Banzhaf- Power- Index	Bevölkerung in %	Banzhaf- Power- Index	Veränderung in %	Relative Änderung in %
Deutschland	16.1	10.2760	18.5	12.0099	+1.7339	+16.9
Frankreich	13.1	8.4444	15.0	9.9769	+1.5325	+18.1
Großbritannien	12.8	8.2953				
Italien	11.9	7.8046	3.6	9.1136	+1.3090	+16.8
Spanien	9.1	6.1914	10.4	7.6161	+1.4247	+23.0
Polen	7.4	5.0770	8.5	6.4894	+1.4124	+27.8
Rumänien	3.9	3.7577	4.4	4.0094	+0.2517	+6.7
Niederlande	3.3	3.4709	3.8	3.6917	+0.2208	+6.4
Belgien	2.2	2.8969	2.5	3.0241	+0.1272	+4.4
Griechenland	2.1	2.8471	2.4	2.9650	+0.1179	+4.1
Tschechische Rep.	2.1	2.8229	2.4	2.9366	+0.1137	+4.0
Portugal	2.0	2.8015	2.3	2.9113	+0.1098	+3.9
Schweden	1.9	2.7522	2.2	2.8529	+0.1007	+3.7
Ungarn	1.9	2.7502	2.2	2.8504	+0.1002	+3.6
Österreich	1.7	2.6366	1.9	2.7154	+0.0788	+3.0
Bulgarien	1.4	2.4811	1.6	2.5303	+0.0492	+2.0
Dänemark	1.1	2.3353	1.3	2.3569	+0.0216	+0.9
Finnland	1.1	2.3131	1.2	2.3305	+0.0174	+0.7
Slowakei	1.1	2.3069	1.2	2.3231	+0.0162	+0.7
Irland	0.9	2.2294	1.0	2.2308	+0.0014	+0.1
Kroatien	0.8	2.1822	0.9	2.1744	-0.0078	-0.4
Litauen	0.6	2.0508	0.7	2.0172	-0.0336	-1.6
Slowenien	0.4	1.9671	0.5	1.9169	-0.0502	-2.5
Lettland	0.4	1.9575	0.4	1.9055	-0.052	-2.7
Estland	0.3	1.8910	0.3	1.8264	-0.0646	-3.4
Zypern	0.2	1.8436	0.2	1.7696	-0.074	-4.0
Luxemburg	0.1	1.8159	0.1	1.7365	-0.0794	-4.4
Malta	0.1	1.8014	0.1	1.7192	-0.0822	-4.6
EU 27	87.2	100.0	100.0	100.0	+8.2953	100.0
Visegrád- Staaten	12.5	12.959	14.3	14.5995	+1.6425	+36.1

Quelle:

Eigene Berechnungen

Cleavages in Europa

Britische Politiker und Politikwissenschaftler haben bereits im Vorfeld der Brexit-Abstimmung die Visegrád-Länder als potenzielle Partner Großbritanniens betrachtet, wie die Feststellung von Simon Hix, Professor für Politikwissenschaft an der London School of Economics, verdeutlicht: „Ich bin auch der festen Überzeugung, dass viele der liberalen Errungenschaften der EU der Rolle zu verdanken sind, die Großbritannien gemeinsam mit gleichgesinnten Ländern gespielt hat, beispielsweise beim Voranbringen des Binnenmarkts, der Liberalisierung des Güter- und Dienstleistungsmarkts und der Erweiterung auf 28 Staaten. Anstatt sich zur Seitenlinie zurückzuziehen, sollte das Vereinigte Königreich darüber nachdenken, wie eine ‚liberale Koalition‘ – eine britisch-skandinavisch-Benelux-Visegrád-Allianz – wiederaufgebaut werden kann, um Europas Liberalisierungs- und Demokratisierungsprojekt wiederbeleben zu können. Beispielsweise braucht es mehr Liberalisierung im europäischen Dienstleistungsmarkt, eine viel stärker dezentralisierte und flexible Struktur des Binnenmarkts und viel kreativere Ansätze, um Bürger und nationale Parlamente an der EU-Politik zu beteiligen. Wenn sich Großbritannien zurückzieht, wird das liberale Demokratieprojekt Europas marginalisiert werden, weil die EU von den korporatistischen und bürokratischen Instinkten einiger französischer und deutscher Eliten sowie von der Politik der wachsenden rechtspopulistischen Bewegungen dominiert werden wird.“¹⁴

Der Verweis auf eine liberale Koalition unter Einbeziehung der Visegrád-Staaten bezieht sich in diesem Kontext auf die ökonomischen, regulatorischen und integrationspolitischen Ziele auf der europäischen Ebene, wo gesamteuropäische Cleavages (Spaltungen) vor allem entlang einer West-Ost- und einer Nord-Süd-Trennlinie auszumachen sind. Das erste Cleavage wurde bereits einen Monat nach dem Brexit-Votum im Sommer 2016 sichtbar, als sich die Außenminister der EG-Gründungsstaaten ohne die anderen EU-Mitglieder in Berlin über die Zukunft Europas berieten. „Als Reaktion darauf moderierte die Visegrád-Gruppe ein anderes Treffen für die anderen Staaten, um eine koordinierte Antwort auf das Ergebnis des [Brexit-]Referendums zu diskutieren. Aber auch hier waren einige Länder nicht eingeladen und die ganze Situation wies gerade jene Art politischer Fragmentierung auf, welche die gesamte Existenz der EU eigentlich überwinden sollte.“¹⁵ In den Erklärungen wurden die unterschiedlichen Auffassungen über den künftigen europäischen Integrationsprozess deutlich. Einerseits erkannten die Außenminister der EG-Gründungsstaaten an, „dass es unter den Mitgliedstaaten mit Blick auf das Projekt der europäischen Integration unterschiedliche Ambitionsniveaus gibt“ und „dass Teile unserer Gesellschaften mit der Funktionsweise der gegenwärtigen EU unzufrieden sind.“¹⁶ Andererseits betonten zwei Tage später

14 *Simon Hix*: If Britain leaves the EU, it really will become the superstate of every Brexiteer's nightmare, in: *The Telegraph*, 15. Juni 2016. Mit Demokratisierung und Liberalisierung ist hier die europäische, ökonomische Sphäre und nicht die nationalstaatliche gemeint, die sich zumindest in Polen und Ungarn problematisch entwickelt hat.

15 *Sara Hagemann*: *The Brexit Context*, in: *Britain Votes 2017*, S. 155-170, hier S. 157-158.

16 Gemeinsame Erklärung der Außenminister Belgiens, Deutschlands, Frankreichs, Italiens, Luxemburgs und der Niederlande am 25. Juni 2016, <https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/160625-gemeinsamerklaerung-gruenderstaatentreffen/281566> (Zugriff: 14.11.2018).

die Außenminister Deutschlands und Frankreichs, „weitere Schritte in Richtung einer Politischen Union in Europa unternehmen“ zu wollen, und luden „die anderen europäischen Staaten ein, sich [...] diesem Unterfangen anzuschließen.“¹⁷

Die Regierungschefs der Visegrád-Gruppe positionierten sich gegen eine vertiefte Integration und erklärten am 28. Juni 2016: „Die echten Bedenken unserer Bürger müssen besser in Erwägung gezogen werden. Nationale Parlamente müssen mehr Gehör finden. [...] Anstatt endlose theoretische Debatten über ‚mehr Europa‘ oder ‚weniger Europa‘ zu führen, müssen wir uns auf ein ‚besseres Europa‘ konzentrieren. Die Union sollte sich auf den geeigneten Neustart einer Annäherung fokussieren.“¹⁸ „Es ist Zeit für die Union, pragmatischer und auf das Wesentliche und Reformen fokussiert zu sein. Gleichzeitig muss die EU mit gebührender Umsicht handeln und die Probleme der Bürger lösen, während sie die Prinzipien von Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit sowie die Rolle der nationalen Parlamente respektiert.“¹⁹

Damit blieben die ostmitteleuropäischen Staaten – und vor allem Polen und Ungarn – auf der Linie der britischen Europa-Politik: „Großbritannien hat einige ‚Allwetter-Freunde‘ wie zum Beispiel Schweden, die Niederlande und Dänemark. [...] Ungarn und Polen werden ebenfalls enge Verbündete sein. [...] Die anti-föderalistische Rhetorik des ungarischen Ministerpräsidenten Viktor Orbán ist in vielerlei Hinsicht kompatibel mit den Ansichten der britischen Konservativen. [...] Wie britische Konservative befürwortet auch die [polnische Regierungspartei, Anm. d. Verf.] Recht und Gerechtigkeit einer stärkeren Rolle der Mitgliedsstaaten in der institutionellen Architektur der EU“, hatte Ex-Premierminister David Cameron festgestellt.²⁰

Das Nord-Süd-Cleavage durch Europa verläuft zwischen den eher protektionistisch und interventionistisch ausgerichteten, eine vertiefte wirtschaftliche Integration befürwortenden Südstaaten der EU und der von Simon Hix erwähnten „Koalition“ aus Großbritannien mit den nord- und osteuropäischen Staaten. Letztere Gruppe steht auf europäischer Ebene eher für liberale Marktwirtschaft, Dezentralisierung, Deregulierung und stärkere Gewichtung der nationalstaatlichen anstatt der europäischen Ebene und somit insgesamt eher für die klassisch britischen europapolitischen Zielsetzungen. Mit dem Brexit verschiebt sich das bisherige Gleichgewicht zugunsten der interventionistischen Koalition, die anhand bisheriger Abstimmungsmuster im Euro-

17 *Jean-Marc Ayrault / Frank-Walter Steinmeier*: Ein starkes Europa in einer unsicheren Welt, <https://www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/europa/160624-bm-am-fra-st/281698> (Zugriff: 14.11.2018).

18 Joint statement of the heads of governments of the Visegrad group countries: Towards Union of trust and action, 28. Juni 2016, <https://www.vlada.cz/en/media-centrum/aktualne/joint-statement-of-the-heads-of-governments-of-the-visegrad-group-countries-towards-union-of-trust-and-action-146372> (Zugriff: 14.11.2018).

19 Joint Statement of the Heads of Governments of the V4 Countries, Warschau 21. Juli 2016, <http://www.visegradgroup.eu/calendar/2016/joint-statement-of-the-160721> (Zugriff: 14.11.2018).

20 *Agata Gostyńska-Jakubowska*: Cameron's EU reforms: Will Europe buy them?, Centre for European Reform, December 2015, S. 15. Siehe hierzu *Hartmut Marhold*: Vom Brexit-Votum zum Bratislava-Prozess – die EU-27 sucht nach Reformansätzen, in: *integration* 1/2017, S. 31-51.

päischen Rat identifizierbar ist. Frankreich stimmte hier zwischen Juli 2009 und Juni 2016 in 92 % der Ratsabstimmungen mit Spanien, in 94 % mit Rumänien und in 95 % mit Italien gemeinsam ab. Diese inoffizielle Abstimmungscoalition verfügte über einen kumulierten Banzhaf-Power-Index von 30,716 % sowie über die Sperrminorität, da sie fast 38 % der Bevölkerung repräsentierte.

Im Gegensatz dazu ist die Koalitionsbilanz Deutschlands eher mäßig und spricht nicht für einen stets rund laufenden deutsch-französischen „Europa-Motor“. Deutschland hatte im selben Zeitraum eine Übereinstimmungsquote mit den größeren EU-Ländern von nur 80 % mit Frankreich und Rumänien sowie 81 % mit Italien.²¹ Zudem war Deutschland oft ein Ausgleichselement zwischen den französischen und britischen Positionen in der Cleavage-Matrix²² und hat die engsten Beziehungen zu den Visegrád-Staaten. Trotz des Streits um Migration und Rechtsstaatlichkeit sind die ökonomischen Verbindungen zwischen Deutschland und den V4 besonders eng.²³ So liegt der Außenhandelsumsatz mit diesen Ländern bei 277 Mrd. Euro und ist damit um 108 Mrd. Euro höher als jener mit Frankreich.²⁴ Diese Tendenz nimmt trotz politischer Gegensätze zu, wie die Investitionsentscheidung von BMW 2018 in der ost-ungarischen Stadt Debrecen verdeutlicht.²⁵

Jedoch kann Frankreich im Europäischen Rat besser Koalitionen schmieden als Deutschland oder gar Großbritannien und befindet sich bei Abstimmungen seltener in einer Minderheitsposition. Zwischen 2009 und 2017 war Frankreich nur drei Mal in einer Minderheitenposition, Deutschland hingegen in 46 und Großbritannien sogar in 125 Fällen.²⁶ Deshalb dürfte Deutschland bei Themen, zu denen es bisher gemeinsam mit Großbritannien abgestimmt hat, verstärkt auf die Visegráder und die skandinavischen Staaten angewiesen sein, falls es weiterhin protektionistische Ziele ablehnt. Letztlich wird viel davon abhängen, ob die deutsch-französische Führungsrolle ausgefüllt werden kann, denn „die entscheidenden Faktoren für eine entschlossene Erneue-

21 *Doru Peter Frantescu*: France more likely than Germany to lead the EU Council after Brexit, voting records in the Council show, VoteWatch Europe, March 29, 2017.

22 *Gregor Irwin*: "BREXIT: the impact on the UK and the EU", London: Global Counsel, June 2015, https://www.global-counsel.co.uk/sites/default/files/special-reports/downloads/Global_Counsel_Impact_of_Brexit.pdf (Zugriff: 20.11.2018). Siehe auch *Ralf Thomas Göllner*: The Visegrád Group – A Rising Star Post-Brexit? Changing Distribution of Power in the European Council, in: Open Political Science 1/2018, S. 1-6.

23 Siehe *Ralf Thomas Göllner*: The Political and Economic Effects of the Eastward Expansion of the European Union for Germany, in: *Harald Bergbauer / Yeonho Lee* (Eds): Cooperation in Asia and Disintegration in Europe?, Proceedings of a German-Korean Academic Dialog, Baden-Baden 2016. *Kai-Olaf Lang*: Differenzieren und Kooperieren. Die Visegrád-Staaten bleiben für die deutsche Europapolitik trotz Differenzen relevant, Berlin 2017 (SWP-Aktuell 22/2017).

24 *Statistisches Bundesamt*: Außenhandel – Rangfolge der Handelspartner im Außenhandel der Bundesrepublik Deutschland 2017, Wiesbaden 2018, S. 2.

25 *Hans-Peter Siebenhaar*: BMW baut neues Werk in Ungarn, in: Handelsblatt, 31. Juli 2018.

26 Daten: VoteWatch Europe, Stand 20.11.2018.

zung des französisch-deutsch eingebetteten Bilateralismus sind auf der innerstaatlichen Ebene verortet, die eigenen Gesetzen folgen".²⁷

Das Weißbuch der EU-Kommission von 2017 zur Zukunft Europas spiegelt auch die einzelnen Positionen sowie die West-Ost- und Nord-Süd-Cleavages wider: „Die fünf in diesem Weißbuch beschriebenen Szenarien werden dazu beitragen, eine Debatte über die Zukunft Europas zu strukturieren. Sie bieten eine Reihe von Einblicken in eine Union, so wie sie im Jahr 2025 aussehen könnte. [...]. Diese fünf Szenarien sind von bildhaftem Charakter, um das Nachdenken anzuregen. Sie sind keine detaillierten Blaupausen oder politischen Vorgaben.“ *Szenario 1* „Weiter wie bisher“ wird eher von den skandinavischen Ländern favorisiert, denn sie verfolgen weder eine allzu tiefe Integration noch eine europakritische Politik. *Szenario 2* „Schwerpunkt Binnenmarkt“ steht eher für gemäßigte Europaskeptiker und ist ein unwahrscheinliches Szenario, wäre doch dann „die Fähigkeit zum gemeinsamen Handeln begrenzt.“ *Szenario 5* „Viel mehr gemeinsames Handeln“ findet durchaus Unterstützer, aber auch die Kommission ist vorsichtig und befürchtet, dass „sich Teile der Gesellschaft von der EU abwenden, die das Gefühl haben, der EU mangle es an Legitimität bzw. sie hätte den nationalen Behörden zu viel Macht abgenommen.“²⁸

Szenario 3 „Wer mehr will, tut mehr“ spiegelt vor allem die west- und südeuropäische beziehungsweise deutsch-französische Sichtweise einer differenzierten Integration wider, welche den Trend zu einem Europa der unterschiedlichen Geschwindigkeiten verstärkt. Dieser existiert bereits in Form des Euro- und Schengen-Raumes, und wird durch die Etablierung eines Eurozonen-Budgets noch verstärkt. Als Folge wird das West-Ost-Cleavage vertieft und könnte sogar den Beginn einer Desintegrationsspirale einläuten.²⁹ Diese könnte auch west- und nordeuropäische Staaten wie Dänemark, Schweden oder die Niederlande erfassen, denn „die Eurozone setzt sich in Wirklichkeit durch ein breites Spektrum von Ländern zusammen, deren Ansichten nicht mehr in angemessener Art und Weise von jenen Frankreichs und Deutschlands erfasst werden.“³⁰ Hierin deutet sich ein weiterer Grund für die Vorbehalte der Visegrád-Staaten an, denn sie befürchten eine Zunahme der deutschen oder deutsch-französischen Dominanz, die in der Eurozone und einer vertieften Integration ihren Resonanzverstärker finden würde.

27 Ulrich Krotz / Joachim Schild: Back to the future? Franco-German bilateralism in Europe's post-Brexit union, in: Journal of European Public Policy 8/2018, S. 1174-1193, hier 1188.

28 Alle Zitate aus: Weißbuch zur Zukunft Europas, Europäische Kommission 2017, S. 15, 19 und 25.

29 Siehe Paul J.J. Welfens: BREXIT aus Versehen. Europäische Union zwischen Desintegration und neuer EU, Wiesbaden 2016, S. 287-294.

30 Barry Eichengreen: The euro after Meseberg, in: Review of World Economics, 2018, S. 1-8, hier S. 7, <https://doi.org/10.1007/s10290-018-0329-1> (Zugriff: 20.11.2018). Siehe auch Finance Ministers from Denmark, Estonia, Finland, Ireland, Latvia, Lithuania, the Netherlands and Sweden underline their shared views and values in the discussion on the architecture of the EMU, <https://vm.fi/documents/10623/6305483/Position+EMU+Denmark+Estonia+Finland+Ireland+Latvia+Lithuania+the+Netherlands+and+Sweden.pdf> (Zugriff: 20.11.2018).

Der frühere tschechische Außenminister Karel Schwarzenberg brachte die Befürchtungen der ostmitteleuropäischen Länder zum Ausdruck: „Ich halte es für eine politische Katastrophe, weil Europa ohne das Vereinigte Königreich ein trister Anblick sein wird und umgekehrt auch. Nicht nur weil es immer noch eine der führenden Wirtschaftsmächte weltweit ist, sondern auch weil uns das englische Denken fehlen wird. Ich meine, ein Europa, das, böse gesagt, von einem französischen Zentralismus bestimmt wird, aber mit deutscher Gründlichkeit durchgeführt wird, erfüllt mich eher mit Schrecken.“³¹

Dies führt über zu *Szenario 4* des Weißbuches „Weniger, aber effizienter“, das die Interessen der meisten osteuropäischen Staaten und vor allem jene der Visegráder Vier zum Ausdruck bringt. Diese Länder befürworten eine effizientere und punktuellere Integration anstatt einer breiten Vertiefung und Vernachlässigung des nationalstaatlichen Kontextes. Der Fokus liegt auf dem Binnenmarkt, der Arbeitskräftemobilität und den sicherheitspolitischen Aspekten wie Verteidigung, Energiesicherheit, Grenzschutz und Migrationsfragen.³²

Veränderungen im Europäischen Parlament durch den Brexit und die Wahlen zum Europäischen Parlament 2019

Mit dem Brexit werden sich nicht nur im Europäischen Rat, sondern auch im Europäischen Parlament die Gewichte verschieben, und das wird Auswirkungen auf die Fraktionen und Koalitionen haben. Es verlassen 73 britische Abgeordnete das Parlament, das von 751 auf 705 Sitze verkleinert wird. 46 Sitze bleiben als Reserve für EU-Erweiterungen, 27 Mandate werden Ländern zugesprochen, die bisher als unterrepräsentiert erschienen.³³ Frankreich und Spanien erhalten fünf zusätzliche Mandate, Italien und die Niederlande drei, Irland zwei. Ein zusätzliches Mandat erhalten Dänemark, Estland, Finnland, Kroatien, Österreich, Polen, Rumänien, Schweden und die Slowakei. Die Visegrád-Staaten werden nur um zwei Abgeordnete verstärkt, während die Hälfte des Zugewinns an die oben erwähnte informelle Abstimmungsgruppe aus Frankreich, Spanien, Italien und Rumänien geht.³⁴

Tabelle 3 (siehe Seite 33) veranschaulicht, in welchem Maß der Auszug der britischen Abgeordneten die einzelnen Parlamentsfraktionen betrifft. Vor allem die national-

31 *Karel Schwarzenberg*: „Leider verfällt Kurz dem Populismus“, in: Die Presse 3.9.2016.

32 Siehe „Joint statement of the heads of governments of the Visegrad group countries: Towards Union of trust and action,“ 28.6.2016; Joint Statement of the Heads of Governments of the V4 Countries, Warschau 21. Juli 2016. Siehe auch *Kai-Olaf Lang*: Die Visegrád-Staaten und der Brexit. Im östlichen Mitteleuropa herrscht Sorge angesichts des britischen EU-Austritts. Berlin 2016 (SWP-Aktuell 53/2016).

33 Zur Sitzverteilung und methodischen Grundlagen siehe *Friedrich Pukelsheim / Geoffrey R. Grimmett*: Degressive Representation of Member States in the European Parliament 2019–24, in: Representation 2/2018, S. 147–158.

34 Beschluss (EU) 2018/937 des Europäischen Rates vom 28. Juni 2018 über die Zusammensetzung des Europäischen Parlaments, in: Amtsblatt der Europäischen Union, 2.7.2018, L 165 I/1–3.

konservativen, gemäßigt oder radikal EU-kritischen Fraktionen Europäische Konservative und Reformier (EKR) beziehungsweise Europa der Freiheit und direkten Demokratie (EFDD) verlieren an Gewicht. Damit verliert auch Polen an Einfluss, da die größte Regierungspartei Recht und Gerechtigkeit (Prawo i Sprawiedliwość, PiS) in der EKR-Fraktion vertreten ist. Aber auch die Allianz der Sozialisten und Demokraten verliert durch den Auszug von 20 britischen Abgeordneten an Gewicht, sodass der klare Brexit-Gewinner die Europäische Volkspartei (EVP) sein wird, die nur zwei britische Abgeordnete abgeben muss. Für die Visegrád-Staaten ist die EVP momentan noch die wichtigste Fraktion; sie ist jedoch wegen der politischen Entwicklungen in Ungarn und Polen tief gespalten.

Das Abstimmungsergebnis im Europäischen Parlament über die Einleitung eines Rechtsstaatsverfahrens gegen Ungarn hat dies verdeutlicht: Am 12. September 2018 stimmten von den anwesenden 199 EVP-Abgeordneten 115 für die Einleitung des Verfahrens gegen Ungarn, 57 stimmten dagegen, 27 enthielten sich der Stimme. Insgesamt befürworteten 448 Abgeordnete den Textentwurf, 197 waren gegen ihn und 48 enthielten sich.³⁵ Offen ist allerdings, wie sich diese Abstimmung auf die Stabilität der EVP-Fraktion und Ungarns Zukunft in ihr auswirken wird. Letztlich dürfte auch die zukünftige Stärke der EVP entscheidend dafür sein, wie groß der ost-mittleuropäische Einfluss sowie die Neigung sein werden, in der Fraktion zu verbleiben.

Vom 23. bis 26. Mai 2019 – also knapp zwei Monate nach dem voraussichtlichen Austritt Großbritanniens aus der EU – findet die Wahl zur 9. Legislaturperiode des Europäischen Parlaments statt. Umfragen unter EU-Experten prognostizieren einen starken euroskeptischen Flügel mit 20 bis 30 % der Sitze im rechten sowie im linken politischen Spektrum. Aggregierte Umfragedaten³⁶ deuteten auch Mitte November 2018 auf einen entsprechend hohen euroskeptischen Anteil im Parlament hin und sagten der EKR 48, der EFDD 46 und der ENF 61 Sitze voraus, was einem Anteil von 22 % entspräche.

Zwar dürfte die EVP die größte Fraktion bleiben, sie wird aber schwächer sein als in der siebten Legislaturperiode. Auch muss sich der Verbleib bzw. das zukünftige Abstimmungsverhalten der ungarischen Abgeordneten in der EVP-Fraktion erst noch erweisen. Einen Bedeutungsgewinn im Europäischen Parlament dürfte die Allianz der Liberalen und Demokraten (ALDE) erfahren, da die französische La République en Marche mit ihr eine Koalition aufbauen möchte. Damit wird der liberalen Fraktion eine noch einflussreichere Rolle als potenzieller „Königsmacher“ als bisher zukommen,

35 Protokoll, Ergebnis der namentlichen Abstimmung, 12.9.2018, A8-0250/2018, Judith Sargentini, Gesamter Text, S. 52-53.

36 European Elections 2019 – Poll of polls, in: Politico 15.11.2018, <https://www.politico.eu/interactive/european-elections-2019-poll-of-polls> (Zugriff: 21.11.2018). Siehe auch Survey results: What will happen in 2019 – pivotal year for the EU?, VoteWatch Europe, 22 February 2018. *Daphne Psadedakis / Alastair Macdonald*: Polls suggest far-right to gain ground in 2019 EU vote, in: Reuters 12.09.2018.

Tabelle 3: Abgeordnete aus Großbritannien und den Visegrád-Staaten nach Fraktionen im Europäischen Parlament vor und nach dem Brexit (8. Legislaturperiode)

Fraktion im Europäischen Parlament	Abgeordnete aus						Nach Brexit
	Gesamt	UK	PL	SK	CZ	HU	
Europäische Volkspartei (EVP)	219	2	22	6	7	12	217
Progressive Allianz der Sozialisten und Demokraten (S&D)	189	20	5	4	4	4	169
Europäische Konservative und Reformier (EKR)	73	19	18	3	2	0	54
Allianz der Liberalen und Demokraten (ALDE)	68	1	0	0	4	0	67
Grüne/Freie Europäische Allianz	52	6	0	0	0	2	46
Vereinigte Europäische Linke/ Nordische Grüne Linke	51	1	0	0	3	0	50
Europa der Freiheit und direkten Demokratie (EFDD)	43	19	1	0	1	0	24
Europa der Nationen und Freiheit (ENF)	35	1	2	0	0	0	34
Unabhängige	21	4	3	0	0	3	17
Gesamt	751	73	51	13	21	21	705

Quelle: Giulio Sabbati, Europäisches Parlament: Fakten und Zahlen, Briefing April 2018, PE 614.733, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/614733/EPRS_BRI\(2018\)614733_DE.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/614733/EPRS_BRI(2018)614733_DE.pdf) (letzter Zugriff: 18.2.2019)

denn „die Allianz der Liberalen und Demokraten (ALDE) ist oft dafür ausschlaggebend, ob die Gewinnerkoalition sich links oder rechts befindet. Demzufolge war die ALDE in beinahe 90 % der Fälle auf der Gewinnerseite [...]“³⁷ Dies wiederum schwächt die Visegrád-Staaten im Parlament, da liberale Parteien gegenwärtig nur in Tschechien eine Rolle spielen.

Auch wenn die Visegrád-Staaten bald gut ein Siebtel des Parlaments stellen werden, ist ein geschlossenes Auftreten nur in Einzelfragen zu erwarten. Obwohl die Kooperation bereits seit 1991 existiert, ist sie auf europäischer Ebene erst spät als Akteur sichtbar geworden. Die Gaskrise von 2009 bot erstmals den Rahmen für eine Zusammenarbeit auf europäischer Ebene und sicherte das geschlossene Auftreten gegenüber dem Monopolisten Gazprom.³⁸

Mit dem Beginn der Migrationskrise im Sommer 2015 und dem Regierungswechsel in Polen erlangte die Visegrád-Gruppe schließlich die Sichtbarkeit, die die Kooperation zu einem politischen Faktor werden ließ. Angetrieben von der vor allem von Deutschland vehement geforderten Flüchtlingsverteilung wurde das Visegráder Bündnis gestärkt. Die Debatte wirkte auf das Bündnis einigend, überlagerte andere Probleme und verstärkte die seit dem Brexit-Votum wachsenden Befürchtungen, von einem übermächtigen Deutschland oder von Brüssel bevormundet zu werden.³⁹ „Entsprechend dieser Einschätzung hat die deutliche Dominanz des französisch-deutschen Duos und allgemein des ‚westlichen‘ Teils der EU die Rolle der V4 auf die eines Hindernisses eingeeengt. [...] Diese Gruppe hat das Potenzial, ein ziemlich durchsetzungsfähiger Befürworter von breiteren (ost-)mitteleuropäischen oder gar europaweiten Alternativen zu jenem EU-Motor zu sein, wie er von Frankreich und dessen Hauptpartner (der Benelux-Gruppe) repräsentiert wird“, so einschlägige Einschätzungen.⁴⁰

Heterogenität der Visegrád-Gruppe

Trotz zahlreicher Gemeinsamkeiten tritt die Visegrád-Gruppe auch auf europäischer Ebene nicht immer als geschlossener Block oder gar als einheitlicher Akteur auf, denn

37 *Simon Hix / Sara Hagemann / Doru Frantescu*: "Would Brexit Matter? The UK's voting records in the Council and the European Parliament", VoteWatch Europe, Brussels 2016, S. 7, <http://eprints.lse.ac.uk/66261/> (Zugriff: 21.11.2018).

38 Siehe *Milan Nič*: The Visegrád Group in the EU: 2016 as a turning point?, in: *European View* 2016, S. 281-290.

39 *Tomáš Strážay*: Visegrad 2016: more challenges than opportunities, in: *Yearbook of Slovakia's Foreign Policy* 2016, S. 77-84. *Vladimír Bilčík*: The Slovak EU Council Presidency: In Defence of Post-Brexit EU, in: *Journal of Common Market Studies* S1/2017, S. 64-72. *Ireneusz Paweł Karolewski / Roland Benedikter*: Europe's Migration Predicament: The European Union's Refugee Relocation Scheme versus the Defiant Central Eastern European Visegrád Group, in: *Journal of Inter-Regional Studies: Regional and Global Perspectives* 2018, S. 40-52.

40 *Ladislav Cabada*: The Visegrad Cooperation in the Context of Other Central European Cooperation Formats, in: *Politics in Central Europe* 2/2018, S. 165-179, hier S. 170.

auch die V4 sind durch interne Cleavages in eine V2+2 oder gar V1+3 gespalten. In der Gemeinsamen Erklärung der Ministerpräsidenten der Visegrád-Länder vom Juni 2018 wurden die gemeinsamen Interessen deutlich: Diese sind die gemeinsame Zukunft in Europa, die ökonomische und finanzielle Stärkung Europas, Fragen der Migration, Erweiterung der EU auf dem westlichen Balkan, Sicherheit und Verteidigung, demokratische Legitimität auf europäischer Ebene sowie die Etablierung guter Beziehungen zu Großbritannien auch nach 2019.⁴¹ Einigkeit besteht vor allem in Fragen des Binnenmarktes, der Arbeitskräfte-Freizügigkeit, der Kohäsionsziele, in der Ablehnung verpflichtender Flüchtlingsquoten, der Aufnahme bestimmter Migranten und Asylbewerber, in Grenzschutzfragen sowie bezüglich einer baldigen EU-Erweiterung um den Westbalkan.

Die vier Visegrád-Staaten sehen zwar ihre gemeinsame Zukunft in Europa, sind sich aber einig, dass die Union reformiert werden muss: „Dabei wünscht die Visegrád-Gruppe keine intensivere Integration, vor allem aber weder neue Zuständigkeiten für Brüssel noch einen Zuwachs an Mehrheitsentscheidungen. Vielmehr sollen Reformen konkrete Ergebnisse zeitigen und sich an der Maxime ‚back to basics‘ ausrichten – sich also auf den Binnenmarkt und die vier Grundfreiheiten beziehen. Hier wird sogar (ähnlich wie in der Energiepolitik) ‚mehr Europa‘ akzeptiert.“⁴² Die V4 lehnen aber ein Europa unterschiedlicher Geschwindigkeiten bzw. Integrationsstufen ab und positionieren sich gegen die Auffassung der deutschen Bundeskanzlerin, „dass nicht alle immer an denselben Integrationsstufen teilnehmen werden“.⁴³ Sie befürchten eine Marginalisierung auf europäischer Ebene – und sogar die Slowakei, die als einziges Visegrád-Land der Eurozone angehört, fürchtet, mittels Währungs- und Finanzpolitik von den westeuropäischen Staaten erneut so unter Druck gesetzt zu werden, wie es in Zusammenhang mit der Verabschiedung der Rettungspakete für Griechenland bereits der Fall war.⁴⁴ Dieses Beispiel verweist auch auf die innere Trennlinie zwischen den Visegrád-Staaten infolge der slowakischen Zugehörigkeit zur Eurozone, die ein geschlossenes Auftreten der V4 in manchen Fragen verhindert. So nutzte die Slowakei ihre EU-Ratspräsidentschaft 2016 nicht im Sinn der Visegrád-Gruppe: Ihre „Rolle [...] in der zweiten Jahreshälfte 2016 bestand darin, der EU als ehrlicher Makler in einer Reihe politischer und legislativer Fragen zu dienen. Die Rolle der Präsidentschaft bestand nicht darin, regionale Präferenzen auf der EU-Ebene zu vermitteln [...]“⁴⁵

Die anderen drei Visegrád-Länder (Polen, die Tschechische Republik und Ungarn) verlieren mit dem Brexit – wie die übrigen Nicht-Euro-Länder auch – nicht nur ihren wichtigsten Partner in der Währungsfrage, sondern sehen sich ebenfalls mit einer kaum lösbaren zeitnahen Entscheidung konfrontiert: Sie müssen entweder den Euro

41 Stronger Together. V4 Joint Statement, [http://v4.gov.hu/download/c/69/32000/Stronger Together-Joint Statement.pdf](http://v4.gov.hu/download/c/69/32000/Stronger+Together-Joint+Statement.pdf) (Zugriff: 22.11.2018).

42 Lang: Die Visegrád-Staaten und der Brexit, S. 3.

43 Zitiert nach Marhold: Vom Brexit-Votum zum Bratislava-Prozess, S. 46.

44 Siehe Stefan Auer: The Limits of Transnational Solidarity and the Eurozone Crisis in Germany, Ireland and Slovakia, in: Perspectives on European Politics and Society 3/2014, S. 322-334, hier S. 329-330.

45 Bilčík: The Slovak EU Council Presidency, S. 71.

im Schnellverfahren einführen oder sie werden wirtschaftlich marginalisiert und abgehängt werden (Schlagworte: Verlust von Geldmitteln und finanziellen Vorteilen, Währungsstabilität, Wechselkursrisiken, etc.). Beide Optionen sind für die drei Visegrád-Nicht-Euro-Länder wirtschaftlich problematisch, denn „als Konsequenz könnten verschiedene Mitgliedstaaten einen sub-optimalen Kompromiss wählen, um im Zentrum neu gebildeter EU-Strukturen/-Politiken zu bleiben, anstatt in einem Europa der verschiedenen Geschwindigkeiten marginalisiert zu werden. Ein Ausstieg aus neuen EU-Politiken kann nicht nur zum Verlust mit ihnen verbundener, möglicher Geldmittel/Vorteile führen, sondern auch zu geringerem Einfluss auf die Entwicklung der EU-Politik, die möglicherweise später eingeführt werden wird.“⁴⁶ – Der Euro-Raum entfaltet jedoch zunehmend zentripetale Kräfte und der Wirtschafts- und Währungsraum soll sich auch inhaltlich verbreitern. Der Bericht von fünf Präsidenten aus dem Jahr 2015⁴⁷ verdeutlichte, dass „die Bereiche ausgeweitet werden, in denen die Nicht-Euro-Staaten von den substanziellen Diskussionen über Beschlüsse und Gesetzgebung der EU ausgeschlossen werden und diese potenziell auch die Nicht-Euro-Staaten betreffen werden“.⁴⁸

Auch im Themenfeld der Verteidigungs- und Russland-Politik verfolgen die Visegrád-Staaten teils unterschiedliche Ziele, sodass „Visegrád im Großen und Ganzen dem europäischen Mikrokosmos der Uneinigkeit gleicht“.⁴⁹ Zwar befürworten alle vier Länder eine europäische Verteidigungszusammenarbeit, aber „insbesondere Polen, das sich am meisten dem aggressiven Revisionismus Russlands ausgesetzt sieht, will verhindern, dass europäische Verteidigungskapazitäten die Rolle der NATO bei der Bereitstellung kollektiver Verteidigung unterminieren“.⁵⁰

Zwar sind die vier Visegrád-Staaten seit 2000 mit Slowenien und Österreich im Salzburg-Forum verbunden, wo der Fokus „auf regionaler Kooperation zu Fragen der inneren Sicherheit wie Grenzschutz, Polizeizusammenarbeit und Asyl liegt [...]“.⁵¹ An der 2011 von Kroatien, Österreich, der Slowakei, Slowenien, der Tschechischen Republik und Ungarn gegründeten Zentraleuropäischen Verteidigungskooperation (Central European Defence Cooperation, CEDC) beteiligt sich Polen jedoch nicht, sondern legt sein Hauptaugenmerk weiterhin ausschließlich auf die NATO und die transatlantischen Beziehungen. Insgesamt war die „Wichtigkeit der transatlantischen

46 *Michiel Luining*: The challenge of the Visegrad Group: Benefiting from its position in the EU's coalition patterns, in: *Foreign Policy Review* 2017, S. 31-54, hier S. 35.

47 *Jean-Claude Juncker / Donald Tusk / Jeroen Dijsselbloem / Mario Draghi / Martin Schulz*: Die Wirtschafts- und Währungsunion Europas vollenden, Brüssel 2015.

48 *Rebecca Adler-Nissen*: The Vocal Euro-outsider: The UK in a Twospeed Europe, in: *The Political Quarterly* 2/2016, S. 238-246, hier S. 243.

49 *Janusz Bugajski*: The Visegrad Saga: Achievements, shortcomings, contradictions, in: *Foreign Policy Review* 2017, S. 7-18, hier: S. 14.

50 Ebenda, S. 12.

51 *Patrick Müller*: Europeanization and regional cooperation initiatives: Austria's participation in the Salzburg Forum and in Central European Defence Cooperation, in: *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 2/2016, S. 23-34, hier: S. 24.

Beziehungen das am meisten verbindende Element in der V4-Gruppe".⁵² Dementsprechend heterogen sind die Bedrohungs- und Sicherheitsperzeptionen, welche die Positionen innerhalb der Visegrád-Gruppe bestimmen. Am sichtbarsten wurde dies anhand der unterschiedlichen Haltungen zur Verhängung von Sanktionen gegen Russland nach der Krim-Annexion.⁵³

Europäische Perspektiven der Visegrád-Kooperation

Insgesamt werden die Visegrád-Staaten in der Europäischen Union ab 2019 deutlich an Abstimmungsmacht und theoretisch auch an Bedeutung gewinnen. Sie werden trotzdem kaum breite Gestaltungspositionen einnehmen können, denn dafür sind zu viele Koalitionspartner auf europäischer Ebene nötig. Übereinstimmende Interessen sind vor allem im ökonomischen Sektor und in Fragen der Dezentralisierung und Deregulierung wahrscheinlich, wofür sich insbesondere die skandinavischen Länder anbieten würden. Innenpolitische und insbesondere demokratische Defizite in Polen und Ungarn könnten allerdings derartige Koalitionsbildungen erschweren. Doch selbst wenn die Visegrád-Staaten mit allen nordeuropäischen Staaten einschließlich der Niederlande eine Abstimmungscoalition im Europäischen Rat bilden würden, könnten sie nicht einmal stabile Veto-Positionen aufbauen. Hierfür benötigten sie mindestens ein großes Land und zwei oder mehrere kleinere Staaten. Ein rechnerisches Beispiel einer Veto-Koalition bestünde zusammen mit Deutschland, Österreich und Dänemark oder auch in anderen Kombinationen mit vergleichbar großen Bevölkerungen.

Gestaltungspositionen sind noch schwieriger aufzubauen als die ohnehin seltenen Veto-Positionen, zumal die inneren Cleavages sowie das gegenwärtig negative Image der Visegrád-Staaten größere und stabile Kooperationen erschweren. Die Zusammensetzung des Europäischen Parlaments ab Ende Mai 2019 wird die Wahrnehmung und die Thematisierungsfunktion der Visegrád-Staaten ebenso beeinflussen, wie deren Verhältnis zur EVP und den europakritischen Fraktionen. Angesichts der prognostizierten Bedeutungszunahme der liberalen sowie der europakritischen Fraktionen dürfte der politische Einfluss der Visegrád-Staaten zurückgehen und insgesamt eine Verlagerung des europäischen Kräftegleichgewichts auf die südeuropäischen Staaten bewirken.

Jedoch ist gegenwärtig noch offen, inwieweit in Südeuropa die populistischen bzw. europa- und integrationskritischen Parteien bereit sind, mit den Visegrád-Staaten auf der europapolitischen Bühne zu kooperieren und weitere Integrations- oder Desintegrationsszenarien zu entwickeln. Alleine werden die Visegrád-Staaten jedenfalls nicht die Rolle Großbritanniens als integrationskritischer und deregulatorischer Pol übernehmen und Subsidiarität sowie den Nationalstaatsgedanken im europäischen Prozess nachhaltig vertreten können.

52 *Valentin Naumescu / Agnes Nicolescu: The Impact of Brexit on Central and Eastern European Security*, in: *Romanian Journal of European Affairs* 1/2018, S. 93-112, hier: S. 105.

53 Siehe ebenda. *Milan Nič: The Visegrád Group in the EU*, S. 285. *Naumescu / Nicolescu: The Impact of Brexit on Central and Eastern European Security*, S. 103-105.