

# ... eine Idee Zukunft Europa anzubieten

Analyse, Gedanken und Perspektiven nach dem EU-Gipfel von Juni 2018

Von Günter Verheugen



Der Autor Günter Verheugen war Staatsminister im deutschen Außenministerium, EU-Kommissar für die Osterweiterung und auch Vizepräsident der EU-Kommission. Er gilt auch heute noch als einer der brillanten Analytiker politischer Prozesse, speziell der Vorgänge in der EU. Er lehrt als Honorarprofessor zu diesem Thema auch an der Universität in Frankfurt/O.

Die Rechtspopulisten haben es geschafft: Sie bestimmen die politische Tagesordnung in der Europäischen Union, und das mit besonderem Erfolg im größten und stärksten Mitgliedsland, in Deutschland. Auf der europäischen wie auf der nationalen Ebene überlagert das Thema Migration alles andere. Es geht dabei schon lange nicht mehr um die Einigung auf eine rationale, an Fakten und Bedürfnissen orientierte Politik, sondern es geht nur noch um die Abwehr der nationalistisch-populistischen Welle. Den vermuteten Erwartungen der Wählerschaft wird Rechnung getragen, indem man die politische Zielsetzung darauf verengt, Flüchtlinge, woher auch immer sie kommen mögen, vom Boden der EU fernzuhalten. Es gibt keine Flüchtlingspolitik, sondern eine Flüchtlingsabwehrpolitik. Der Europäische Rat vom 28. Juni, der vor dem Hintergrund des absurden Theaters innerhalb der deutschen Regierung stattfand, hatte nichts zu bieten als die uralten Rezepte: verstärkter Schutz der Außengrenzen und Bekämpfung der Fluchtursachen. Jedermann weiß, dass die Land- und Seegrenzen der EU nicht dicht gemacht werden können.

Als es doch einer versuchte, wie Ungarn im Jahr 2015, musste er sich (und wiederum besonders aus Deutschland) Verrat an den europäischen Werten vorwerfen lassen. Nun sind Orbans Zäune hoffähig. Die europäischen Staatenlenker und die Präsidenten der Institutionen in Brüssel sollten endlich darauf verzichten, in ihren Reden die europäischen Werte zu beschwören. Im Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland erhebt sich über alles andere in Artikel 1 der fundamentale Grundsatz: Die Menschenwürde ist unantastbar. Was hat nun unser Umgang mit Flüchtlingen noch mit Menschenwürde zu tun? Da kann man noch so viele kreative Wortschöpfungen bemühen – die von der größten deutschen Regierungspartei geforderten Transitzone wären nichts anders als hermetisch abgeriegelte Lager.

## *Wenn die EU die Migrationskrise erfolgreich überstehen will, muss sie international handlungsfähig sein*

Dasselbe gilt für die in Brüssel beschlossenen Sammelpunkte. Ist das moralisch wirklich höherstehend als die Mauer, die Trump an der mexikanischen Grenze errichten will und die in der EU so viel Entsetzen ausgelöst hat?

■ Und was die Fluchtursachen angeht: Wie will man sie ernsthaft bekämpfen, wenn man nicht einmal den Mut hat, sie korrekt zu benennen? In der jüngsten Gipfelerklärung kommen Krieg und Bürgerkrieg als Fluchtursachen nicht vor. Die brutalen Folgen eines global operierenden Kapitalismus für den ärmeren Teil der Welt werden ebenso verschwiegen wie die historische Verantwortung europäischer Staaten für die Spätfolgen des Kolonialismus. Es ist auch nicht die Rede davon, dass es nicht etwa die EU-Mitgliedstaaten sind, die zu Millionen Flüchtlinge aufnehmen, sondern die Türkei, Jordanien und eine ganze Reihe anderer afrikanischer und asiatischer Staaten, die selber kaum genug haben. Die Fluchtbewegungen aus Syrien, dem Irak und Afghanistan sind nicht die Folgen dortiger Misswirtschaft, sondern das Ergebnis einer verfehlten westlichen Machtpolitik.

Fluchtursachen bekämpfen hieße zuerst Krieg und Gewalt aus dem Zusammenleben der Völker zu verbannen, Konflikte nicht durch Parteinahme und Waffenlieferungen anzuheizen, das Gewaltmonopol der Vereinten Nationen und damit die Herrschaft des internationalen Rechts wieder herzustellen. Und selbst wenn das gelingen sollte, woran ich nur schwer glauben kann, dann zeigt ein nüchterner Blick auf die demografische Entwicklung, auf die jetzt schon nicht mehr korrigierbaren Folgen des Klimawandels und die wachsende soziale Ungleichheit, oder besser gesagt die schreiende soziale Ungerechtigkeit, im Weltmaßstab, dass der Migrationsdruck auf Europa drastisch zunehmen wird. Die tatsächliche Herausforderung heißt nicht

Abschottung, sondern radikale Abkehr von der inzwischen selbstverständlich gewordenen westlichen Vorstellung, man könne auf ewig zu Lasten anderer leben. Eine solche Abkehr würde einige mehr betreffen als andere.

Die Vorstellung einer EU-Flüchtlingspolitik mit quotenmäßiger Verteilung auf alle Mitgliedstaaten war von Anfang an ein Luftschloss. Alle Beteiligten hätten wissen können, dass es in der EU Mitglieder gibt, die die Gemeinschaft eher verlassen würden, als sich Flüchtlingsquoten aufzwingen zu lassen. Der deutsche Versuch, sogenannte europäische Solidarität zu erzwingen, konnte nur zerstörerische Wirkungen haben. Es ist in der EU unvergessen, dass Solidarität in der Flüchtlingsfrage für die Deutschen, die sich als Schengen-Binnenland in einer bequemen Position wähnten, so lange kein Thema war, wie die Italiener, Griechen und Malteser allein die Betroffenen waren.

■ Wenn die EU wirklich mit Aussicht auf Erfolg die Migrationskrise überstehen will, dann muss sie zuerst international handlungsfähig sein. Ich weiß, dass das kein besonders neuer oder origineller Gedanke ist. Doch kein vernünftiger Mensch kann in der EU mit Blick auf die geopolitischen und weltwirtschaftlichen Beben, die wir zur Zeit erleben, zu einem anderen Ergebnis kommen. Aber außer ein bisschen gemeinsamer militärischer Planung, die im Ernstfall nicht viel wert sein wird, solange die USA ihren militärischen Führungsanspruch in Europa beibehalten, ist weit und breit keine langfristige Strategie zu erkennen.

■ Der Mangel an Perspektive wurde erschreckend deutlich, als endlich die deutsche Antwort auf die Reformvorschläge des französischen Präsidenten Macron kam, stilsicher in Form eines Zeitungs-

## *Die EU muss besser ausgestattet sein, wenn sie nicht unter die Räder der Weltpolitik geraten will*

terviews der Bundeskanzlerin. Es lohnt sich, diese französisch-deutschen Bemühungen näher zu betrachten, weil die Zuverlässigkeit und Stabilität der gemeinsamen Währungszone eine Voraussetzung für die politische und wirtschaftliche Lebensfähigkeit des gesamten Projekts der EU-Integration geworden ist. Die Rettung soll also kommen in Gestalt eines Minibudgets für die Währungsunion, das helfen soll, Strukturreformen zu finanzieren. Weshalb das nicht der Gemeinschaftshaushalt und die Europäische Investitionsbank heute schon leisten könnten, bleibt unerklärt. Wenn Macron sich eine Art Finanzausgleich innerhalb der Währungsunion vorgestellt haben sollte, so wird er ihn nicht bekommen.

Es sind aber noch andere Zweifel angebracht. Wenn man die Zahlen sieht, die die Kommission selbst veröffentlicht hat, die die gesamtwirtschaftlichen Effekte der Kohäsionspolitik abbilden, dann reibt man sich die Augen. Nur in den neuen Mitgliedstaaten in Mittel- und Osteuropa ist überhaupt ein nennenswerter Beitrag zum Wachstum nachweisbar. Überall sonst ist die Wirkung marginal.

■ Eine weitere Idee aus dem Merkel-Interview ist die Schaffung eines europäischen Währungsfonds (EWF). Auch die ist nicht taufrisch. Aber was soll ein EWF schaffen, was der bestehende Stabilitätsmechanismus nicht bewirken kann? Und welche Rolle wollen die EU-Staaten dann künftig noch im IWF spielen? Nicht zu vergessen, dass es doch Deutschland war, das es doch Deutschland war, das bei der sogenannten „Griechenlandrettung“ unbedingt den IWF dabei haben wollte. Wäre es bösartig zu unterstellen, dass mit einem EWF vor allen Dingen sichergestellt werden soll, dass makroökonomische Kredite an die Bedingungen geknüpft

werden, die Deutschland für richtig hält? Und weil genau das vielen noch in den Knochen steckt, sind die jüngsten Gipfelaussagen zur Zukunft der Währungsunion eher im Vagen.

■ Das Herumdoktern an einzelnen Schwachpunkten der Währungsunion führt zu nichts. Es ist dieselbe Crux wie bei der Migrationspolitik. Das eigentliche Problem wird entschlossen ignoriert. Eine Währungsunion aus Staaten mit ganz unterschiedlicher Wettbewerbsfähigkeit birgt die Gefahr in sich, dass sich wirtschaftliche und soziale Ungleichgewichte verschärfen. Nirgendwo steht der Wechselkurs als Korrektiv noch zur Verfügung. Staaten, die in der Wettbewerbsfähigkeit zurückbleiben, können allenfalls auf die sogenannte „interne Abwertung“ ausweichen: also Abbau von Löhnen und Sozialleistungen.

Starke Staaten wiederum können das über Lohnzurückhaltung vollständig kompensieren, wie das deutsche Beispiel zeigt. Das Grundproblem besteht darin, dass das Funktionieren der Realwirtschaft ausgeblendet wird und der Finanzwirtschaft das volle politische Interesse gilt. Was aber geschehen müsste, ist, den schwächeren Mitgliedstaaten einen Weg anzubieten, wie sie Wettbewerbsfähigkeit entsprechend den eigenen Fähigkeiten und Bedürfnissen stärken können.

Das heißt zum Beispiel ganz konkret, dass in der gesamten europäischen Regulierungspolitik nicht die möglichst vollständige Harmonisierung als Hauptziel oder gar Selbstzweck betrachtet werden darf, sondern dass mehr Flexibilität und damit mehr nationaler volkswirtschaftlicher Handlungsspielraum eingeräumt wird. Griechenland bietet dafür ein Beispiel. Obwohl das Land auf Jahre und Jahrzehnte hinaus einem rigiden Spardiktat unter-

worfen ist, muss es doch jede EU-Regelung erfüllen, egal wie kostenintensiv diese ist. Auch in den Hochzeiten der Griechenlandkrise wurde Griechenland wegen Vertragsverletzungen verklagt, obwohl es beim besten Willen kein Geld hatte, die betreffenden EU-Regeln auch noch zu erfüllen.

■ Um an dieser Stelle das Bisherige zusammenzufassen: Die Art und Weise, wie die Migrationsfrage gehandhabt wird, gefährdet die Freizügigkeit in der EU und damit die Errungenschaft, die vor allem für die jüngere Generation das überzeugendste Argument für die Sinnhaftigkeit des gesamten Integrationsprojektes ist. Die ungelösten Probleme der Währungsunion gefährden zusätzlich die andere große Errungenschaft für jedermann, den gemeinsamen Binnenmarkt. Was dann die neuen politischen Verhältnisse in Italien und die ungewisse Zukunft der großen Koalition in Deutschland noch an neuen Risiken in sich bergen, sei hier nur angedeutet. Klar ist, dass die EU besser ausgestattet sein muss, als sie es heute ist, wenn sie nicht unter die Räder der Weltpolitik geraten will.

■ Damit sind wir wieder bei der Frage der Handlungsfähigkeit angekommen. Wenn ich es richtig sehe, gibt es in der EU einen breiten Konsens, dass sie ein globaler Akteur, also ein gleichberechtigter Partner bei der Entscheidung globaler Fragen werden muss. Die einschlägige Formel lautet, dass wir, also die EU, mit einer Stimme sprechen müssen. Ich frage mich, wer außer uns uns daran hindert. Wann immer in der öffentlichen Debatte eine gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik verlangt wird, liegt gewöhnlich ein sprachliches Missverständnis vor. Alle rechtlichen und institutionellen Vorkehrungen

für eine gemeinsame Außenpolitik sind vorhanden. Gemeinsam aber bedeutet nicht vergemeinschaftet. Eine vergemeinschaftete Außenpolitik ist im Lissabon-Vertrag nicht angelegt, nicht zuletzt, weil in allen strategischen Fragen die Mitgliedstaaten das letzte Wort haben und jeder einzelne seine außenpolitische Sichtweise international auch allein vertreten kann und will. Man muss das ganz klar sehen: Gemeinsame Außenpolitik im Sinne einer vergemeinschafteten Außenpolitik wäre nur in einem europäischen Bundesstaat möglich. Den aber will kaum jemand.

Ich kenne jedenfalls kein europäisches Volk, das heute und in absehbarer Zeit bereit wäre, seine eigene Staatlichkeit zugunsten eines europäischen Überstaates aufzugeben. Ob dieses Ziel überhaupt wünschenswert ist, kann man mit guten Gründen bezweifeln. Ich will den glühenden europäischen Föderalisten nicht unterstellen, dass sie auf eine Großmachtstellung der EU aus sind, aber die historischen Vorbilder schrecken doch eher ab.

■ Die Bundeskanzlerin hat in ihrer Antwort auf Macron den Gedanken eines europäischen Sicherheitsrates ins Spiel gebracht. Sie hat das nicht näher ausgeführt, weil ein außenpolitisches Direktorium der EU, in dem natürlich Deutschland und Frankreich den Ton angeben würden, ebenso unrealistisch ist, wie der außenpolitische Mehrheitsentscheid, den sie vermutlich mit dieser Idee umgehen wollte. Ganz am Rande hat sie dabei auch den alten EU-Traum von einem eigenen ständigen Sitz im Sicherheitsrat der UNO abgeräumt. Seit Jahren wird diskutiert, wenn auch ohne jedes greifbare Ergebnis, ob man nicht die Sitze der ständigen Sicherheitsratsmitglieder Frankreich und Großbritannien umwandeln könnte.

Nun hätte man ja argumentieren können, dass nach dem Brexit die Sache leichter werden würde, weil nur noch Frankreich betroffen wäre. So sieht die Bundeskanzlerin das realistischerweise aber nicht. Sie plädiert jetzt für einen gemeinsamen Sitz der EU im Kreis der nichtständigen Mitglieder, also ohne Vetorecht und bei jeder Sicherheitsratswahl neu zu erringen.

Es wird dazu nicht kommen, aber es sollte nicht unbemerkt bleiben, dass Deutschland seine seit 25 Jahre bestehenden eigenen Ambitionen auf den Sicherheitsrat aufgegeben hat und den französischen Vorrang auch für die Zukunft akzeptiert. Eine Debatte über diese wirklich wichtigen Fragen hat nicht stattgefunden. Wir waren in Deutschland mit dem Egotrip von Herrn Seehofer beschäftigt.

■ Was also bleibt, ist die mühsame, aber nicht aussichtslose Suche nach einem außen- und sicherheitspolitischen Programm, dem sich in der EU alle anschließen können. Welche Fragen dazu beantwortet werden müssen, liegt auf der Hand. Erstens: Wie umgehen mit den USA? Hält man Trump für einen Betriebsunfall, dann kann man versuchen, die von ihm geschaffenen (oder auch nur sichtbar gemachten) Probleme auszusitzen.

Glaubt man jedoch, was der Wahrheit näher kommen dürfte, dass das bisherige US-Establishment mitsamt seiner Vorstellung von den USA als wohlwollender Hegemon abgewirtschaftet hat und dass die USA in Zukunft auf den wohlwollenden Teil der Führungsrolle verzichten werden, dann stellt sich das Problem der europäischen Emanzipation. Die EU wird immer gut beraten sein, so viel Partnerschaft wie möglich mit den USA zu bewahren. Sie muss sich aber darauf einstellen, dass jetzt nicht mehr Vasallentreue gefragt ist, sondern mehr eigene Verantwortung. So wie es heute aussieht, wollen jedenfalls die NATO-Mitglieder in der EU nicht auf den politischen und militärischen Schirm der westlichen Allianz verzichten, sondern im Gegenteil das Zusammenspiel von EU und NATO stärken. Unabhängig davon ist es nicht so, dass die EU, um eigenständig handeln zu können, eigene militärische Kapazitäten und damit die Fähigkeit und Bereitschaft zur Kriegsführung braucht. Die Sicherheit des europäischen Konti-

nents wird nicht durch eine neue Aufrüstungsrunde erhöht. Vielmehr muss es gelingen, die Rüstungsspirale zurückzudrehen, und das ist möglich, wenn man zurückkehrt zu der Idee einer gesamteuropäischen Sicherheitsordnung.

Was die Grundlagen einer solchen Ordnung sein müssten, wissen wir seit Langem, seit der Charta von Paris des Jahres 1990. Eine gesamteuropäische Sicherheitsarchitektur anerkennt die berechtigten Sicherheitsinteressen aller und bringt sie in eine Balance. Damit sind wir bei der zweiten zu beantwortenden Frage: Welche dauerhafte Beziehung mit Russland will die EU haben? Russland ist das größte europäische Land und der wichtigste Nachbar der EU. Aus der einmal hoffnungsvoll begonnenen strategischen Partnerschaft ist ein von gegenseitigen Enttäuschungen und tiefer Frustration bestimmtes Gegeneinander geworden.

Alte Feindbilder werden neu zum Leben erweckt und es scheint, als sei Russland unter Putin die Rolle des Bösewichts und Störenfrieds ein für alle Mal zugeschrieben. Gewiss würde man sich die Demokratieentwicklung in Russland anders wünschen, als sie bisher vonstatten gegangen ist. Es ist aber eine groteske Verkennung der russischen Verhältnisse, wenn man glaubt, mit Druck von außen und Sanktionen innere Veränderungen herbeiführen zu können. Das Gegenteil ist richtig.

Bei aller berechtigten Kritik an Russland in der Krimfrage muss doch auch die eigene Mitverantwortung für das Desaster erkannt werden. Womit konnte der Westen die Ausdehnung der NATO nach Osten und den damit verbundenen Wortbruch gegenüber Russland begründen? Warum hat die EU den europäischen postsowjetischen Raum faktisch zu ihrer Einflusszone erklärt, ohne mit Russland darüber auch nur zu reden? Warum hat der Westen einen Regime-change in der Ukraine betrieben, ohne dass dadurch für das leidgeprüfte Land irgendetwas besser geworden wäre? Es gibt Gründe für die russische Haltung. Im Grunde ist es so, dass Russland als gleichberechtigter Partner des Westens anerkannt und ernst genommen werden will. Genau das aber haben die USA und die EU Russland seit 1991 verweigert. Möglicherweise ist aber wenigstens in Brüssel eine gewisse Ernüchterung eingetreten. Jean-Claude Juncker hat kürzlich erklärt, man müsse damit aufhören, auf Russland

## *Ohne Mühe lässt sich ein System denken, in dem Räume mit verschiedenen Integrationsformen eng miteinander kooperieren*

herumzuhacken. In der Tat, das wäre ein erster Schritt. Der zweite wäre ein umfassendes langfristiges Kooperationsangebot, das nicht nur einen Raum gesamteuropäischer Sicherheit, sondern auch einen gemeinsamen Wirtschaftsraum von Lissabon bis Wladiwostok hervorbringen würde. Das führt zur dritten Frage: Wie stellt sich die EU die politische Gestalt des europäischen Kontinents vor? Ein erkennbares Element ist ihre Erweiterungspolitik, die sich zur Zeit konkret auf den westlichen Balkan und zumindest noch formal auf die Türkei bezieht. Die Westbalkan-Frage ist wesentlich für den Frieden im Südosten Europas, und es ist ganz sicher richtig, dass die Stabilität dieser Region am besten durch EU-Integration erreicht werden kann. Das wird auch kaum bestritten, wird aber nicht kommuniziert, weil EU-Erweiterung schon lange zu den unpopulären Dingen zählt. Völlig unklar ist hingegen die Entwicklung der Beziehungen zur Türkei. Die Türkei weiß, dass sie gebraucht wird: von den USA und der NATO als Bollwerk gegen regionale Vormachtsansprüche; von der EU als „Auffangbecken“ für Flüchtlinge aus der Krisenregion und seit dem Ausstieg der USA aus dem Nuklearabkommen mit dem Iran auch für das Bestreben, das Abkommen zu retten. Das wird nicht ohne Mitwirkung der Türkei möglich sein, die 50 Prozent ihrer Ölimporte aus dem Iran bezieht. Wie im Falle Russlands gilt auch hier: Der Versuch, Erdogan zu isolieren, hat ihn nur stärker gemacht.

Um der historischen Wahrheit Genüge zu tun, sei darauf hingewiesen, dass der Reformkurs der Türkei erst abbrach, als wichtige EU-Staaten, voran Frankreich und Deutschland, unter Bruch der bestehenden Vereinbarungen dem EU-Beitritt der Türkei ihre Unterstützung entzogen. Ein Ausweg aus dieser verfahrenen Lage kann nur gefunden werden, wenn die in Helsinki 1999 beschlossene EU-Türkeistrategie wieder wirksam wird. Wer die Türkei als Partner des Westens nicht verlieren will, muss ihr eine glaubwürdige Beitrittsperspektive

anbieten. Und es gilt natürlich, dass nicht Erdogan und die AKP EU-Mitglieder werden sollen, sondern das Land. Nicht die Türkei, wie sie heute ist, sondern eine Türkei, die den Anforderungen an die Aufnahme in die EU voll entspricht.

■ Der Blick auf die gesamteuropäische Entwicklung über die Grenzen der EU hinaus ist unverzichtbar im Hinblick auf die Entwicklung der Weltbevölkerung und auf die enorme wirtschaftliche Dynamik in Asien. Im Jahr 2050 wird ganz Europa noch etwa acht Prozent der Weltbevölkerung stellen. Die führenden Wirtschaftsnationen der Welt werden nicht in Europa liegen. Also liegt es nahe, dass der gesamte Kontinent seine Kräfte zusammenfasst und politisch so geeint wie möglich agiert. Das heißt nicht, dass die Lösung in der Ausweitung der EU bis zum Pazifik liegt. Ohne Mühe lässt sich ein System denken, in dem Räume mit verschiedenen Integrationsformen eng miteinander kooperieren. Eine Zusammenarbeit zwischen der EU und der eurasischen Union könnte dafür schon heute eine brauchbare Blaupause liefern.

■ Strategische Klarheit in allen diesen Punkten könnte der Beginn einer Politik sein, die eine eigenständige Politik der EU im globalen Maßstab realisiert. Was man dazu braucht, ist der politische Wille. Den werden nicht alle zur gleichen Zeit aufbringen. Wenn aber Deutschland, statt die europäischen Partner ständig mit dem Pochen auf den eigenen Standpunkt zu nerven, gemeinsam mit Frankreich und noch besser auch gemeinsam mit Polen mit einer solchen strategischen Initiative hervortreten würde, wäre es sehr wahrscheinlich, dass sich daraus eine Politik aller entwickeln würde. Das böte eine aussichtsreiche Möglichkeit, den Bürgerinnen und Bürgern eine Idee von der Zukunft Europas anzubieten, mit der sie sich identifizieren können.