EUROPÄISCHE INTEGRATION 20.08.2020 | Winfried Veit

Geht's auch 'ne Nummer kleiner?

Zähe Verhandlungen und ständige Blockaden – 27 Länder sind zu viele. Eine Gruppe aus wenigen EU-Staaten sollte in Zukunft allein voranschreiten.

Dass sich der Europäische Rat auf seinem Juli-Gipfel auf ein gigantisches Corona-Wiederaufbauprogramm („Next Generation EU“) und nebenbei auf den siebenjährigen EU-Finanzrahmen geeinigt hat, ist zweifellos eine gute Sache. Weniger gut sind die Umstände, unter denen diese Einigung zustande gekommen ist, und die zahlreichen Stolpersteine, die auf dem Weg zu ihrer Verwirklichung zu erwarten sind. Der Kompromiss gelang erst „nach episch langen, harten und zum Teil quälenden Verhandlungen“, wie es der SWP-Experte Peter Becker ausdrückte.

Für die Umsetzung ist zunächst die Zustimmung des Europäischen Parlaments erforderlich, das bereits gewichtige Einwände erhoben hat. Sodann müssen auch die nationalen Parlamente zustimmen, und schließlich müssen die Mitgliedstaaten sogenannte „Aufbau- und Resilienzpläne“ als Voraussetzung für Zahlungen aus dem Fonds vorlegen. All dies soll bis Ende dieses Jahres geschehen, also noch unter der deutschen Ratspräsidentschaft, damit die Programme ab 2021 anlaufen können.

Abgesehen vom Risiko des Scheiterns, das jedem dieser Schritte anhaftet (wozu noch die in der Schwebe befindliche Frage von Sanktionen bei Verstößen gegen die Rechtsstaatlichkeit kommt), hat die ganze Prozedur schon lange vor dem eigentlichen Gipfel gezeigt, wie zerstritten die Mitgliedstaaten sind und wie tief das Misstrauen zwischen einigen von ihnen sitzt. Wenn einige Stimmen in diesem Zusammenhang von einem „Hamilton-Moment“ in Richtung europäischer Bundesstaat sprechen, dann ist daran richtig, dass die EU begrenzt eigene Schulden machen und eigene Steuereinnahmen erheben kann, mehr aber nicht. Jeder weitere Schritt dürfte auf den heftigen Widerstand mehrerer, wenn nicht der Mehrheit der Mitgliedstaaten stoßen. Denn die Coronakrise hat, wie zuvor schon die Finanz- und die Migrationskrise, die „bestehenden ökonomischen und sozialen Gräben zwischen den Mitgliedstaaten“ vertieft, wie Björn Hacker vor kurzem in diesem Journal schrieb.

Die Begleitumstände von „Next Generation EU“ haben einmal mehr die geopolitische und geoökonomische Heterogenität der EU-27 deutlich gemacht, auch wenn mit Großbritannien der größte Blockierer weitergehender Integration das angeschlagene europäische Schiff verlassen hat. Jetzt müssen die anderen Bremser aus der Deckung hervorkommen, die sich bisher hinter dem breiten britischen Rücken verstecken konnten. Sie taten das bei den Verhandlungen über das Corona-Programm denn auch in Gestalt der „sparsamen Vier“ (+ Finnland) und stießen erwartungsgemäß auf den verbissenen Widerstand der Südeuropäer. Daneben spielten die Ostmitteleuropäer in Gestalt der Visegrád-Vier eine Sonderrolle, die sich im Wesentlichen auf das Herausschlagen möglichst großer finanzieller Vorteile (und im Falle Ungarns auf die Vermeidung von Sanktionen) konzentrierte. Im Grunde schält sich mit jeder Krise verstärkt ein „Europa der konzentrischen Kreise“ heraus, mit verschiedenen geopolitischen Gruppierungen, die um einen Kern kreisen. Wo aber ist der Kern?

Die ganze Prozedur hat schon lange vor dem eigentlichen Gipfel gezeigt, wie zerstritten die Mitgliedstaaten sind und wie tief das Misstrauen zwischen einigen von ihnen sitzt.

„Der deutsch-französische Motor wurde wieder in Gang gesetzt“, meint Björn Hacker, meldet aber zugleich Zweifel an, ob Bundeskanzlerin Angela Merkel tatsächlich „die ehrliche Maklerin für die europäische Sache“ ist, die sie gegenüber Paris zu sein vorgibt. Die Zweifel sind berechtigt, denn seit Frankreichs Präsident Emmanuel Macron seine Partner mit oftmals impulsiven, aber zumeist sinnvollen Initiativen geradezu überschüttet, prallt nahezu alles an der europäischen Zentralfigur Merkel ab, die in der Kanzlerdämmerung wieder einmal ihre Krisenmanagement-Fähigkeiten unter Beweis stellt, aber in europapolitischen Fragen offensichtlich kein Neuland mehr betreten möchte. Aber ohne Berlin geht es nun einmal nicht. Die deutsch-französische Initiative, die am Beginn von „Next Generation EU“ stand, war immerhin ein hoffnungsvolles Zeichen, ebenso wie die Zustimmung der Bundesregierung zu höherer Verschuldung und Zuschüssen für die Empfängerländer.

Auf diesem Weg hin zu einem europäischen Kern gilt es – ob mit oder ohne Merkel – voranzuschreiten, und vielleicht könnten ja die Pro-Europäer aller Parteien, allen voran die SPD mit ihrem Kanzlerkandidaten Olaf Scholz, die Gunst der Corona-Stunde nutzen und das europäische Projekt gemeinsam mit Macron und einigen

anderen vorantreiben. Denn ein einiges und damit handlungsfähiges Europa ist notwendig angesichts einer Welt aus den Fugen und einer sich in Auflösung befindlichen regelbasierten multilateralen Weltordnung. Wie kann ein solches (Kern-)Europa geschaffen werden?

Die Wende muss von der schlichten Erkenntnis ausgehen, dass eine Struktur, die für sechs Gründungsmitglieder geschaffen wurde, für zunächst neun, dann 12 und 15 vielleicht noch ausgereicht hat, aber nicht mehr für 27 Mitgliedstaaten. Zwar gab es Fortschritte in Richtung einer stärkeren Harmonisierung und Steuerung in den verschiedenen Verträgen von Maastricht bis Lissabon, die aber bei weitem nicht ausreichten. Einigkeit tut also not. Wo aber soll sie herkommen, wenn schon über die kleinsten Details nächtelang verbissen gestritten wird, wie zuletzt wieder über das Corona-Hilfsprogramm?

Dafür gibt es eine einfache Formel: Die Zahl der Mitspieler muss drastisch gesenkt werden. Der Ethnologe Karl von Loesch hat schon in den zwanziger Jahren des letzten Jahrhunderts beim Thema „Paneuropa“ festgestellt, dass der jeweils „geringst interessierte“ Staat die Geschwindigkeit und Tiefe der Zusammenarbeit in einer übernationalen Organisation bestimmt. Es ist eben nicht so, dass „größer“ automatisch „stärker“ bedeutet, sondern es kann das genaue Gegenteil bewirken. Der kleinste gemeinsame Nenner wird dann zur Grundlage der Einigung, und die Folgen kann man am Zustand der EU ablesen.

Die Zahl der Mitspieler muss drastisch gesenkt werden.

Ausgangspunkt für ein kleineres, aber handlungsfähigeres (Kern-)Europa als „strategische Union“ wäre ein „Vertrag im Vertrag“, wie ihn schon Joschka Fischer in seiner bekannten Rede an der Humboldt-Universität im Mai 2000 forderte. Will heißen: Eine Gruppe von „willigen und fähigen Mitgliedstaaten“ schreitet voran und lässt sich von den anderen nicht (mehr) blockieren, wie dies in der Vergangenheit oft der Fall war. Diese Gruppe von zunächst vielleicht acht bis zwölf Ländern konzentriert sich auf lediglich drei zentrale Politikfelder: Außen- und Verteidigungspolitik; Wirtschafts- und Finanzpolitik; innere und äußere Sicherheit. Alles andere wird den Nationalstaaten bzw. der nach wie vor bestehenden EU überlassen.

Damit vermeidet man den Fehler des „sanften Monsters Brüssel“ (Enzensberger), sich in kleine und kleinste Details einzumischen, was

nicht nur die Bürger, sondern auch die Nationalstaaten verärgert. Auf der anderen Seite würde dieses Kerneuropa aber in den drei Kernbereichen voll integriert sein und über entsprechende demokratische Strukturen verfügen. Um diesen Kern würden sich die übrigen EU-Mitglieder als erster, und die Beitrittskandidaten sowie Länder der Europäischen Nachbarschaftspolitik, aber auch Großbritannien, Norwegen und die Schweiz als zweiter konzentrischer Kreis legen.

Für ein solches Modell spricht, dass auch nach dem Brexit das Europa der 27 noch immer nicht wirklich handlungsfähig und damit auch kein ernsthafter Spieler auf der weltpolitischen Bühne ist. Ein kleineres, aber in seinen Kernbereichen stärker integriertes Europa könnte diese Rolle spielen – und die anderen einer Lokomotive gleich hinter sich herziehen. Angesichts einer Welt aus den Fugen bleibt nicht mehr viel Zeit dafür, wenn Europa seine Werte bewahren und verteidigen will.



Winfried Veit
Freiburg

Dr. Winfried Veit ist Politikwissenschaftler und Dozent für internationale Beziehungen an der Universität Freiburg. Er war bis 2011 für die Friedrich-Ebert-Stiftung tätig, u.a. als Referatsleiter für Osteuropa und Zentralasien sowie Leiter der Büros in Südafrika, Israel, Paris und Genf. Zuletzt ist sein neues Buch „Europas Kern - Eine Strategie für die EU von morgen“ erschienen.