



Oswald von
Nell-Breuning
Institut

für Wirtschafts- und
Gesellschaftsethik

der Philosophisch-Theologischen
Hochschule Sankt Georgen



NBI-Positionen 2019/1

Friedhelm Hengsbach SJ

Die „schwingende Architektur“ der EU - zerfasert sie im Gestrüpp des europäischen Alltags?

Erweiterte und zum 1.3.19 aktualisierte Fassung eines Gesprächs mit Ulrike Holler, das am 18.11.18 in der Matinee des Frankfurter Club Voltaire stattfand.

Im März 2019 scheinen das Ringen, die Auseinandersetzung und das Pokern zwischen der Europäischen Union und den Abgeordneten des britischen Unterhauses bzw. der Premierministerin Theresa May zu eskalieren. Nach zweijährigen intensiven Verhandlungen spitzt sich die Konfrontation zwischen den Positionen der EU unter Einschluss der spezifischen Interessen der Republik Irland, und den Positionen des Vereinigten Königreichs, zu dem Nordirland als dessen Bestandteil gehört, zu.

Im Mittelalter und bis in die Neuzeit hinein baten die römischen Päpste wechselnde weltliche Herrscher darum, ihnen gegen militärische Attacken germanischer, lombardischer oder französischer Truppen zu helfen. Sahen sich umgekehrt zu Beginn des 21. Jahrhunderts die Repräsentanten der EU dazu gedrängt, Papst Franziskus um ein „Signal der Hoffnung“ zu bitten, um jene Risse und Bruchlinien abzuwehren, die sich für die Europäische Union abzeichneten, nachdem abzusehen war, dass die Briten in einem Referendum über den Austritt des Vereinigten Königreichs aus der EU abstimmen würden? 2016 wurde dem Papst der Karlspreis der Stadt Aachen verliehen. Die in Rom versammelten Vertreter der Kommission, der Parlaments und des Europäischen Rates hatten sich zu dem Festakt im Vatikan versammelt. Dort wurden sie mit der Frage des Papstes konfrontiert: „Was ist los mit dir, Europa?“

Die Stadt Aachen hat sich wiederholt am Glanz europäischer Aufbrüche und Visionen beauschert. In der alten Kaiserstadt wurde 2018 dem französischen Staatspräsidenten Emmanuel Macron der Karlspreis verliehen. Im Februar 2019 - inmitten der Auseinandersetzungen des britischen Unterhauses mit der Premierministerin um die Form des Brexits - wurde dort die deutschfranzösische Freundschaft pompös inszeniert. Sie sollte den ersten Élysee-Vertrag von 1961 aktualisieren, der von Konrad Adenauer und Charles de Gaulle vereinbart wurde, und gleichzeitig auf eine vertiefte europäische Einigung der Rest-EU ausstrahlen. Dass jedoch die Strahlen dieses symbolischen Spektakels in das Gestrüpp des europäischen Alltags hineinwirken, bleibt zunächst nur eine widerlegbare Vermutung. Denn erfahrungsgemäß existiert

die EU in einem notorischen Krisenmodus, im Dauerzustand einer „Wanderbaustelle“. Dass sie daran nicht zerbricht und auseinanderfällt, mag man als seltsam empfinden. Tatsächlich jedoch verfügt die EU über eine „schwingende Architektur“. Zahlreiche Verknotungen werden nämlich nicht, wie vom großen Alexander gewaltsam durchgehauen, sondern geduldig und behutsam gelöst. Ob dieses Verfahren auf lange Sicht beibehalten werden kann, mag zweifelhaft sein. Es bleibt jedoch in diesen Wochen der Gegenstand einer letzten Hoffnung, dass die verhärtete Aporie des Austrittsabkommens in einen verständigen Kompromiss der Europäischen Union mit dem Vereinigten Königreich mündet.

1. Das Gestrüpp des europäischen Alltags

(1) Der Brexit

Seit dem informellen Gipfeltreffen der Rest-EU in Salzburg im September 2018, auf dem übereinstimmend bekräftigt wurde, das Austrittsabkommen sei an eine „solide, operative und rechtsverbindliche Lösung für Irland“ gekoppelt, warten die Mitgliedsländer darauf, wie das Vereinigte Königreich und die britische Regierung auf den ausgehandelten Vertrag reagieren. Nachverhandlungen lehnen die EU-Organen und nationale Regierungen ab. Sie haben jedoch eine gemeinsame politische Erklärung abgegeben, die größtmögliche Klarheit über die künftigen Beziehungen schafft. Das Unterhaus hat am 15.1. 2018 das Abkommen mit 432 zu 202 Stimmen verworfen. Aber die Premierministerin überstand am folgenden Tag ein Misstrauensvotum, das von der eigenen Partei eingebracht worden war.

Der von Theresa May angekündigte und am 21.1. vorgelegte Plan B wurde von vielen Abgeordneten jedoch als enttäuschend angesehen. Dennoch will sie weitere Gespräche führen und mit der EU über die Grenzfrage nachverhandeln, was deren Vertreter strikt ausschließen. Seitdem kursieren in der Bevölkerung und in der politischen Öffentlichkeit unterschiedliche Vorschläge: „No-deal“, „peoples vote“, Neuwahlen, eindeutige Befristung der offenen irisch-nordirischen Grenze, Verschiebung des Austrittstermins, Modelle eines Kanada plus oder eines Norwegen plus, Europäischer Wirtschaftsraum, Zollunion, Freihandelszone, WTO-Regime. Am 29.1. hatten Abgeordnete des Unterhauses fraktionenübergreifend Änderungsanträge eingebracht, von denen sieben durch den Speaker zugelassen wurden, ohne dass sie die Regierung binden. Zwei Anträge konservativer Abgeordneter fanden eine Mehrheit, nämlich den unregelmäßigen Austritt auszuschließen sowie mit der EU nachzuverhandeln, um Alternativen zur umstrittenen irisch-nordirischen Grenzregelung zu finden. Der Antrag des Laborchefs Jeremy Corbyn, das Vereinigte Königreich solle im Rahmen einer Zollunion mit der EU verbunden bleiben, wurde abgelehnt. Daraufhin bedrängten mehrere Abgeordnete die Premierministerin, auch selbst einen unregelmäßigen („No deal“-) Brexit auf jeden Fall auszuschließen. Sie sind offensichtlich gewillt, am 27.2. das Gesetz des Handelns selbst in die Hand zu nehmen und der Regierung Wege zu weisen, wie der drohende „worst case“ vermieden werden könne. Um solchen Plänen zuvorzukommen, vollzog Theresa May eine spektakuläre Kehrtwende und legte dem Parlament einen Drei-Stufen-Plan vor: Am 12.3. werde sie dem Unterhaus das bereits abgelehnte Austrittsabkommen erneut vorlegen. Bei einem positiven Ergebnis würde das Vereinigte Königreich die EU geregelt verlassen, eventuell mit einem geringen Aufschub. Falls die Abgeordneten den Vertrag erneut ablehnen, würden sie über einen unregelmäßigen Austritt abstimmen; eine Mehrheit dafür ist extrem unwahrscheinlich. Dann würde zwei Tage später, am 14.3. über eine Verschiebung des Austrittstermins um maximal drei Monate abgestimmt. Dass der EU-Gipfel am 21./22.3. einer solchen Verschiebung zustimmt, ist zu erwarten, nachdem Angela Merkel und Emmanuel Macron - unterschiedlich akzentuiert - die Bereitschaft dazu signalisiert haben. Zwar bleibt ungewiss, welche neuen Ereignisse und Einsichten innerhalb der kurzen Phase einer Verschiebung des „Brexit“ auftauchen sollten, aber das britische Parlament und die Regierung des Vereinigten Königreichs appellieren an die 27 Ver-

tragspartner der Rest-EU, dass auch sie einlenken sollten, nachdem sie bisher Nachverhandlungen immer kategorisch ausgeschlossen hätten. Denn ein Austritt ohne Vertrag werde sowohl für das Vereinigte Königreich als auch für die Rest-EU erhebliche, risikoreiche Folgen haben. Das Mantra des Kommissionspräsidenten Juncker: „Das Vereinigte Königreich soll sich an den Spielregeln der EU-27 messen lassen. Nicht wir verlassen das UK, sondern das Vereinigte Königreich verlässt die EU“, klingt polemisch arrogant und ist völlig unangemessen. Indem die EU sich auf ihre notorisch „schwingende Architektur“ besinnt, sollte sie bereit sein, die riskante und harte Haltung der Verweigerung aufzusprengen und sich an der Suche nach fairen Alternativen zu beteiligen.

(2) Die Gelben Westen

Auf die spektakulär aufgeladene Erneuerung des Élysée-Vertrages am 21.1. in Aachen ist ein dreifacher Schatten gefallen. Die Präsentation eines Plan B, den Theresa May am Vortag dem britischen Unterhaus zumutete, hat nicht nur die Abgeordneten, sondern auch die Vertreter der EU enttäuscht. Das angestrengte Verschweigen des terminlichen Zusammenpralls der Londoner

Abstimmung mit dem Aachen-Event belegt die Kluft zwischen der erhabenen Sphäre, in der sich die Führungseliten bewegen, und dem Gestrüpp des europäischen Alltags. Eine zweite Terminkollision hat die Aachener Élysée-Feier mit dem Duett Angela Merkel und Emmanuel Macron eingetrübt: Genau diesen Tag hatten nämlich Abgeordnete des Deutschen Bundestags und der französischen Nationalversammlung vereinbart, um des ursprünglichen Vertrags zu gedenken, der vor 55 Jahren in Paris vereinbart wurde. Dass die Exekutive einen terminlichen Vorrang vor dem Parlament beansprucht, passt kaum zu Macrons visionär skizzierter Souveränität eines neu zu gründenden europäischen Parlaments. Noch befremdlicher ist drittens das Ausblenden des brodelnden Aufruhrs der Gelbwesten gegen den französischen Präsidenten während der feierlichen Unterzeichnung dieses zweiten Élysée-Vertrags im befreundeten Nachbarland.

Seit November des vergangenen Jahres hat sich eine neue soziale Basisbewegung gegen den französischen Präsidenten formiert. Ihre Mitglieder und Sympathisanten nutzen die sozialen Netzwerke zur Kontaktaufnahme, treten überraschend auf, bedienen sich intelligenter und fantasievoller Kampfmittel, blockieren die Schnittstellen der öffentlichen Infrastruktur, etwa Autobahnauffahrten, Mautstellen oder Verkehrskreisel. Sie sammeln Teile der Landbevölkerung, Arbeiter, die um den Verlust des Arbeitsplatzes und der Wohnung bangen, kleine Leute am Rand städtischer Ballungszentren, deren Kaufkraft infolge der Steuerlast schmilzt, Arbeitslose und Jugendliche ohne berufliche Perspektive und Chance eines sozialen Aufstiegs; sie beklagen, dass sich ihre Lebensverhältnisse verschlechtert haben, die EU sie vor dem Strom der Geflüchteten nicht schützt. Die Gegenmacht, die sie von unten her aufgebaut haben, sprengt den traditionellen Rahmen gesellschaftlicher Auseinandersetzungen, wie Parteien, Gewerkschaften und selbst „La république en marche“ sie bisher geführt haben. Ihre ausschließliche Zielscheibe ist der Präsident und dessen von oben her den einfachen Menschen zugemuteten sozialen Einschnitte bei den Renten, der solidarischen Sicherung und der Gesundheitsversorgung. Mit ihren hartnäckigen Forderungen verunsichern sie die Regierung, lassen den Präsidenten, der sich vom Élysée-Palast aus allein dem „Volk“, der „Nation“ gegenüber sieht, ratlos erscheinen, nachdem die mittleren Ansprechpartner der Regierung weggebrochen sind. Es scheint den Gelbwesten trotz des Polizeieinsatzes mit Hartgummigeschossen schon gelungen zu sein, Macrons monokratische Reformaura einzutrüben und den Rückbau des Sozialstaats zugunsten wirtschaftlicher Eliten, den dieser von deutschen Koalitionsregierungen abgekupfert hat, auszubremsen.

Nachdem der Präsident auf den Protest der Gelbwesten hin lange geschwiegen hat, wandte er sich am 10. Dezember in einer Fernsehansprache an das Volk, zwischen dem und ihm selbst niemand steht. Er ging einen Schritt auf die Gelbwesten zu und nannte ihre Forderungen legitim. So waren die höheren Steuern auf Kraftstoffe bereits ausgesetzt worden. Die berechnete Wut könne auch als eine Chance gesehen werden. Er sei bereit, für die aktuelle Krise seinen Teil Verantwortung zu übernehmen, dass er sich in den vergangenen Jahren zu sehr auf die Reformprogramme konzentriert und auch manche von ihnen durch seine Worte verletzt habe. Er wolle sich für ein Frankreich einsetzen, in dem man würdig und von seiner Arbeit leben kann. Deshalb kündigte er erhebliche sozialpolitische Zugeständnisse an, etwa eine Erhöhung des Mindestlohns, von Steuern und Sozialabgaben befreite Überstunden, Entlastung der Rentner. Ob in den Steuergeschenken, im Respekt vor den Gelbwesten, im einfühlsamen Hinhören, aber autonomen Entscheiden von oben sowie im nationalen Glauben an gute Lösungen bereits die Chance liegt, die Krise zu lösen? Macrons Ansprache endet mit dem Bekenntnis: „Meine einzige Sorge gilt dir, mein einziger Kampf ist für dich“. Die Forderungen der Gelbwesten sind inzwischen höher geschraubt - Steuersenkungen, höhere Kaufkraft, mehr direkte Demokratie.

Etwa einen Monat nach der Fernsehansprache, während bis zum Jahreswechsel die Dynamik der Gelbwestenbewegung abzuschwächen schien, im neuen Jahr jedoch wieder an Fahrt gewonnen hat, veröffentlichte Emmanuel Macron am 15. Januar einen „Brief an die Franzosen“ und eröffnete eine „große nationale Debatte“. In dem fünfseitigen Brief formuliert ein besorgter Landesvater 34 Fragen, worüber die Regional- und Landespolitiker in den nächsten zwei Monaten in Rathäusern, Bahnhöfen und auf Wochenmärkten mit Bürgerinnen und Bürgern diskutieren sollen. Danach will der Präsident einen Rechenschaftsbericht vorlegen. Die große Debatte ist in vier Handlungsfelder gegliedert: Steuern, Organisation des Staates, ökologischer Übergang, Demokratie und Bürgerschaft. Die Fragen sind sehr konkret gefasst: Welche Steuern, welche Staatsausgaben sollen prioritär gekürzt werden, wer soll die Energiewende bezahlen, was soll mit alten Autos und Heizungen geschehen, wie soll die Beteiligung der Bürger an der Demokratie weiterentwickelt werden, brauchen wir mehr Volksentscheide? Der Brief zeigt, dass dem Präsidenten viele Anregungen und Ideen einfallen; er fordert dazu auf: „Lasst uns über alles reden“. Aber wie werden die Antworten gesammelt und ausgewertet, welche Konsequenzen, wessen Entscheidungen sind zu erwarten? Die Debatte sei keine Stimmabgabe, kein Referendum. Wie begrenzt ist dann deren Verbindlichkeit? In den Fragen des Präsidenten kommen die Themen der Gelbwesten nicht vor: Vermögensteuer; Kaufkraftminderung; Obdachlose; Plebiszite; die Einfluss nehmen auf Gesetze und Abstimmungen; Lohnforderungen für soziale Dienste, politische Beteiligung. Die Chance, dass Macron mit der Inszenierung einer nationalen Debatte die Krise übersteht, scheint gering zu sein. Schon 70 Prozent der Franzosen zweifeln an deren Erfolg. Bereits der Auftakt des großen Dialogs war kein gutes Vorzeichen: In einem Dorf der Normandie, das durch massierte Polizeipräsenz wie eine Festung abgeriegelt wurde, sprach der Präsident mit etwa 600 Bürgermeistern über deren Anliegen.

(3) Das marktradikale Erbe

Seit Mitte der 1980er Jahre haben sich drei wirtschaftstheoretische Legenden ausgebreitet: „Der Markt ist die Grundform menschlicher Beziehungen“. „Die Geldsphäre ist der Motor wirtschaftlicher Dynamik; sie steuert die Realwirtschaft“. „Das privatwirtschaftliche Angebot ist der Bereitstellung öffentlicher Güter durch den Staat überlegen“. Solche Aberglaubenssätze sind politisch wirksam geworden bei der Konstruktion des Europäischen Binnenmarktes und dessen vier Freiheiten der Waren und Dienstleistungen, der Arbeit und des Kapitals. Den Wettbewerbsregeln des Binnenmarktes sind nationale Sozialstandards und die Tarifautonomie nachgeordnet.

Auch die Europäische Währungsunion folgt solchen Leitbildern. Sie ist fehlerkonstruiert und zwingt zu fortwährenden Reparaturen, weil sie bloß über zwei monetäre Stellgrößen verfügt: die Stabilisierung des Güterpreisniveaus und die Deckelung der öffentlichen Haushalte. Das nominal gleiche Zinsniveau in allen Staaten der Eurozone erzeugt regionale Ungleichgewichte, solange den Mitgliedsländern eine abweichende nationale Wirtschafts-, Beschäftigungs- und Lohnpolitik zugestanden wird. Die international kritisierten deutschen Exportüberschüsse verursachen in anderen europäischen Ländern Außenhandelsdefizite, einer Gläubigerposition Deutschlands entspricht eine Schuldnerposition anderer Länder. Diese Währungsunion bleibt ohne realwirtschaftliche Flanke eine politisch riskante, instabile Ruine. Auch wenn die Bundeskanzlerin wiederholt erklärt, dass die EU keine Sozialunion sei, eine Währungsunion ohne Sozialtransfers ist nicht belastbar, weshalb die Europäische Zentralbank durch indirekte Transfers die Eurozone vor dem Zerfall bewahrt. Dieser Ernstfall trat 2008 mit der globalen Finanzkrise ein, die durch die Investmentbanken verursacht worden war. Ihr war der ungebremste Anstieg der Vermögenspreise

vorausgegangen, bis die Blase platzte. Daraufhin bedrängten die Banken den Staat, dass er ihnen helfe. Anschließend empörten sie sich über die von ihnen verursachte hohe Staatsverschuldung und forderten deren Abbau. Die unterschiedlich hohe öffentliche Verschuldung löste spekulative Attacken der Finanzakteure gegen periphere Staaten der EU aus, denen das Krisenmanagement der Eurostaaten nicht gewachsen war. Einzig einer befreienden Erklärung der EZB ist es 2012 gelungen, die Spekulation zu beenden.

(4) Die Entfremdung West-Ost

Während der Blockkonfrontation hat der „lange Gang nach Westen“ (H. A. Winkler) die Lebensstile und Orientierungen der ursprünglichen EU-Staaten, die sich dem Einfluss der Vereinigten Staaten, der „pax americana“ ausgesetzt hatten, verändert. Mit den meist politisch motivierten EU Erweiterungen nach Süden am Ende der diktatorischen Regime, nach Norden und nach Osten ist das Einfühlungsvermögen des Westens der Mentalität und dem geschichtlichen Erbe der neuen Länder unter der Herrschaft des Osmanischen Reichs, der Habsburger Doppelmonarchie und der Sowjetmacht nur zögernd gefolgt. Die aus geschichtlicher Erfahrung verfestigte Mentalität beispielsweise vieler Polen, das eigene Land sei selten souverän, sondern wiederholt von fremden Mächten beherrscht gewesen und werde sogar unterschwellig vom Westen der EU her durch zentrale Organe der EU majorisiert, sollte ernst genommen, respektvoll reflektiert und fair beurteilt werden.

Denn aus wachsender Entfremdung wird leicht Rivalität. Angeblich leistungsfähige Nationen im Norden und im Westen sind bereit, wirtschaftlich schwächeren Mitgliedern solidarische Hilfe zu leisten. Aber die gewährten Kredite sind an rigorose Sparauflagen gekoppelt, marktkonforme Einschnitte lassen öffentliche Haushalte ausbluten, soziale Leistungen werden gekürzt mit der Folge von Altersarmut und arbeitslosen Jugendlichen ohne Perspektive. Deutsche Alleingänge unter Einsatz wirtschaftlicher Macht provozieren Ressentiments und Widerstand sowie unkontrollierte Gegenreaktionen kleinerer Partner; innerhalb der EU entstehen Anti-Koalitionen: Unter französischer Führung treffen sich regelmäßig sieben Mittelmeer-Anrainerstaaten („club med“), um Pläne einer anderen, nicht einseitig dominierten EU zu entwerfen. Die Visegrádgruppe wehrt sich gegen die Dublin III-Verordnung und die Regeln zur Verteilung der Geflüchteten. Die Westbalkanstaaten unter der Regie Österreichs haben relativ autonom beschlossen, die Balkanroute abzuriegeln. Eine „drei Meere-Koalition“ der Länder zwischen Ägäis, Schwarzem Meer und Ostsee hält Kontakte mit den USA und Russland aufrecht, die Gruppe der „16+1“ Staaten innerhalb und außerhalb der EU bemühen sich um eine stärkere Zusammenarbeit unter der Regie der Volksrepublik China.

Die Brüsseler Zentralbehörden riskieren, dass sich die Kluft zwischen den west- und osteuropäischen Nationen vertieft. Die Kommission hat 2017 ein Vertragsverletzungsverfahren gegen die Warschauer Regierung eingeleitet wegen eines Gesetzes, das die Unabhängigkeit der Richter des Obersten Gerichts beseitigt; die zweite Stufe des Verfahrens wurde im August 2018 eingeleitet. Das EU-Parlament hat im September 2018 der ungarischen Regierung zahlreiche Verstöße gegen das Rechtsstaatsprinzip vorgeworfen und den EU-Ministerrat aufgefordert, über die Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens gegen Ungarn zu beraten. Die Vertreter der deutschen Industrie äußern ein deutliches Unbehagen über derartige Sanktionen, die sie als übereilt verurteilen. Mir scheint es bedeutsam zu sein, das Institutionengefüge einer Demokratie nicht ausschließlich mit den Begriffsmerkmalen des „Rechtsstaats“ zu identifizieren. Die westlichen Demokratien haben vorwiegend freiheitliche Grundrechte in ihre Verfassungen integriert, wirtschaftlich-soziale-kulturelle Anspruchsrechte sowie politische und zivile Beteiligungsrechte sind meist in Generalklauseln versteckt worden. Deshalb sollten die gesellschaftlichen Optionen, die in das jeweilige Demokratieverständnis europäischer Nationalstaaten eingegangen sind, nicht über einen Kamm, schon gar nicht über den der westlichen Demokratien geschoren werden.

(5) Die deutsch-französische Achse Mit einer Neuauflage des Élysée-Vertrags sollte in der karolingischen Kaiserstadt Aachen nach zähen Vorbereitungen dokumentiert werden, dass die Freundschaft zwischen Deutschland und Frankreich für die Zukunft der Europäischen Union unverzichtbar bleibt, auch wenn die Kanzlerschaft Angela Merkels ihrem Ende entgegen geht und Emmanuel Macron von den revolutionären Gelbwesten bedrängt wird. Folglich wurden einige Absichtserzählungen in symbolischer Wolkenhöhe zusammengestellt: Die intensive Zusammenarbeit der beiden Staaten soll die Wirtschafts- und Währungsunion vertiefen, den Binnenmarkt vollenden, die Konvergenz zwischen den Staaten fördern sowie die auf industrieller Basis gestützte Wettbewerbsfähigkeit ihrer Volkswirtschaften stärken. Ein Kernpunkt des Vertrags ist die Verteidigung, die Sicherheit, der militärische Beistand bei einem bewaffneten Angriff auf eines der Hoheitsgebiete, ein gemeinsamer Ansatz für Rüstungsexporte sowie Operationen zur Konfliktbewältigung in Afrika. Außerdem wird dem Bemühen um die Partnersprache in der Öffentlichkeit besonderes Gewicht beigemessen. Für die Stärkung der deutsch-französischen Freundschaft spielen Kultur und Medien eine entscheidende Rolle. Deshalb sollen die Bildungssysteme, insbesondere Exzellenzinstrumente für Forschung, Ausbildung und Berufsbildung enger zusammengeführt werden, so dass ein gemeinsamer Kultur- und Medienraum entsteht. Ein ganz besonderes Augenmerk gilt den grenznahen Euroregionen. Sie sollen erweiterte Zuständigkeiten für gemeinsame Initiativen höherer Mobilität, künstlicher Intelligenz und digitaler Netze erhalten.

Die plakative Auflistung zentraler Schwerpunkte etwa eines gemeinsamen Wirtschaftsraums mit deutsch-französischem Rat von Wirtschaftsweisen und einer gemeinsamen Wirtschaftskultur, einer militärischen Beistandspflicht im Krieg, der Aufwertung der Grenzregionen und der Digitalisierung übertüncht die mentalen, kulturellen und politischen Distanzen, die trotz zugesicherter Freundschaft zwischen den Regierenden, Parlamenten und Bevölkerungen bestehen. Monokratisches Durchregieren trifft auf föderale Vielfalt. Die gemeinsame Brigade ist bei hohem Symbolgehalt militärisch bedeutungslos. Strenge Auflagen für Rüstungsexporte passen nicht zu einer Rüstungsindustrie, die mit dem Projekt des deutsch-französischen Kampfflugzeugs Arbeitsplätze zu sichern vorgibt. Die deutsch-russische Ostsee-Pipeline stößt auf französischen Widerstand. Die Überschrift eines Kapitels verheißt Frieden, doch der Inhalt handelt vom Gegenteil, der Verteidigung, Sicherheit und Bekämpfung des Terrorismus. Operative Einsätze in Afrika und wirtschaftliche Entwicklungshilfe werden auf beiden Seiten des Rheins unterschiedlich ausgelegt. Diejenigen, die den Vertrag lesen, bringen angesichts solcher Widersprüche, die unter der Vertragsdecke versteckt bleiben, wenig Verständnis dafür auf, dass aktuelle Herausforderungen nicht einmal angedeutet werden, etwa die sozialen und

kulturellen Verwerfungen innerhalb der freundschaftlich verbundenen Länder, eine vertiefte betriebliche Ausbildung Jugendlicher aus armen Familien, Geflüchtete, die im Mittelmeer umkommen, der Lizenzentzug privater Seenotrettungsdienste, oder der Spaltpilz, den die Eurozone darstellt.

Der Abstand zwischen verbalen Bekenntnissen und vertraglichen Dokumenten einerseits und den alltagsweltlichen Dissonanzen begleitet die deutsch-französischen Beziehungen. Diese verlaufen ebenso wenig stetig und glatt, wie die deutsch-französische Achse Bruchstellen aufweist. Bereits die Vorbereitung des Aachener Festivals jenseits der französischen Grenze war mühsam und verlief nicht reibungslos. Ort und Zeitplan waren lange strittig. Der Deutsche Bundestag ist anhaltend verärgert, weil ursprünglich an diesem Tag vormittags in Berlin und nachmittags in Paris ein deutsch-französisches Parlamentsabkommen verabschiedet werden sollte. Aber solche Reibungen bestehen seit dem ersten Élysée-Vertrag, der 1961 in Paris geschlossen wurde. Als der Bundeskanzler auf US-amerikanischen Druck hin und mit Hilfe der „Atlantiker“ im Kabinett, Ludwig Erhard und Außenminister Schröder, eine vertragswidrige Präambel akzeptieren musste, in der die enge Partnerschaft Europas mit den USA sowie die Einigung Europas unter Einbeziehung Großbritanniens betont wurde, geriet de Gaulle außer sich: „Sie benehmen sich wie Schweine“. Bis heute nimmt die hochgelobte deutsch-französische Freundschaft in der französischen Politik nicht den höchsten Rang ein. Wellen der Nähe und Distanz wechseln einander ab. Nicolas Sarkozy fühlte sich in Berlin und bei einem Besuch in Frankfurt „terrorisiert“, die Beziehungen zwischen Merkel und Hollande blieben unterkühlt, von Missverständnissen und Fehleinschätzungen geprägt, die Anreden: „Angela“, „François“ waren eher selten, obwohl Hollande sich mit einem neuen Élysée-Vertrag anfreunden konnte, von dem die Deutschen nicht viel hielten. Die innovativen Reformvorschläge Emmanuel Macrons „eines demokratischen Europas, einer Konvergenz und Solidarität in der Eurozone“ sowie seine Kritik an dem deutschen Fetisch der Haushalts- und Handelsüberschüsse wurden von deutschen Ökonomen und der CDU-Fraktion zurückgewiesen. Die massive Deutschland-Fixierung Macrons beurteilen die übrigen EU-Staaten ebenso reserviert wie die deutsch-französische Option eines Europas verschiedener Geschwindigkeiten. Der gemeinsame Auftritt des französischen Präsidenten und der Bundeskanzlerin sowie deren Angebot, den Austrittstermin zu verschieben, zeugen nicht gerade von hoher Sensibilität gegenüber möglicherweise abweichenden Reaktionen der übrigen EU-Staaten. In der Endphase des Ringens um einen vertraglichen Brexit bezog Merkel stellenweise eine konziliante, Macron eher eine harte Position. Beide sind innenpolitisch angezählt. Macron scheint bei der deutschen Kanzlerin den Schulterchluss und die Bestätigung zu suchen, die ihm die französische Bevölkerung derzeit versagt?

Der frühere Außenminister der USA, Henry Kissinger soll einmal gefragt haben: „Wen rufe ich an, wenn ich mit Europa sprechen will?“ Volker Kauder wusste auf einem Parteitag der CDU/CSU in Leipzig 2011 die Antwort: „In Europa wird wieder deutsch gesprochen“, worauf die britischen Medien zurückfragten: „Oh, really?“ Mit dem Ende der DDR ist das vereinigte Deutschland in die Mitte Europas gerückt und zur „Macht in der Mitte“ geworden, in der sich ein erhöhter Einfluss mit gesteigerter Verantwortung und Verpflichtung verbindet, den politischen und wirtschaftlichen Raum der EU in der Balance zu halten. Kann Deutschland diese Rolle überhaupt spielen, eigene Nachteile in Kauf zu nehmen, um vorrangig das Wohl der EU zu gewährleisten? Deutschland ist ökonomisch stark, aber politisch schwach. Die Exportlastigkeit der deutschen Wirtschaft hat die politischen Prioritäten auf das Ökonomische fixiert und das Land in einen Handelsstaat verwandelt. Die deutsche Regierung hat im Umgang mit der Banken- und staatlichen Verschuldungskrise, mit den hochverschuldeten Mitgliedsländern an der Peripherie sowie mit den vor Gewalt und Elend Geflüchteten versagt, indem sie jeweils das eigene nationale Interesse höher eingestuft hat als das gemeinsame Interesse der EU. Folglich kann erstens Deutschland keine hegemoniale Rolle in der EU spielen, weil die EU

sich nicht von Berlin aus lenken lässt, und zweitens ist die Hegemonie weder eines Landes noch die einer deutsch-französischen Achse mit dem Staatenverbund der EU vereinbar.

(6) Blutige Grenzen

◆ Die Dublin III-Verordnung bestimmt, auf deutschen und französischen Druck hin, dass jener Mitgliedsstaat für das Asylverfahren zuständig ist, dessen Hoheitsgebiet Geflüchtete zuerst betreten haben. Eine solche Regel macht Deutschland grundsätzlich flüchtlingsfrei und belastet übermäßig und unsolidarisch die EU-Südstaaten. Die 1993 beschlossene Änderung des Art 16, Abs. 2 GG: „Politisch Verfolgte genießen Asylrecht“, also eines verfassungsfesten Rechts auf Asyl, hatte zur Folge, dass die Regierung dieses Recht Geflüchteten aus Mitgliedsländern, sicheren Drittstaaten oder Herkunftsländern verweigern kann.

◆ Was ist schief gelaufen? Die einsame Entscheidung der Kanzlerin: „Wir schaffen das“ hatte ein vertikales Schisma erzeugt zwischen willkommensbereiter Zivilgesellschaft und staatlicher Abwehrhaltung (mit dem Verdacht des Asyl-Missbrauchs, der Vortäuschung: „Afghanistan ist sicher“, mit abgesenkten Sozialleistungen, Wohnsitzauflagen und 1 €-Jobs). Der Umgang mit Geflüchteten wurde der Ressortkompetenz des für innere Sicherheit zuständigen Innenministers zugewiesen. Ein Teufelskreis von Fremdenfeindlichkeit, schärferen Gesetzen und der Reaktion auf Gegengewalt entstand. Die deutsche Regierung erwartete, dass die Mitgliedsländer die vorangegangene Nicht-Solidarität der Deutschen mit solidarischem Handeln beantworten.

◆ Europas Mauer („Mare Monstrum“) - 2016 sind 5000 Menschen im Mittelmeer ertrunken; eine Konferenz der Westbalkanstaaten bereitete den Migrationsgipfel in Wien unter der Regie Österreichs vor. Dieser beschloss, die Grenzen entlang der Balkanroute zu schließen. Der Beschluss wurde auf alle Außengrenzen der EU ausgeweitet, so dass die Balkan-, Ägäis-, zentralen Mittelmeer-, Marokko-, und Schwarzmeer-Routen für immer geschlossen werden sollten. Privat-öffentliche Agenturen (Frontex) sollten für die Grenzsicherung aufgestockt werden. Zivile Initiativen zur Seenotrettung wurden geächtet und ausgeschaltet. Auf den EU-Flüchtlingsgipfeln in Valletta, Paris und Abidjan wurden „Migrationspartnerschaften“ mit afrikanischen Staaten vorbereitet. Die EU-Grenze wurde in die afrikanische Wüste vorverlagert. EU-Regierungschefs unternahmen imperial-ökonomische „Partnerschaftsreisen“ in Herkunftsländer (Ägypten, Niger, Mali, Burkina Faso, Marokko, Tunesien, Algerien), die - einschließlich der 2019 aufdringlich inszenierten und militärökonomisch eingefärbten Nahost-Konferenz - dem vorrangigen Zweck dienten, gegen Euro-Finanzhilfen von den vermeintlichen Partnern Zusage zu erhalten, potentielle Flüchtlinge auf dem Weg nach Europa an der eigenen Landesgrenze abzufangen.. Diese Aufgabe erledigen als Nebenbeschäftigung deutsch-französische Einheiten der „Stabilisierungsmission der Vereinten Nationen in Mali“. EU-Repräsentanten versprachen verstärkte Bildungsinvestitionen sowie Hilfen, das Bevölkerungswachstum zu begrenzen und Abfänglager (nach dem Muster des Türkei-Deals) einzurichten. Es wurden auch Pläne diskutiert, aus „humanitären Gründen“ in libysche Lager einzugreifen. Die EU unterstützt afrikanische Staaten dabei, mit biometrischen Verfahren die eigenen Grenzen zu sichern. Auf internationalen Messen finden interessierte Staaten dazu attraktive Angebote, die von der EU subventioniert werden. Dagegen beabsichtigt die Organisation Afrikanischer Einheit, innerhalb der nächsten fünf Jahre den Visazwang beim jeweiligen Grenzübergang afrikanischer Staaten aufzuheben. Die Fluchtbewegungen mit abschwellender Dynamik in Richtung der EU folgen indessen jeweils wechselnden Routen.

◆ Die zuständigen EU-Organe prüfen derzeit Optionen einer zentralen EU-Flüchtlingspolitik anstelle nationaler Verfahren und bilateraler Rückführungs-Vereinbarungen. Gemeinsame Regeln sollen die Dublin III-Verordnung reaktivieren. Die Außengrenzen sollen durch eine dreifache Aufstockung der europäischen Frontex-Agentur gesichert werden. Eine gemeinsame Ab-

schiebung soll durch eine europäische Polizeiorganisation erleichtert werden. Der Europäische Gerichtshof könnte die unmittelbare Zuständigkeit bei der Prüfung von Abschiebungsentscheidungen erhalten, während dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte eine nachrangige Rolle zukommt.

2. Die Neugründung der Europäischen Union

(1) Verstummte Visionäre

◆ Emmanuel Macron hatte 2017 in der Rede an der Sorbonne die Perspektive einer geeinten, souveränen und demokratischen Union entworfen. Eine Neugründung von unten her müsse bei den Bürgerinnen und Bürgern als ursprünglichem Souverän ansetzen. Deren souveräne Repräsentanz sei ein Europäisches Parlament, das über grenzüberschreitende Wahllisten zustande kommt. Bestehende gemeinsame Einrichtungen sollen gefestigt, neue errichtet werden - etwa ein gemeinsames Verteidigungsbudget und eine militärische Eingreiftruppe. Für die Eurozone sind ein Finanzminister zu bestellen und ein eigener Haushalt zu schaffen. Die Konvergenz und Solidarität sollte unter den Mitgliedsländern intensiviert, zwischen Deutschland und Frankreich eine volle Marktintegration hergestellt werden. In der Rede zu Verleihung des Karlspreises 2018 setzte er sich für ein souveränes Europa ein, das sich die eigenen Entscheidungen nicht von fremden Mächten vorschreiben lassen dürfe.

◆ Jean-Claude Juncker hatte im Februar 2017 seine Visionen für eine zukünftige EU vorgestellt. Der Binnenmarkt und der Euro sollen für alle EU--Staaten geöffnet werden. Dazu sind Finanztransfers erforderlich, um die Lebensverhältnisse in den Mitgliedsländern anzugleichen. Gleicher Lohn soll für gleiche Arbeit am gleichen Ort gelten. Die Kompetenzen der EU-Organe sind zu bündeln, Mehrheitsentscheidungen zuzulassen. Die Wirtschafts- und Währungsunion muss eine demokratische Dimension annehmen. Der Europäische Stabilitätsmechanismus sollte in einen EU-Währungsfonds als Kreditgeber der letzten Instanz überführt, der Euro-Fiskalpakt ins primäre EU-Recht aufgenommen werden. Ein EU-Wirtschafts- und Finanzminister ist zugleich Vizepräsident der Kommission und Chef der Eurogruppe. Die Kommission erarbeitet regelmäßig Instrumente, um nationale, für die EU und die Eurozone relevante Haushalte zu stabilisieren.

◆ Das EU-Parlament hatte im Februar 2017 drei Entschlüsse verabschiedet: Es soll erstens einen einzigen Ministerrat geben, der mit qualifizierter Mehrheit beschließt. Zudem ist ein ständiger Verteidigungsrat einzurichten. Die Mitgliedstaaten üben ihren Einfluss auf die Wahl der Kommissare aus; Dem Schutz und der Sicherheit, den die EU gewährleistet, entspricht die Erwartung, dass Bürgerinnen und Bürger moralische Pflichten übernehmen. Zweitens wird die Währungsunion ergänzt durch eine gemeinsame EU-Wirtschaftspolitik. Die Eurozone erhält einen eigenen Haushalt. Die Kommission wird verkleinert, deren Präsident wird direkt gewählt. Eine starke und mächtige EU sowie blühende lokale und nationale Demokratien festigen sich gegenseitig. Drittens ermöglicht der eigene Haushalt der Eurozone eine intensive, nach oben gerichtete Konvergenz der beteiligten Ökonomien bezüglich Besteuerung, Beschäftigung, Produktivität, Investitionen, sozialen Zusammenhalt. Ein gemeinsamer Währungsfonds dient der Kreditaufnahme und Kreditvergabe an Mitgliedstaaten.

(2) EU-Neustart

Auflehnung gegen das „Weiter so“

◆ Der Schlamassel der Verfahren und Institutionen der EU erzeugt eine Missachtung des Rechts und Rechtsverletzungen. Zwei Verfahren werden nach Belieben verwendet - zum einen die „Gemeinschaftsmethode“, das ordentliche Verfahren der Gesetzgebung unter Beteili-

gung von Kommission, EU-Parlament und rotierendem Ministerrat, zum anderen die „Unionsmethode“, die der Rat der Europäischen Union repräsentiert; er hat zwar keine Rechtsetzungskompetenz, aber seine Beschlüsse erfolgen einstimmig. Beim Gerangel um die Verteilungsquoten der Geflüchteten wurde deutlich, wie sehr die Verfahren sich wechselseitig blockieren.

◆ Vier kollektive Akteure beanspruchen wechselseitig die Letztkompetenz in der EU und bedrohen damit den Zusammenhalt der Union als Ganzes. Es sind erstens der Europäische Rat, zweitens die Eurostaaten, die völkerrechtliche Verträge jenseits des Unionsrechts vereinbaren, drittens die Träger der ordentlichen Gesetzgebung, nämlich Kommission, EU-Parlament und Ministerrat sowie viertens die Europäische Zentralbank als letzter Stabilitätsanker der Währungs- und Sozialunion. Wie in den Nationalstaaten die Richtlinienkompetenz der Regierungschefs häufig von den Fachressorts eingehegt wird, so suchen unzählige Lobbygruppen auf die supranationalen Repräsentanten der EU Einfluss zu nehmen.

◆ In regelmäßigen Abständen wird die Idee eines Kerneuropas und seiner Peripherie, oder eines Europas zweier Geschwindigkeiten aus dem Hut von Politikern und ökonomischen Experten gezaubert. Aber meist bleibt ungesagt, welche Staaten den Kern bilden, wie deren Verflechtung mit den peripheren Partnern aussieht, welche Institutionen, Verfahren und Ziele in der Kern- und welche in der Randzone gelten. Wem sind die zwei Geschwindigkeiten zugeordnet? Sollen etwa die wirtschaftlich schwächeren Länder schneller Anschluss finden an die wirtschaftlich starken Länder, oder sollen die westeuropäischen Länder ihren Abstand zu den mittelosteuropäischen und südeuropäischen Ländern vergrößern? Eine wachsende Distanz zwischen Staaten, die in der Kernzone drin sind, und denen, die draußen bleiben, erzeugt Spannungen und Konflikte. Die Balance zwischen dem Kern und der Peripherie kann politisch nicht gesteuert werden. Überschüsse der Handels- und Zahlungsbilanz sprengen die Balance. Aus Differenz wird Rivalität, die in einer Auflösung endet. Dann erübrigt sich ein Vergleich zweier Geschwindigkeiten.

Konstitution einer „Doppeldemokratie“

Um die Kompetenzen transparent und präzise zuordnen zu können, und um eine Sicherheit des Gemeinschaftsrechts herzustellen, ist die Ausarbeitung einer Konstitution der EU unverzichtbar.

◆ Die EU ist ein „Staatenverbund“, nicht die Kopie eines Bundesstaates wie Deutschland oder die USA, die ein Zusammenschluss von Staaten zu einem Gesamtstaat sind, auch kein Staatenbund wie etwa die Nato oder die Vereinten Nationen, die ein Zusammenschluss von Staaten sind, die weiterhin souverän bleiben. Die EU ist ein einzigartiges Gebilde, eine Mehrebenen-Demokratie, „ein sich ergänzendes, ineinandergreifendes System von Demokratien verschiedener Reichweite und Zuständigkeiten: eine national-europäische Doppeldemokratie“ (Wolfgang Schäuble). Die Nationalstaaten sind Träger der ursprünglichen Souveränität. Präzise definierte Teile und Kompetenzen davon haben sie an ein supranationales Rechtssubjekt, die Europäische Union abgegeben. Damit verwirklicht diese etwas, was Immanuel Kant in seiner Vision vom ewigen Frieden skizziert hat: Eine Weltregierung als einziger Souverän entartet leicht zur Diktatur; eine Föderation souveräner Nationalstaaten zerfasert; dagegen ist eine „freie Republik souveräner Staaten“ eine Gewähr ewigen Friedens. Genau dies ist in dem Staatenverbund der Europäischen Union als „Doppeldemokratie“ realisiert. Bürgerinnen und Bürger wählen als nationale Staatsbürger und als EU-Bürger ein transnationales Parlament. Dieses wählt eine Exekutive. Eine Länderkammer aus Staatsorganen und Akteuren der Zivilgesellschaft sowie ein EU-Gerichtshof, der sich nicht an den Regeln des Binnenmarkts und der Währungsunion, sondern an einer Verfassung und den darin verankerten, politischen, wirtschaftlich-kulturellen und freiheitlichen Grundrechten orientiert, sind weitere Träger einer eigenständigen Gewalt.

◆ Der Charme des Nationalen, der heutzutage voreilig als Nationalismus verdächtigt wird, liegt fundamental in der primären Souveränität der europäischen Nationalstaaten. Diese sind Garanten des fundamentalen Rechts, Rechte zu haben, einschließlich der angeblich universalen, so genannten Menschenrechte. Vermutlich ist diese Sichtweise des Nationalen in den vergangenen Jahrzehnten dadurch verdrängt worden, dass die zentralen Organe der Union von den Verzerrungen des Binnenmarkts und vom Schuldenmanagement in der Eurozone unverhältnismäßig beansprucht worden sind. In der Folge wurden „fleißige“ Gläubigerländer und „verschwenderische“ Defizitländer gegeneinander ausgespielt. Wie kann die Souveränität der Nationalstaaten gegenüber der EU-Ebene zurückgewonnen werden? Eine faire Balance muss zwischen den Entscheidungen in Parlament, Kommission, Ministerrat und den Souveränitätsansprüchen der Mitgliedsstaaten hergestellt werden, denn diese sind Partner und Herren der EU Verträge. Die zentralen Organe der EU sollten die besondere geographische Lage, die Geschichte, den abweichenden Arbeits- und Lebensstil sowie die kollektiven Erfahrungen der Mitgliedsländer im Norden, Süden, Westen und Osten der EU respektieren. Ebenso sollten Gravitationsfelder und besondere Verbindungen benachbarter Nationalstaaten gemäß deren Interessenlage zugelassen werden. Eine emotionale Bindung an die Nation, an deren Profil und Geschichte gehört nämlich zur Identität der Bürgerinnen und Bürger, lässt Souveränität auf „Augenhöhe“ entstehen. Dies gilt besonders für eine Bevölkerung, die im real existierenden Sozialismus ausschließlich auf eine internationale Solidarität eingeschworen, die Anhänglichkeit an Heimat, Volkszugehörigkeit und Nation als bürgerlich und faschistoid gebrandmarkt wurde. Die nachholende Rückbesinnung in den mittelosteuropäischen Ländern auf die nationale Identität sollte von den EU-„Wessis“ verständnisvoll und einfühlsam begleitet werden. Schließlich gilt auch für die Doppeldemokratie der Grundsatz der Subsidiarität, der die Union dazu verpflichtet, den kleineren Einheiten hilfreichen Beistand zu leisten, ihr aber untersagt, Aufgaben an sich zu reißen, die auf regionaler oder lokaler Ebene nicht ausreichend verwirklicht werden können.

◆ Die Regionen innerhalb des Nationalstaats haben eine eigene Anziehungskraft, die von unten, vom Boden her organisch gewachsen ist. Sie hat sich während eines langen geschichtlichen Zeitraums kulturell, sprachlich und wirtschaftlich geformt. Sie prägt die Mentalität von Menschen, erzeugt ein tief verwurzelt Heimatgefühl, stiftet eine gemeinsame Identität. Deren Ausdrucksformen sind enge familiäre Bindungen, freundschaftliche Beziehungen, religiöse Bekenntnisse, jahreszeitliche Feste, Trachten, Fahnen, Wappen, unverwechselbare Architekturstile, Naturnähe, landschaftliche Gestaltung, Volksmusik und Tänze. Aus einem solchen Ensemble sind Nachbarschaftshilfen, dezentrale Verwaltungsformen, Gebietskörperschaften, Kantone oder sonstige föderale Strukturen entstanden. Renommiertere Regionen in Europa sind namentlich bekannt und touristische Ziele, etwa die Bretagne, das Baskenland, die Provence, Aquitanien, Katalonien, Galizien, Schottland, Wales, Südtirol, die Lombardei, Sizilien, Wallonien, Flandern. Jene dramatischen Ereignisse in den jetzt mittel- und osteuropäischen Staaten vor und während der friedlichen Revolution, etwa die Solidarność-Streiks in Danzig oder das Durchschneiden des Stacheldrahts an der österreichisch-ungarischen Grenze erinnern daran, dass Regionen in Europa eine Ressource zivilgesellschaftlicher Initiativen sind, die Frieden schaffen, während Staaten, wie die Münchner Sicherheitskonferenz 2019 belegt, wiederholt blind in eine Sicherheitshysterie hinein taumeln, um die eigene Bevölkerung vor imaginären Feinden zu schützen. Vor einem solchen Risiko können die Bürgerinnen und Bürger der EU geschützt werden durch eine schwingende Architektur, eine republikanische Verfassung, einen Verbund von Nationalstaaten und ein Netz lebendiger Regionen.