

Die multilaterale und verantwortliche politische Führung Deutschlands, der Wille einiger Mitgliedstaaten und neue Ideen sind die hauptsächlich notwendigen Faktoren, um den Aufbau des gestärkten Kerneuropas voranzutreiben. Auch die äußeren Mitgliedstaaten würden indirekt von der verbesserten Regierungsführung der EU profitieren und angeregt, ihr zu folgen, wie es bereits in der Vergangenheit geschehen ist. Vergleichsstudien zeigen, dass solche historischen kritischen Anknüpfungen es ermöglichen, mit vertrauten Praktiken zu brechen und neue Formen verstärkter Zusammenarbeit zu institutionalisieren. Nur eine solche politische Erneuerung könnte die autoritären Tendenzen des Rechtsextremismus stoppen und die aktuellen tiefgreifenden Probleme der nationalen Demokratien eingrenzen. Außerdem würde das auch die Folgen des Brexits, die zum Zerfall Europas beitragen, begrenzen und externe Rivalen der EU und der europäischen Demokratie zurückhalten.

(Bei diesem Beitrag handelt es sich um eine stark überarbeitete Fassung eines Papiers, das im Original Ende Mai in Brüssel dem Forschungsprojekt »The European Legitimacy in Governing through Hard Times: the role of European Networks [ENLIGHTEN 2015-2018]« vorgestellt wurde. Dieses Projekt wurde von »Horizon 2020«, dem von der EU-Kommission initiierten bislang größten EU-Forschungs- und Innovationsprogramm ins Leben gerufen, das von Vivien A. Schmidt von der Boston University koordiniert wird und an dem eine Reihe von Universitäten beteiligt ist.

Ich möchte Ben Rosamond, Lazlo Andor, Janine Goetschy, Maria João Rodrigues und allen anderen Beteiligten für ihre aufschlussreichen Kommentare sehr danken.)

Aus dem Englischen von Janna Schneider.



Mario Telò

ist Mitglied der Königlichen Akademie der Wissenschaften Brüssel und Professor für Internationale Beziehungen an der Université libre de Bruxelles und der Universität LUISS in Rom.

mtelo@ulb.ac.be

Herfried Münkler

Wertegemeinschaft oder Interessenvereinigung?

Über den Umbau der Europäischen Union nach dem Brexit

Um die Europäische Union ist es seit geraumer Zeit nicht zum Besten bestellt, und die bevorstehenden Verhandlungen über den Brexit sind da nur ein weiteres Glied in einer inzwischen schon recht langen Kette: Mehr als Problembearbeitung mit dem Ziel des Zeitgewinns ist zurzeit in der EU offenbar nicht möglich. Die Folge ist, dass sich die zeitweilig stillgestellten, aber ungelösten Krisen mehren, sich wie ein immer dicker werdender Hornpanzer über die EU legen und deren politische wie wirtschaftliche Beweglichkeit zunehmend einschränken. Das hat eine zunächst kaum bemerkte, dann aber immer deutlichere Verlagerung der politischen Gewichte zur Folge, und die findet ihren Niederschlag in einem Bedeutungsverlust der Europäischen Kommission

und des Europäischen Parlaments sowie einem Bedeutungsgewinn des Ministerrats, also letzten Endes der Mitgliedstaaten und unter ihnen wiederum besonders mächtiger und einflussreicher Politiker.

Was an dieser Entwicklung für alle recht gut ablesbar ist, ist das politische Gewicht der einzelnen Mitgliedstaaten, und das tut der Gemeinschaft der Europäer auf Dauer nicht gut. Sie erfährt sich infolgedessen nicht als Gemeinschaft, sondern als eine Ansammlung von Nationalstaaten, die mit Blick auf die EU permanent Einfluss und Ertrag gegeneinander abwägen. Was durch das Europaprojekt gerade hatte verhindert werden sollen, macht sich inzwischen wieder verstärkt bemerkbar: Die Staaten schauen voller Neid und Eifersucht aufeinander, und aus Partnern sind zusehends wieder Konkurrenten und Rivalen, wenn nicht gar Kontrahenten geworden. Es wäre leichtfertig zu glauben, dass das auf Dauer gut gehen kann. Diese Krise wird die Europäische Union nicht aussitzen können. Sie muss krisenbearbeitungsfähig werden, oder sie wird auseinanderbrechen.

Bruchlinien unterschiedlicher Art

Man kann das an den immer wieder sichtbar werdenden Spaltungslinien der Union und den periodisch auftretenden Erosionstendenzen an ihren Rändern ablesen. Aber auch ein vergleichender Blick auf die Länder ist hilfreich, die Mitglied in der EU werden wollen, und jene, die es einmal werden sollten, aber nicht geworden sind und jetzt davon weiter entfernt sind als je zuvor. Vor allem zwei Spaltungslinien haben sich in der EU während der letzten Jahre immer wieder bemerkbar gemacht: die ökonomisch-fiskalpolitische zwischen den nördlichen und den südlichen Mitgliedstaaten, bei der Frankreich sich nicht entscheiden kann, ob es eher dem Norden oder doch mehr dem Süden zugehört, und die politisch-kulturelle Spaltungslinie zwischen den Staaten Mittelosteuropas, namentlich Polen, Ungarn und der Slowakei, die eine zunehmend nationalistisch orientierte Politik betreiben, und den anderen, die zumindest in ihren offiziellen Bekundungen daran festhalten, dass Europa seine Probleme nur bewältigen kann, wenn es als Gemeinschaft handelt. Dass Frankreich nicht weiß, ob es zum Süden oder zum Norden gehört und nicht die Kraft hat, in dieser Situation eine Vermittlerrolle zu spielen, hat es viel Einfluss in der EU gekostet. Das deutsch-französische Zusammenspiel funktioniert nicht mehr gut – und das ist ein großes Problem.

Grexit und Brexit, der mögliche Ausschluss Griechenlands und der nach dem Referendum bevorstehende Austritt Großbritanniens aus der Union, stehen für die Erosionstendenzen an den Rändern der EU, und wenngleich die Formeln dafür, Grexit und Brexit, ganz ähnlich klingen, sind die Faktoren, die hier zum Tragen kommen, doch entgegengesetzter Art: In dem einen Fall nämlich geht es um das Können und im anderen um das Wollen. Während das Problem der Griechen ist, dass sie auf weitere Transfers aus der Union angewiesen sind, war und ist es das Problem der Briten, dass ihre Bereitschaft, solche Transfers zu leisten bzw. die mit dem Nutzen des gemeinsamen Wirtschaftsraums verbundenen Kosten, etwa Freizügigkeit von EU-Bürgern, zu tragen, geringer ist als in den Verträgen festgelegt. Nun beruht die Europäische Union aber auf Verträgen und dem Vertrauen in die Geltung dieser Verträge, so dass deren Überdehnung im Fall Griechenlands und die Ausnahmeregelungen, die

mit den Briten ausgehandelt wurden, um sie doch noch in der Union zu halten, gefährliche Rückwirkungen von den Rändern aufs Zentrum haben: Sie untergraben das Vertrauen in die unbedingte Gültigkeit der Verträge und erhöhen den Wunsch, man könne auch für sich selbst bei nächster Gelegenheit Sonderregelungen aushandeln. Die Verträge hatten die Aufgabe, die partikularen Interessen der Mitgliedstaaten in das Gesamtinteresse der Gemeinschaft einzubinden; sobald sie brüchig werden, treten die Interessen unverblümt hervor und machen sich als zentrifugale Kräfte geltend. Das wird bei den Austrittsverhandlungen mit Großbritannien eine zentrale Rolle spielen: Macht man den Austritt aus der EU für die Briten komfortabel, wird das andere motivieren, für sich ebensolche Bedingungen auszuhandeln; lässt man es, um das zu vermeiden und kommt es zum Austritt auch aus dem Europäischen Wirtschaftsraum, wird das bittere wirtschaftliche Folgen für alle Beteiligten haben.

Zwischen Werten und Interessen

Aber das vereinte Europa, so war bis vor Kurzem in Reaktion auf die beschriebenen Probleme immer wieder zu hören, sei schließlich nicht nur eine Interessen-, sondern vor allem eine Wertegemeinschaft, und wenn die Interessenorientierung gelegentlich eine zentrifugale Wirkung habe, so werde das durch die zentripetalen Effekte einer gemeinsamen Wertorientierung ausgeglichen. Daran muss man inzwischen erhebliche Zweifel haben, und diese Zweifel werden noch verstärkt, wenn man einen Blick auf die Beitrittskandidaten der EU wirft und auf diejenigen, die, wiewohl sie dazu prädestiniert wären, partout kein EU-Mitglied werden wollen: Es sind die armen Länder des Balkans sowie die Ukraine, die ein starkes Interesse haben, EU-Mitglied zu werden, während Norwegen und die Schweiz das auf unabsehbare Zeit nicht werden wollen. Das ist ein Problem, denn Norwegen und die Schweiz wären Nettozahler, während die jetzt anklopfenden EU-Interessenten allesamt Empfängerländer sein werden. Offenbar spielen in der Zugehörigkeitsfrage Interessen eine stärkere Rolle als Werte – denn wertemäßig gehören Norwegen und die Schweiz sehr viel eher zur EU als sämtliche Beitrittswilligen. Aber wenn die Nettoempfänger mehr werden und die Nettozahler mit dem Austritt Großbritanniens weniger, wächst die Belastung für die verbliebenen Nettozahler, und in der Folge dessen wachsen auch bei ihnen die politischen Kräfte, die auf einen Austritt aus der EU setzen.

Im Prinzip stehen die europäischen Politiker in dieser Situation vor der Frage, ob sie auf die Stabilität der institutionellen Ordnung, wie sie in den letzten Jahrzehnten in Europa entstanden ist, vertrauen wollen. Dabei könnten sie sich mit dem Mantra beruhigen, dass das Europaprojekt in der Vergangenheit doch aus allen Krisen gestärkt hervorgegangen sei, weswegen es auch jetzt keinen Grund gebe, nervös zu werden und eine Reform der EU-Institutionen in Gang zu setzen. Bei dieser könne man nicht wissen, wo sie enden werde. Wäre es da nicht viel sinnvoller, die Zeit bis zum Wiederaufleben der Finanzkrise oder zu neuen Herausforderungen durch Flüchtlingsströme zu nutzen, um Reformen an Haupt und Gliedern der EU vorzunehmen, zumindest auf den Weg zu bringen? Die Brexitverhandlungen mit den Briten bieten dazu eine Möglichkeit. Solche Reformen müssen der Union eine größere Flexibilität und Elastizität verschaffen und dadurch die Kräfte des Zentrifugalen abschwächen. Das ist zu-

gegebenenmaßen keine leichte Entscheidung, denn beide Optionen, die des Abwartens wie die des Reformierens, enthalten erhebliche Risiken. Das Problem im Umgang mit diesen Risiken besteht darin, dass sie sich nicht zuverlässig abschätzen lassen, so dass man sie auch nicht gegeneinander gewichten kann.

Weil es unter diesen Umständen eine gleichsam natürliche Tendenz zum Abwarten und Stillhalten gibt, man also eine Neigung hat, nicht an den bestehenden Institutionen der Europäischen Union zu rühren, seien hier einige Gründe für eine Reform aufgeführt, die zu einer anderen EU als der bestehenden führen würden: Das erste Argument lautet, dass die Institutionen für ein Ensemble von Ländern entwickelt wurden, die sich sozialstrukturell und auch hinsichtlich ihrer politischen Kultur sowie ihres kollektiven Gedächtnisses sehr viel ähnlicher waren als die 28 jetzt und 27 demnächst in der EU versammelten Mitgliedstaaten. Vor allem die Süd- und die Osterweiterung der EU haben dazu geführt, dass das Prinzip der Gleichheit in der Mitgliedschaft, das durch die Briten in der Vergangenheit ja bereits aufgeweicht wurde, nicht länger durchgehalten werden kann. Das läuft darauf hinaus, dass mehrere Grade von Mitgliedschaft entwickelt werden und die jetzigen Mitglieder sich entscheiden müssen, welchen Grad sie für sich wählen, was heißt, welches Niveau von Verpflichtungen (aber auch Rechten) sie übernehmen wollen. Dem müssten sie dann aber auch genügen. Das hätte den Vorzug, dass unterschiedliche Interessen und Fähigkeiten berücksichtigt werden könnten, ohne dass bei jeder Gelegenheit die gemeinsamen Werte als Überbrückungshilfe angerufen oder Ausnahmeregelungen bewilligt werden müssten, was auf Dauer nur dazu führte, dass diese Werte ungläubwürdig würden.

Die EU wäre dann kein einheitlicher Verbund mehr, sondern würde sich zu einem System aus Kreisen und Ellipsen entwickeln, das um ein stark integriertes Kerneuropa geordnet ist. Man könnte auch von einer sich zu den Rändern hin abschwächenden Ordnung sprechen. In gewisser Weise gibt es in der bestehenden EU-Ordnung Ansätze zu einer solchen Struktur, wenn man den EU-Raum, den Euroraum, den EWR-Raum und den Schengen-Raum als solche Kreise nimmt; sie weisen Schnittmengen auf, sind aber nicht deckungsgleich. Das verschafft Flexibilität und Elastizität und könnte dazu führen, dass Krisen nicht mehr gleich das gesamte Europaprojekt infrage stellen. Im Zentrum der EU, dort, wo alle Kreise und Ellipsen übereinanderliegen, würde sich dann ein Kerneuropa entwickeln, das so etwas wie ein Direktorium des verfassten Europa bildete, das in existenziellen Fragen auch entscheidungsfähig wäre. Und natürlich gehörten dazu Regelungen, die das Hinein- und Herauswechseln von Staaten in diesen Integrationsebenen möglich machen, sinnvollerweise mit einer Zeitbindung von zehn oder mehr Jahren versehen. So würden die jeweiligen Rechte und Pflichten erhöht oder vermindert. Das würde der EU die Flexibilität verschaffen, die sie braucht, um die Zentrifugalkräfte in ihrem Innern zu bändigen.



Herfried Münkler

ist Professor am Institut für Politikwissenschaft der Humboldt-Universität zu Berlin. Zuletzt erschien bei Rowohlt Berlin: *Kriegssplitter. Die Evolution der Gewalt im 21. Jahrhundert.*

herfried.muenkler@rz.hu-berlin.de