

Gespräch mit Axel Schäfer

Wir werden kein »anderes« Europa bekommen, aber ein »verändertes«

Im Gespräch mit Thomas Meyer erläutert Axel Schäfer, SPD-Bundestagsabgeordneter und Europa-Experte, welche Auswirkungen die Flüchtlingsfrage auf den Zusammenhalt der Europäischen Union haben wird und welche Rolle die Europäische Nachbarschaftspolitik (ENP) in diesem Zusammenhang spielen kann.

NG/FH: Bewirken die jetzige Flüchtlingskrise und die Art, wie die EU damit umgeht, einen fortschreitenden Zerfall der Union, eine Fragmentierung, ein Auseinanderdriften? Geht in diesem Prozess nicht zu viel Vertrauen verloren und wird nicht zu viel Solidarität, sofern sie vorhanden war, verspielt, so dass man sich eigentlich nicht vorstellen kann, wie die Union danach noch einmal richtig zusammenkommen soll?

Axel Schäfer: Es ist sicherlich die größte Krise seit 1951, sinnigerweise in dem Jahr, in dem die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) 65 Jahre alt wird. Es gibt aber zwei Dinge, die gegen einen Zerfall sprechen. Zum einen wird die Europäische Union und der Integrationsprozess durch das alltägliche Zusammenwirken von rund 50.000 Funktionsträgern in den Gemeinschaftsinstitutionen getragen, durch die Abgeordneten, die Kommissionsmitglieder, die Mitglieder des Rates, des Europäischen Gerichtshofes, des Rechnungshofes, die täglich zusammenarbeiten.

Zudem gibt es schon ein Bewusstsein dafür, dass man in der Globalisierung überhaupt nur noch etwas umsetzen kann, wenn man die nationale Souveränität teilt und gemeinsam wahrnimmt. Und ich hoffe, dass angesichts der Vielzahl an Entscheidungen, die immer wieder neu getroffen werden müssen – von TTIP bis hin zu Fragen der Europäischen Nachbarschaftspolitik – immer wieder der Zusammenhalt gestiftet wird und gleichzeitig auch die Werte dieser Gemeinschaft herausgestellt werden.

Aber ich will überhaupt nicht in Abrede stellen, dass die von dir angesprochene Möglichkeit auch Realität werden könnte, wenn man sich z.B. die geplante Abstimmung in Großbritannien anschaut, oder die Volksabstimmung, die jetzt in Ungarn ansteht. Die zentrale Frage wird lauten: Kann der Nationalstaat im Konflikt gegen die Gemeinschaft, der er selbst angehört, etwas bewirken oder kommt man besser innerhalb der Gemeinschaft zu Kompromissen?

NG/FH: Aber ein irreparabler Schaden ist deiner Meinung nach nicht entstanden?

Schäfer: Er ist noch nicht entstanden. Wenn wir aber in sehr kurzer Frist bei gemeinsamen europäischen Lösungen, die auch praktiziert werden, nicht erkennbar vorankommen, dann besteht die Möglichkeit, dass wir uns wieder auf eine Wirtschaftsgemeinschaft reduzieren oder statt Integration nur noch Kooperation anstreben.

NG/FH: Man hat ja den Eindruck, dass die EU, auch wenn sie überlebt, nach der Krise auf jeden Fall eine andere sein wird. Der alte Geist ist raus und das Misstrauen ist da. Es entwickeln sich in der Union ja Verhältnisse, etwa in Ungarn oder in Polen, die man sich vor wenigen Jahren überhaupt nicht hätte vorstellen können.

Schäfer: Das ist leider wahr. Der Nationalismus ist heute in fast allen Ländern der EU sowie wichtigen Nachbarstaaten wie der Schweiz zum Durchbruch gelangt. Die Herausforderung ist jetzt, diesen neuen Nationalismus nicht nur durch große Worte, sondern durch praktische solidarische Taten zu überwinden.

NG/FH: Der bekannte Historiker Jürgen Kocka hat in der März-Ausgabe der NG/FH einen Artikel veröffentlicht mit der Grundthese, Angela Merkel hätte mit ihrer Flüchtlingspolitik einen neuen deutschen Sonderweg eingeschlagen, und aus der Geschichte wüssten wir doch, dass ein Sonderweg in die Isolation und ins Verderben führt. Dieser Sonderweg müsse sofort beendet werden, sonst werde die Rolle Deutschlands in Europa dauerhaft beschädigt.

Schäfer: »Sonderweg« ist vor dem Hintergrund der erreichten europäischen Integration aus meiner Sicht der falsche Begriff. Er beschreibt aus meiner Sicht eine Situation, in der Deutschland eben nicht in dieses Europa auch im Sinne des Westens eingebunden ist. Man muss also ein bisschen vorsichtig mit den Begriffen sein. Deshalb sage ich, Deutschland ist in der Situation, in der es aufpassen muss, nicht isoliert zu werden.

Der Unterschied zum »Sonderweg« besteht natürlich auch darin, dass die Probleme in Deutschland durch die enge Verzahnung automatisch auf alle unsere neuen Nachbarn und darüber hinaus unmittelbare Auswirkung haben. Dies wird aber in den betroffenen Ländern zurzeit nicht so gesehen. Die glauben ja, wenn Deutschland das jetzt irgendwie geregelt kriegt, dann ist es geregelt und wir haben damit nichts zu tun. Aber so ist es nicht, das holt alle ein.

NG/FH: Sagen nicht viele Nachbarn bereits: »Das ist nicht mehr nur Führung, das ist jetzt eher Bevormundung – da spielen wir in Europa nicht mehr mit«?

Schäfer: In Bezug auf den Umgang mit der Krise in Griechenland gab es wirklich viele Elemente der Bevormundung. Jetzt haben wir aber eine andere Situation. Man versucht nicht, den anderen Ländern etwas zu diktieren, sondern man versucht eine Politik durchzusetzen, für die man jedoch im Gegensatz zur Situation in der Griechenlandkrise keine wirksamen Instrumente hat.

NG/FH: Entscheidend für eine zukunftsweisende europäische Flüchtlingspolitik ist die wirkungsvolle Bekämpfung der Fluchtursachen in den Herkunftsländern. Die EU hat seit 2004 das Instrument der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) entwickelt. Ist dies dabei eine Hilfe? Oder was ist Sinn und Zweck dieses Instruments?

Schäfer: Es ging darum, eine besondere Form der Kooperation sowohl mit sechs Ländern Ost- und zum Teil auch Mitteleuropas zu vereinbaren und im Mittelmeerbereich noch einmal mit zehn Staaten, insgesamt also mit 16. Das ist auch weitgehend vorangetrieben worden, bei Libyen mit Abstrichen, dafür ist aber Mauretanien dazugekommen. Man wollte eine besondere Form von Kooperation finden, sowohl im Regierungshandeln als auch auf parlamentarischer Ebene.

Hintergrund ist, dass der Mittelmeerraum seit Langem eine besondere Stellung einnimmt und dass es auf dem Gebiet der früheren Sowjetunion und in Osteuropa Länder gibt, bei denen es unklar ist, ob sie Mitglied der EU werden können, wollen oder sollen. Diesen Ländern bietet die EU eine besondere Form der Kooperation an. Damit

will die EU auch zeigen, dass die Zusammenarbeit mit diesen Ländern nicht nur eine Aufgabe ihrer jeweiligen EU-Nachbarn ist, sondern eine gesamteuropäische. Das gilt natürlich auch für den Mittelmeerraum.

NG/FH: Es geht doch auch darum, dass die Europäische Union diesen Ländern bei der wirtschaftlichen Entwicklung hilft, im gesellschaftlichen Bereich, im Kulturbereich, also zivilgesellschaftlich mit ihnen zusammenarbeitet und so die Länder stabilisiert. Funktioniert das? Was wurde erreicht?

Schäfer: In der Mittelmeerunion sind bisher erst Projekte mit einem Umfang von 500 Millionen Euro auf den Weg gebracht worden. Das ist sicherlich wenig. Das hat aber in erster Linie nicht mit dem Unwillen der EU zu tun, sondern mit der Situation in den Nachbarstaaten, also mit ihrer Staatlichkeit, ihrer Organisations- und Handlungsfähigkeit.

NG/FH: Auf der Liste der ENP-Staaten stehen ja auch Länder wie Syrien, Libanon und die Maghreb-Staaten. Länder mit einem hohen Flüchtlingsanteil. Wenn wir da etwas in Richtung Stabilisierung erreichen könnten, dann könnte man die Flüchtlingsproblematik zumindest ein Stück weit lösen. Gibt es da Projekte, mit denen man in der Flüchtlingskrise etwas Handfestes erreichen könnte?

Schäfer: Nein, leider nicht, aber diese Länder sind insgesamt einbezogen in die EU-Strategie, die auf Ursachenbekämpfung einerseits und Stabilisierung der Herkunftsländer der Flüchtlinge andererseits fokussiert ist.

NG/FH: Aber es ist schon Teil der EU-Strategie, dass man mit diesen Ländern so zusammenarbeitet, dass die Stabilisierung, die wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung die Fluchtursachen mindert oder beseitigt?

Schäfer: Das ist sogar eine ganz zentrale Aufgabe der EU-Politik. Deshalb ja auch die besonderen Bemühungen, die wir in Tunesien und Ägypten unternehmen. Die Frage ist bei all dem freilich immer, was wir auf den Weg bringen können, so dass auch die dortigen Regierungen mitmachen wollen. Anders geht es ja nicht, und das ist oft eine große Hürde.

NG/FH: Wo sind denn da die Hauptwiderstände in diesen Ländern?

Schäfer: Das ist unterschiedlich. Entweder gibt es keine funktionsfähige Regierung oder die Regierung setzt auf andere Projekte, wenn man sich die Entwicklung in Ägypten anschaut. Und es fehlt auch der gemeinsame Willen. Wir sind mit unserer Integration an manchen Stellen im Vergleich mit anderen Weltregionen mindestens 100 Jahre voraus, weil dort das Verständnis von nationaler Souveränität viel ausgeprägter geblieben ist als bei uns.

NG/FH: Die Europäische Nachbarschaftspolitik findet ja nicht nur auf Regierungsebene statt und in den EU-Institutionen. Wie funktioniert die Zusammenarbeit mit den Zivilgesellschaften vor Ort in den jeweiligen Ländern, mit den Wirtschaftsverbänden usw.?



Reiner Zensen

Schäfer: Das ist ein vielfältiges Bild. Für uns ist wichtig, dass wir das auch parlamentarisch tragen, es also eine Zusammenarbeit von Abgeordneten gibt. Hinsichtlich der Entwicklung der Zivilgesellschaften hat Deutschland eine besondere Tradition, z.B. mit den parteinahen Stiftungen, die fast überall in der Welt tätig sind. Aber Afrika, auch der nördliche Teil, ist hierbei weniger im Fokus als es eigentlich sowohl von der Geschichte als auch von der Geografie her sein müsste.

NG/FH: Man kann also von der ENP bei dieser Problematik keine kurzfristige oder mittelfristige Erleichterung erwarten?

Schäfer: Sie ist zu schwach entwickelt, auch wenn Nicolas Sarkozy im Hinblick auf die Mittelmeerunion sehr gedrängt hat. Am Anfang war sie schon erfolgreich, aber das ist dann nicht verstetigt worden.

NG/FH: Wird die Europäische Nachbarschaftspolitik im Rahmen der Flüchtlingskrise wieder eine Konjunktur erleben?

Schäfer: Die Frage ist, was wir mit den vorhandenen Ressourcen, vor allem auch personell, leisten können. Ich bin aber überzeugt, dass sie wieder wichtiger werden muss.

NG/FH: Peter Glotz hat vor über 20 Jahren die Formel geprägt »Europa rinnt aus«. Paul Magnette, der Vorsitzende der Sozialistischen Partei des französischsprachigen Teils Belgiens, sagt, das Riesenproblem in Europa sei, dass es von Anfang an immer zwei ganz verschiedene Philosophien unter den Mitgliedsländern gegeben habe. Es gab immer jene, die gesagt haben: »Der Markt reicht uns. Alles, was darüber hinausgeht, ist

im Prinzip von Übel.« Und die anderen sagen: »Das engere Zusammenwachsen in Richtung politischer Föderation ist das Hauptziel der Integration.« Und diese beiden Philosophien nähern sich nicht an, jetzt, in der Krise, entfernen sie sich vielmehr voneinander.

Schäfer: Alle, auch aus dem sozialdemokratischen Spektrum, die pessimistisch in die Zukunft der Europäischen Union geblickt haben, haben sich geirrt. Es gibt überhaupt nur eine einzige Situation, in der etwas fundamental nicht gelungen ist, und das liegt sehr lange zurück: die Europäische Verteidigungsgemeinschaft 1954. Vielleicht kann man noch die Ablehnung eines Beitritts durch die norwegische Bevölkerung nennen. Alles andere in diesem Prozess aus Fortschritten, Vertragsänderungen, Erweiterungen ist letztendlich gelungen. Aber das machen wir uns nicht bewusst.

NG/FH: Das ist aber keine Garantie.

Schäfer: Ja, aber diese Diskussion führen wir seit 1979 verschärft bei der Wahl des Europäischen Parlaments, wo damals vor allen Dingen von der Labour Party immer wieder der Einwurf kam: »Ja, aber.« Ich bin eher ein Vertreter der Haltung: »Ja, deshalb!« Die europäische Einigungsidee und die Realisierung durch die EU ist seit 1848 der erfolgreichste Versuch weltweit, etwas durch enge Zusammenarbeit zwischen Staaten zu regeln. Bei den anderen Beispielen für Kooperation in der Welt gibt es noch keine gemeinsamen Institutionen, keinen Parlamentarismus, geringe Zusammenarbeit beim Thema Finanzen, keine Rechtsgemeinschaft. Ein Problem der Linken war immer, das Erreichte wertzuschätzen.

Schon seit 1951 war es für die europäische Zusammenarbeit eine Herausforderung, einen Kompromiss zwischen der sozialen Marktwirtschaft in Deutschland – damals hieß das noch nicht so – und dem besonderen französischen Staatsverständnis zu finden. Das ist dann in den Verträgen, in allem, was in Recht gegossen wurde, auch gelungen.

Und man hat auch gesagt: »Wir wollen uns nicht darauf verständigen, wie wir Europa begründen.« Die unterschiedlichen Zugänge, die bleiben bestehen. Jean Monnet hat einmal gesagt: »Es geht um die Solidarität der Tat.« Es geht nicht um die Einheitlichkeit der Begründung.

NG/FH: Wenn man sich die gegenwärtige Situation vor Augen führt, könnte man den Eindruck bekommen, dass die alte Gewissheit »Europa schreitet voran«, mit Schwierigkeiten, durch Krisen hindurch, aber letzten Endes immer vorwärts, im Moment zweifelhaft wird: u.a. bei den Briten, den Ungarn und den Polen. Wir haben ja eigentlich jetzt schon ein anderes Europa, in dem die Vorstellung dominiert: Es ist schon viel erreicht, wenn wir halbwegs die Bestände sichern können. Defensive, statt Offensive als Hauptziel?

Schäfer: Ich muss in einem Punkt widersprechen. Wir sind noch nicht in einem anderen Europa, sondern wir sind in einer anderen Phase der europäischen Einigung. Auf der einen Seite gibt es die Beitrittsverhandlungen etwa mit Serbien, da geht es tatsächlich ein Stück voran. 2019 als Perspektive für Serbien hätte für den Westbalkan, für das ehemalige Jugoslawien, für die gesamte Region eine herausragende Bedeutung. Auf der anderen Seite gibt es den wachsenden Nationalismus. Der Einbruch kam 2014 bei der Europawahl, bei der 25 % der Leute signalisiert haben, dass sie keine andere europäische

Politik wollen, sondern auf die Zerstörung der EU setzen. Und in diesem Jahr haben wir vielleicht den Dammbbruch – bei der Flüchtlingsfrage. Vielleicht erweisen wir uns zum ersten Mal als handlungsunfähig, weil viele handlungsunwillig sind.

Ein »anderes« Europa würde bedeuten, die Integration auf die Kooperation zu reduzieren. Aber da sind m.E. die Gegenkräfte stärker. Es wird ein »verändertes« Europa sein.

NG/FH: In einigen Ländern der EU sind die Rechtspopulisten schon jetzt oder evtl. bald an der Macht. Da stellen sich zwei Fragen. Zum einen: Ist die Flüchtlingspolitik, die Art, wie mit den Flüchtlingen umgegangen wird und die große Zahl derer, die kommen, eine Hauptquelle für den wachsenden Rechtspopulismus? Und zweitens: Kann man den Rechtspopulismus in absehbarer Zeit zurückdrängen? Oder ist der jetzt ein wachsender Dauerzustand in der Europäischen Union?

Schäfer: Die erste Frage kann ich klar mit »Nein« beantworten. Der Durchbruch war bei der Europawahl 2014, da stand die Flüchtlingsfrage überhaupt nicht im Mittelpunkt. Daran kann man aber auch gleichzeitig die Widersprüche erkennen. Auf der einen Seite gibt es diese 25 % Europafeinde in Europa, im Europäischen Parlament, auf der anderen Seite gibt es zum ersten Mal einen gewählten Präsidenten der Europäischen Kommission, der durch eine in fast allen Mitgliedstaaten durchgeführte Kampagne von Parteienfamilien, also supranational ins Amt kam. Ein parlamentarisch legitimierter quasi »Premierminister« also, der nicht von den Staats- und Regierungschefs bestimmt wurde!

Der Prozess ist unabhängig von der Dramatik der Flüchtlingsfrage. Denn dahinter steht, und deshalb bin ich beim Rechtspopulismus ein bisschen vorsichtiger, nationalistische Politik. Und Nationalismus beinhaltet immer, im Gegensatz zum Patriotismus, den Hass auf andere. Wenn man etwa an die ungarische Volksabstimmung im April denkt (oder an die Schweizer Volksabstimmung vor Kurzem) muss man sich fragen: Sind wir eigentlich noch Teil einer internationalen Rechtsgemeinschaft oder steht mittlerweile der nationale Volkswille über allem? Also können wir »Ausländer« rauschmeißen, weil die Bevölkerung das so will oder gilt noch die Charta der Vereinten Nationen und haben wir einen Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte oder nicht?

Und das wird die entscheidende Frage sein: Wird sich unser Verständnis wieder zurückentwickeln? Sozusagen hin zu Carl Schmitt, nach dem nationale Souveränität bedeutet, über den Ausnahmezustand zu gebieten. Oder wird Joschka Fischers Wort gelten, wonach das wichtigste nationale Interesse die Europäische Einigung ist? Können wir das Verständnis verbreiten, dass wir bestimmte Probleme, die wir nicht mehr alleine lösen können, in und mit der EU dadurch lösen, dass wir Souveränität teilen und gemeinsam ausüben? Oder gewinnen die Nationalisten, die uns glauben machen wollen, wir gäben Souveränität an eine anonyme Institution in Brüssel ab?

NG/FH: Kann man sich vorstellen, dass nach den letzten Monaten oder nach dem letzten Jahr der Isolation, in die Deutschland geraten ist, nach diesen Kontroversen, dieser heftigen Kritik, dass Deutschland und Angela Merkel noch einmal eine Führungsrolle im Einigungsprozess der Europäischen Union spielen können? Wenn nicht, wer sollte die dann übernehmen? Denn, wenn die 28 Mitgliedstaaten nicht glaubwürdig demokratisch, treuhänderisch geführt werden, kann man sich ja nicht vorstellen, wie das Ganze immer wieder zusammenkommen soll.

Schäfer: Ich kann seriös an dieser Stelle nichts ausschließen, weil die Wichtigkeit Deutschlands durch seine zentrale Lage, seine Bevölkerungsgröße, Wirtschaftskraft und Steuereinnahmen, sein Wachstum usw. auch nach allen Gipfeln noch bleiben wird. Aus diesem Grund ist die Situation jetzt nicht fundamental anders. Ein Teil der jetzigen Situation hat damit etwas zu tun, dass bei der Griechenlanddebatte unter Führung von Herrn Schäuble die Mehrheit der Finanzminister für den Grexit war. Also faktisch für das Herausdrängen eines Landes aus der EU, was Gott sei Dank an den Sozialdemokraten in Europa und an Frau Merkel gescheitert ist.

In der Flüchtlingskrise werden jetzt die anderen Länder ganz anders gebraucht und dann stellt sich die Frage, wer könnte eine Führungsverantwortung übernehmen? Deutschland-Frankreich wird meist genannt. Am besten wäre die besondere Verantwortung des Weimarer Dreiecks mit Deutschland-Frankreich-Polen. Aber wer könnte sonst noch an diese Stelle treten? Großbritannien ist halb draußen. Italien hat zwar einen erfolgreichen Premier, obendrein einen christlichen Sozialdemokraten, aber ist aufgrund der wirtschaftlichen Situation dazu nicht in der Lage, weil das Land ökonomisch schon zu lange stagniert.

Am Ende also heißt Führung, dass sich alle verständigen. Führung bedeutet aber auf der anderen Seite vor allem eine maßgebliche Rolle der Gemeinschaftsinstitutionen. Also haben Donald Tusk, Jean-Claude Juncker und Martin Schulz durch das, was sie an gemeinschaftlichen Institutionen repräsentieren, so viel Eigengewicht, dass sie ähnlich wie bei der Europawahl auch politische Führung ausüben können? Sonst würde sich die Wahl des Kommissionspräsidenten durch das Parlament, faktisch gegen den Widerstand der Regierungschefs, im Nachhinein nur als eine Momentaufnahme erweisen.

Georg Vobruba

Mehr Realismus wagen

Zur Zukunft der Europäischen Nachbarschaftspolitik

Die Europäische Nachbarschaftspolitik (ENP) entstand als Reaktion auf die Osterweiterung der EU. Es ging darum, die Interessen, die immer weitere Erweiterungsrounden antrieben, auf Nachbarschaftsarrangements unterhalb einer Vollmitgliedschaft umzu lenken und so den Widerspruch zwischen Integration und Expansion zu entschärfen. Dies packte der damalige Kommissionspräsident Romano Prodi in die griffige Formel »Accession is not the only game in town.« Der EU ging es um politische Stabilität und ökonomische Modernisierung ihrer Nachbarländer. Vor allem sollten grenzüberschreitende Probleme wie Umweltbelastungen, organisierte Kriminalität und illegale Migration von der EU möglichst ferngehalten und bekämpft werden. Die Nachbarländer verfolgten – mit unterschiedlicher Intensität – Interessen an einer Intensivierung der Handelsbeziehungen, an der Beseitigung von Mobilitätsbarrieren, an finanzieller Unterstützung. Im Kern handelt es sich bei der ENP darum, politische Tauschverhältnisse zu konstruieren: Stabilisierungs- und Pufferfunktion gegen materielle und administrative Unterstützung. Zugleich sind in die Tauschverhältnisse unterschiedliche Zeithorizonte eingebaut. Kurzfristig: Kooperation bei der Abwehr von grenz-