

Kontinent der Verzagten

Was können wir gegen die Fliehkräfte in der EU tun?

Almut Möller | Wir sind Zeugen tiefer Risse – innerhalb von Gesellschaften und zwischen Staaten. Um diese zu überwinden, müssen wir uns daran erinnern, dass die EU eine Wertegemeinschaft ist und ganz praktisch an ihrem Verhalten gemessen wird. Denn die EU ist keine heilige Kuh, sondern ein Vehikel, mit dem aktuelle Herausforderungen bewältigt werden.

Jetzt ist aber die EU mal so richtig in der Krise. Kurz davor, auseinanderzubrechen. Fliehkräfte ungebremst. Dämme gebrochen. Die gemeinsame Währung auf Sand gebaut, die Jugend ohne Arbeit, die Werte verraten, die extreme Rechte allerorten auf dem Vormarsch. Europa abgehängt von neuen Kraftzentren in einer Welt, die aus den Fugen geraten ist. Der Europäer nicht mehr sicher auf seiner eigenen Scholle. Die Briten schon auf dem Weg ins Post-EU-Zeitalter. Die haben doch schon oft einen strategisch guten Riecher gehabt, und weil sie sich mit Abstieg auskennen, wollen sie nicht noch einmal dabei sein. Scheiternde Staaten in unseren Reihen, Mittel- und Osteuropa auf dem Weg zurück in dunkle Zeiten, für die heute wieder Russland steht.

Moskau fordert die Europäer mit atemberaubender Unverfrorenheit heraus. Und wir überlegen erstmal umständlich, welche Waffengattung zu ziehen ist? Militärisch, bei aller gebotenen Zurückhaltung, haben wir doch eh nichts mehr zu bieten; an unsere sanften Waffen glauben wir auch nicht mehr. Die Nachbarn der EU nicht mehr auf dem Weg zur Demokratie, sondern versunken in Krieg und Chaos – und viele auf der Flucht zu uns. Schengen am Ende, die EU-Regierungen zerstritten, die gemeinsamen Institutionen überfordert, offene Drohungen, mangelndes Vertrauen. Jetzt wankt auch noch die deutsche Kanzlerin. Wenn das mal kein Zeichen ist. Wie will sie das denn durchhalten, die EU? Ausweglos. Traurig. Was soll man da denn tun?

Wohl erstmal weiter kräftig das Phrasenschwein bedienen. Hand aufs Herz: Wie viel davon kommt Ihnen bekannt vor? Es gehört ja seit Jahren zum guten Ton, sich um den Zustand der europäischen Integration zu sorgen. Der Abgrund verschiebt sich dabei von Jahr zu Jahr immer um ein paar Zentimeter – war nicht mit der griechischen Euro-Tragödie bereits das Ende der EU, ja Europas, eingeläutet? Und zwar nicht nur von der notorischen „angelsächsischen Presse“, sondern von Angela Merkel höchstpersönlich? Jetzt aber scheint der

Absturz unausweichlich. Nach der Euro- nun die Flüchtlingskrise. Letztere ist vor allem deshalb viel explosiver, weil sie tief in die Identitäten der Menschen in Europa hineinreicht. Momentan scheint sie offenzulegen, was uns trennt, und zu verschütten, was uns als Europäerinnen und Europäer eint.

Keine Frage, die Lage ist tatsächlich ernst für den Zusammenhalt in der EU. Aber ist sie gleichermaßen ernst für die europäische Integration als solche? Für die Europa-Forschung ist das eine interessante und komplexe Frage. Diese kommt aber derzeit vor allem im Tagesgeschäft des Kurzkomentars zum Einsatz – so dynamisch sind die Entwicklungen, und die Nachfrage nach Einordnung ist hoch. Bleibt da noch Zeit für die nötige Tiefenschärfe? Es liegt wohl in der Natur der Sache, dass sich die Europa-Forschung nicht immer die erforderliche Distanz zu ihrem Untersuchungsobjekt verschaffen kann. Der Europa-Forscher ist inzwischen nicht selten auch ein Aktivist im Angesicht eines möglichen Verlusts dessen, worauf er seine Karriere und möglicherweise auch sein privates Glück gebaut hat: das europäische Versprechen.

Gehören Sie auch zu denjenigen, die sich zwar kritisch-analytisch, am Ende aber doch immer wohlwollend mit der EU auseinandergesetzt haben? Geht es Ihnen auch so, dass Sie sich klammheimlich die Frage stellen, wie viel Sie dieser Union noch zutrauen können? Wächst bei Ihnen der Zweifel am größten aller Zivilisationsprojekte auf dem europäischen Kontinent? Reagieren Sie defensiv auf Kritik an der EU, die ungefiltert vor allem in sozialen Medien auf Ihre bisher differenzierte Sichtweise prallt? Überlegen Sie sich genau, welche Botschaften Sie mit der Öffentlichkeit teilen und stellen Sie fest, dass Sie nach Jahren der Krisenrhetorik kaum mehr Eskalationsvokabular im Köcher haben?

Die Flüchtlingskrise zeigt, was uns trennt – nicht was uns eint

Das Kreuz mit den Werten

Es ist eine Binsenweisheit, dass das beste Rezept gegen die grassierende Europa-Dämmerung eine überzeugende Politik ist, die die Fliehkräfte in der EU abfedert. Dazu gehören eine Lösung für die akute Flüchtlingskrise und eine langfristige Strategie im Umgang mit Migrationsbewegungen, ein gemeinsames starkes Auftreten in der Außen- und Sicherheitspolitik wie gegenüber dem Iran sowie eine nachhaltige Struktur für die Wirtschafts- und Währungsunion. Warum all das so schwer ist, hat mit diesen Fliehkräften zu tun.

Das Kreuz mit den Werten: Hier geht es einerseits um die Werte, zu denen sich die EU-Länder qua Mitgliedschaft bekennen, d.h. Demokratie und Rechtsstaatlichkeit, Wahrung der Menschenrechte und Schutz von Minderheiten. Die EU sieht sich mit einiger Berechtigung als Treiberin der Transformation ihrer Beitrittsaspiranten hin zur bestmöglichen Respektierung dieser Werte. Doch die Feststellung, dass sich dieser Prozess auch wieder umkehren kann, sobald die Mitgliedschaft vollzogen ist, löst erhebliche Verunsicherung in Brüssel und anderen europäischen Hauptstädten aus. Dass die EU-Struktur selbst nicht immer die Anforderungen an ihr Demokratiegebot erfüllt – das haben die Jahre der Euro-Krise gezeigt –, macht das Thema nicht einfacher. Die Kluft zwischen Anspruch und Wirklichkeit hat sich deutlich vertieft. Wer hoch fliegt, kann tief fallen. Und macht sich angreifbar.

**Wer unsere Werte
verletzt, hat keinen
Platz in der EU**

Obgleich die EU über ein hohes Maß an Werterhetorik verfügt, wirkt gegenwärtig ihr Umgang mit diesem Thema ziemlich unvorbereitet und hölzern. Doch es geht jetzt nicht darum, eine neue Wertedebatte zu fordern; vielmehr müssen wir uns klar machen, dass unsere Wertepostulate praktische Konsequenzen haben: Wir werden an ihnen gemessen und müssen uns daran gewöhnen, dass wir nicht nur in unseren eigenen Ländern, sondern auch vor den Partnern in der EU Rechenschaft über unser Handeln ablegen müssen. Wer die grundlegenden Werte der Union sehenden Auges und auf Dauer verletzt, dem kann hier kein Platz eingeräumt werden. Wir brauchen ein Verständnis dafür, dass dies keine Bevormundung oder Einmischung in innere Angelegenheiten eines Mitgliedstaats ist, sondern ein natürlicher Teil einer in der Sache klaren, aber behutsam geführten europäischen Debatte. Wir alle haben etwas zu verlieren, wenn einzelne von uns die Pfeiler, auf die wir die Freiheit zur Verwirklichung unserer individuellen Lebensziele bauen, dauerhaft mit Füßen treten.

Die Wertefrage stellt sich noch in einer anderen Dimension, und zwar in Bezug auf den Wert der europäischen Integration an sich. Bisher genoss der erreichte Stand der Integration nahezu Bestandsschutz. Die Kompetenzverteilung zwischen europäischer und nationaler Ebene zu thematisieren, kam fast einem Kulturbruch gleich, der als Angriff auf das „große Ganze“ gewertet wurde. Wie aber gehen wir im EU-Rahmen mit konkurrierenden Werten um? Ist der Wert des Schengen-Abkommens (bzw. sind die Folgen seines Endes) höher anzusetzen als der Wert von Sicherheit und Ordnung in Mitgliedstaaten der EU? Unter welchen Bedingungen ist der Wert des erreichten Integrationsstands zweitrangig – und wer soll darüber entscheiden? Die Tendenz, über „Europa“ letztlich die Moralkeule zu schwingen, hat dazu geführt, dass die EU überfordert ist, diese Debatte differenziert anzugehen. Das aber ist dringend notwendig.

Eine dramatische Veränderung der Parteienlandschaft

Die Kräfte, die über Jahrzehnte die Vertiefung und Erweiterung der europäischen Integration gestaltet haben, haben inzwischen deutlich an Boden verloren. Dies hat aber nicht nur mit ihrer Europa-Politik zu tun, sondern ist Teil von Verschiebungen in der Parteienlandschaft insgesamt. Neue Bewegungen sind entstanden, die Richtung und Substanz der Europa-Politik grundlegend kritisieren. Diese Bewegungen sind jedoch von Kräften zu unterscheiden, die nicht nur die EU, sondern die Grundidee der friedlichen Zusammenführung der Europäer als solche infrage stellen. Es sind dies die eigentlichen Feinde des europäischen Gedankens und des Friedens innerhalb und zwischen den Völkern Europas. Sie präsentieren sich heute zwar als europäisierte Alternativen, ihr Bezugspunkt bleibt letztlich aber national.

Etablierte Parteien haben sich in ihren nationalen Diskursen vielerorts angepasst, um Wählerinnen und Wähler zu halten. Das wirkt sich nicht nur darauf aus, was im EU-Rahmen in der Tagespolitik heute noch zu erreichen ist, sondern es bildet sich auch darin ab, dass das System EU aufgrund hoher Ratifizierungshürden nach den bisherigen Verfahren schwer veränderbar ist. Die „alte“ Europa-Politik wirkt kraftlos. Das beste Mittel gegen diese Fliehkräf-

Bild nur in Printausgabe verfügbar

te wäre eine überzeugende Politik, die Menschen nicht in Extreme abdriften lässt. In der Flüchtlingskrise sehen wir aber gerade, dass die Stimmungslage in der EU es so viel schwerer macht, zu gemeinsamen Politikansätzen zu finden.

Wie kann dieser Teufelskreis durchbrochen werden? Auch die etablierten Kräfte müssen glaubhaft machen, dass sie die EU nicht als heilige Kuh verstehen, sondern als Vehikel, mit dem die Herausforderungen des 21. Jahrhunderts bewältigt werden können. Wenn sie die dramatischen globalen Veränderungen thematisieren, aber nur zu graduellen Veränderungen des Systems EU bereit und in der Lage sind, dann verliert die EU weiter an Glaubwürdigkeit. Vielleicht es ist hilfreich, die Balance von nationalen und europäischen Lösungsansätzen neu zu überdenken – wie wir es gerade in der Flüchtlingskrise erleben.

Die Rückkehr des eigenen staatlichen Rahmens als Bezugspunkt löst in der Europa-Debatte tiefe Verunsicherung aus. Vielleicht sind wir mit zu viel Überschwang an das postnationale Integrationsprojekt herangegangen und haben aus den Augen verloren, dass für die meisten Menschen ihr Staat der wesentliche Bezugspunkt bleibt. So sehr die Idee der EU weiterhin begeistert, sie löst bei vielen auch das Unbehagen aus, in der neuen entgrenzten Welt nicht mehr vorzukommen. Diesem Gefühl müssen sich all diejenigen annehmen, die mit guten Argumenten weiterhin am europäischen Projekt bauen wollen.

Der Kern des Gemeinsamen

Auch in rechtlicher Perspektive haben sich die Fliehkräfte verstärkt. Europa-Recht wird ganz unterschiedlich angewandt; das Vertragsrecht hat sich infolge der Krise der Währungsunion zu einem Geflecht von internationalen Verträgen entwickelt, die zwar mit dem EU-Primärrecht verknüpft sind und auch in dieses überführt werden sollen. Aber gegenwärtig zeichnet sich

das Bild eines Flickenteppichs mit allerlei losen Fäden. Und es stehen weitere Differenzierungen im Raum (etwa „Mini-Schengen“).

Darüber hinaus würde ein britischer Austritt aus der EU bedeuten, dass rechtlich eine neue Basis für die Beziehungen zwischen der EU und dem Vereinigten Königreich gefunden werden muss, die den dichten Wirtschafts- und Handelsbeziehungen auch in Zukunft Rechnung trägt. Das ist machbar, wird aber die Komplexität der Rechtsbeziehungen der Staaten Europas noch erhöhen. Rechtlich lässt sich das vermutlich irgendwie durchhalten; das alle verbindende Element wäre jedoch immer weniger sichtbar.

Was Europa zusammenhält

Ist die Antwort darauf der Schritt ins Kerneuropa? Diese Debatte hat noch einmal an Fahrt aufgenommen. Ein aktiver Schritt hin zu einem „Kerneuropa“, der sicherlich unter anderem von Deutschland ausgehen würde, könnte jedoch genau ins Gegenteil umschlagen. Das Kalkül wäre, den Fliehkräften eine Konsolidierung des Kerns entgegenzusetzen, der zur Stabilisierung des Ganzen beiträgt. Umgekehrt spricht einiges dafür, dass die Desintegration an der

Peripherie deutlich schneller vorangehen könnte, als wir es noch vor einigen Jahren für möglich gehalten hätten – mit fatalen Folgen für die EU als Ordnungsmodell des ganzen Kontinents. Was aber hält die Staaten Europas letztlich zusammen? In dieser Frage kann man die Rechtsgemeinschaft als Bezugsrahmen beiseiteschieben.

Das mag ohnehin eine zutiefst deutsche Perspektive sein. Europäisch sein misst sich nicht an Integrationstiefe oder -dichte, sondern daran, sich für gemeinsame Werte stark zu machen. Sich auf dieses Thema zu konzentrieren, ist keine leere Phrase, sondern hat ganz konkret mit der Lebenswelt vieler Menschen in Europa zu tun. Dazu hat vor allem die Auseinandersetzung mit Putins Russland in den vergangenen Jahren geführt.

Es ist kein Zufall, dass sich der Präsident des Europäischen Rates gerade mit dieser Frage beschäftigt hat. Donald Tusk hat sich Anfang Februar 2016 mit einem Reformpapier¹ an die Regierungen der EU-Länder gewandt. London plant noch in diesem Jahr, ein Referendum über die EU-Mitgliedschaft des Landes auf der Basis eines mit der EU ausgehandelten Reformpakets abzuhalten. Die Verhandlungsposition des Europäischen Rates enthält auch eine Deutung des Zieles der „immer engeren Union der Völker“ aus der Präambel des EU-Vertrags.² Der Regierung in London ist dieser Begriff ein Dorn im Auge, steht er doch für die Briten für einen ungebremsten kontinentalen Integrationismus.

Das Ziel der EU:
eine „immer engere
Union der Völker“

¹ Vgl. EUCO 4/16, Brüssel, 2.2.2016, über: <http://www.consilium.europa.eu/en/home/>

² “References in the Treaties and their preambles to the process of creating an ever closer union among the peoples of Europe are primarily intended to signal that the Union’s aim is to promote trust and understanding among peoples living in open and democratic societies sharing a common heritage of universal values. They are not an equivalent to the objective of political integration. Therefore, the references to an ever closer union among the peoples of Europe do not offer a basis for extending the scope of any provision of the Treaties or of EU secondary legislation. They should not be used either to support an extensive interpretation of the competences of the Union or of the powers of its institutions as set out in the Treaties.” Ebenda, S. 9.

Moment mal, sagen nun die Berater des Präsidenten des Europäischen Rates, so ist das doch gar nicht gemeint. Mit der Formel der „immer engeren Union der Völker“ seien doch explizit die Völker Europas angesprochen. Die Union diene dazu, „Vertrauen und Verständigung zwischen den Völkern Europas zu fördern, denen gemeinsam ist, dass sie in offenen und demokratischen Gesellschaften leben, die sich auf das gemeinsame Erbe universeller Werte gründen“. Ein Äquivalent zum Ziel der politischen Integration sei dies nicht und damit wohne der Formel auch kein Automatismus zur Integration im Sinne von Souveränitätstransfers inne. Die Briten hätten also keinen Grund zur Sorge. Diese Interpretation provozierte sogleich Widerspruch. Der langjährige ehemalige Europa-Abgeordnete Andrew Duff warnte mit guten Argumenten vor einer Umdeutung des Prinzips der „immer engeren Union“, da dies endgültig zu einer Desintegration der Union führe.³

Nüchtern betrachtet, könnte man aber auch sagen: Donald Tusk ist am Puls der Zeit und weiß, dass er mit dieser Interpretation möglicherweise nicht nur bei den Briten landen kann, sondern auch andernorts in der EU. Die ganz entscheidende Frage ist für Europa gegenwärtig die der gemeinsamen Werte. Jetzt auf die geteilte Erfahrung universeller Werte in demokratischen und offenen Gesellschaften zurückzugreifen, ist klug und weit mehr als der kleinste gemeinsame Nenner. Es ist auch klug, die Völker und nicht in erster Linie die Staaten in den Blick zu nehmen.

Jetzt wird es darauf ankommen, die Debatte über das, was uns verbindet, so zu gestalten, dass sie die Menschen in der EU nicht weiter voneinander entfernt, sondern im Gegenteil wieder zu einem Mehr an Einheit führt. Europa ist zu einem Kontinent der Verzagten geworden. Wir erleben gerade, wie dünn die Schicht der Europäisierung auch nach vielen Jahrzehnten letztlich ist. Wir sind Zeugen tiefer Risse innerhalb und zwischen unseren Gesellschaften, die zum Teil hausgemacht sind, aber auch von außen befeuert werden.

Diese Risse müssen wir offensiv zum Thema machen. Wir müssen danach fragen, wo ihre Ursachen liegen; wir müssen einander zuhören und anerkennen, dass wir unterschiedliche Wahrnehmungen im Hinblick auf die tiefen Krisenerfahrungen der vergangenen Jahre haben. Wir müssen uns selbstkritisch fragen, welche Rolle die europäische Ebene in diesen Fehlentwicklungen spielt und wie wir damit umgehen. Wir müssen deshalb mehr Orte schaffen, an denen die Europäerinnen und Europäer diese Themen miteinander verhandeln können. Wenn wir dies tun, können wir auch wieder zu einer Anerkennung dessen finden, was uns eint und zuversichtlich machen kann.



Almut Möller

leitet das Berliner Büro
des European Council
on Foreign Relations
(ECFR).

³ Andrew Duff: <http://andrewduff.blogactiv.eu/2016/02/04/facilitating-coexistence-the-end-game-for-brexit/>