

Eric Bonse

EU: Die Einheit auf dem Tiefpunkt

Die europäische Einigung ist bei einer fröhlichen Bootsfahrt auf der Donau versenkt worden. Das könnten Historiker einst vom EU-Sondergipfel in Bratislava am 16. September sagen. Denn die erste Aussprache der Staats- und Regierungschefs nach dem Brexit-Referendum im Juni brachte kaum greifbare Ergebnisse – und schon gar keine Einigung bei den großen Streitfragen, die die EU bewegen.

Die heißesten Eisen waren von vornherein ausgeklammert worden. Ein Ende der Austeritätspolitik, das die südeuropäischen Länder auf einem eigenen Gipfel in Athen gefordert hatten, stand ebenso wenig zur Debatte wie ein neuer Solidarpakt für Flüchtlinge. Selbst die naheliegende Frage, was zum Brexit geführt hat und wie die EU besser funktionieren könnte, wurde umschifft.

Dabei wäre es drei Monate nach dem britischen Referendum höchste Zeit, einige grundlegende Fragen zu klären. Mit welchem Ziel geht die Rest-EU in die Brexit-Verhandlungen? Wie stellen sich die verbliebenen 27 Mitgliedstaaten eine neue europäische Ordnung ohne Großbritannien vor? Und vor allem: Halten sie am Ziel einer „immer engeren Union“ fest, wie es im Lisbon-Vertrag vereinbart wurde – oder gilt ab sofort „weniger Europa“?

Auf all das gab es in Bratislava keine klare Antwort. Statt um Substanz ging es um Symbole. „Wir haben verstanden“ und „wir sind auch ohne die Briten handlungsfähig“: Das wollten die 27 Chefs (Großbritannien war gar nicht erst eingeladen worden) kommunizieren. Die frohe PR-Botschaft wurde in ein angenehmes Ambiente verpackt – die Burg von Bratislava und das

„Traumschiff“ MS Regina Danubia boten den passenden Rahmen.

„Eine nette Bootsfahrt auf der Donau“ sei das gewesen, sagte Italiens Ministerpräsident Matteo Renzi hinterher. Der Sozialdemokrat war einer der wenigen, der die Inszenierung offen kritisierte. Ansonsten wagte es nur Ungarns Rechtsausleger Viktor Orbán, den Gipfel als Misserfolg zu bezeichnen. Frankreichs Staatschef François Hollande und Griechenlands Premier Alexis Tsipras hingegen ließen sich klaglos in Merkels Regie einbinden.

Das ist eine herbe Enttäuschung. Schließlich hatte es vor dem Gipfel so ausgesehen, als könne sich nach Jahren der Dauerkrise erstmals so etwas wie ein Gegenpol zum „deutschen Europa“ (Ulrich Beck) formieren. Renzis Dreiergipfel mit Merkel und Hollande und den meisten südeuropäischen Staats- und Regierungschefs hatten die Hoffnung auf eine neue Machtverteilung genährt. In Bratislava wurde sie enttäuscht.

Das heißt allerdings nicht, dass Merkel unangefochten die „Queen of Europe“ bleibt und dass ihre Inszenierung zu einem Happy End führen wird. Im Gegenteil. Bratislava markiert so etwas wie den „Ground Zero“ der deutschen Europapolitik. Merkel steht mit ihrem Versuch, die EU zusammen mit Großbritannien zu führen, vor einem Scherbenhaufen. Ihr wichtigster Partner für den wirtschaftsliberalen Kurs ist ausgestiegen, Ersatz ist nicht in Sicht.

Gleichzeitig hat Merkel den Nimbus der Unverletzlichkeit verloren. Spätestens seit der Landtagswahl in Mecklenburg-Vorpommern ist ihren EU-Partnern bewusst, dass sie innenpoli-

tisch angeschlagen ist. Der Grund dafür ist schnell gefunden: ihre Flüchtlingspolitik. Die zeitweise Öffnung der Grenzen wurde in Brüssel als deutscher Alleingang und als „Kontrollverlust“ für Europa (so Ratspräsident Donald Tusk) wahrgenommen.

Diesen „Kontrollverlust“ so schnell wie möglich zu beheben und den Populisten das Wasser abzugraben – das war für Tusk das zentrale Ziel von Bratislava. Es ging also gar nicht um den Brexit und seine Folgen, das war nur der offizielle Aufhänger. Es ging darum, den Niedergang der tragenden proeuropäischen Eliten in Deutschland und in der EU zu stoppen. Innenpolitik und Europapolitik sind dabei eine unglückliche Ehe eingegangen.

Auf den Gedanken, dass die Krise der EU in der (Innen-)Politik eben dieser Eliten (und ihrer angeblichen „Alternativlosigkeit“) begründet sein könnte, kam in Bratislava kaum jemand. Hollande hat es schon lange aufgegeben, einen anderen Kurs zu fordern. Tsipras versucht es zwar noch, ist jedoch viel zu schwach, um sich Gehör zu verschaffen. Nur Renzi lehnt sich verbal auf. Ohne Verbündete wird er sich aber nicht durchsetzen können.

Doch auch Merkel kann und will „es“ nicht mehr allein machen. Sie hat zu viel Porzellan zerschlagen, um noch solo zu spielen. In Bratislava kam es daher zu der paradoxen Situation, dass sich die rivalisierenden Lager – Nord gegen Süd in der Wirtschaftspolitik, Ost gegen West in der Flüchtlingspolitik – gegenseitig neutralisierten. Doch Merkel war nicht stark genug, um allein voran zu marschieren. Ihre Pressekonferenz gab sie zusammen mit Hollande – ganz so, als wolle sie zurück zum kraftlosen deutsch-französischen Motor für Europa.

Doch wohin soll die Reise überhaupt gehen? Auf den ersten Blick scheint das Ziel klar: Irgendwas mit Sicherheit hat die Rest-EU in Bratislava versprochen. Von einer „Sicherheitsunion“

und von einer „Verteidigungsunion“ war die Rede. Erste Beschlüsse sollen beim Europäischen Rat im Dezember fallen, das Gesamtwerk soll bei einem weiteren Sondergipfel zum 60. Jahrestag der Römischen Verträge im März 2017 in Rom präsentiert werden.

Sicherheit, Sicherheit und Sicherheit

Allerdings bleiben die Umrisse der neuen europäischen Sicherheitsarchitektur vage. Die *Bratislava Declaration and Roadmap* listet fast nur altbekannte Ziele wie die bessere Zusammenarbeit der Geheimdienste, die Schaffung einer neuen Küstenwache oder ein europäisches Ein- und Ausreiseregister auf. Sie waren teilweise schon vor Jahren beschlossen worden und harren noch ihrer Umsetzung.

Selbst wenn es jetzt schneller gehen sollte, dürften Jahre vergehen, bevor die Außengrenzen „gesichert“ und der Terrorismus „besiegt“ ist. Das neue Sicherheits-Paradigma scheint daher kaum geeignet, das Vertrauen in die EU wiederherzustellen und den Vormarsch der Populisten zu stoppen. Im Gegenteil: Die Staats- und Regierungschefs laufen den populistischen und nationalistischen Parolen hinterher, ohne die versprochenen Lösungen schnell „liefern“ zu können. Ein gefährlicher Irrweg.

Dabei ist nicht einmal der Konsens über die neuen Ziele und die Kooperation bei ihrer Umsetzung gesichert. Großbritannien hat bereits mit einem Veto gegen die Verteidigungsunion gedroht. Da es immer noch EU-Mitglied ist, könnte es den – noch ausstehenden – Beschluss tatsächlich stoppen. Gleichzeitig drohen die Visegrad-Staaten mit einer Blockade der Brexit-Verhandlungen, um die Rechte ihrer Bürger in Großbritannien zu sichern. Ein Teufelskreis.

Der „Geist der Zusammenarbeit“, den Merkel nach Bratislava beschwor,

hat also nicht weit getragen. „Wenn es so weitergeht, werden wir bald nicht vom Geist von Bratislava, sondern vom Gespenst von Europa sprechen“, spottete Renzi. Er spielte dabei nicht nur auf die Sicherheitspolitik, sondern auch auf die Wirtschafts- und Flüchtlingspolitik an. Auch dort hat die EU nicht geliefert, Bratislava bedeutet sogar einen Rückschritt.

So spricht man plötzlich nicht mehr von der „Vollendung der Wirtschafts- und Währungsunion“, wie dies bisher verabredet war. Künftig soll es nur noch um eine „vielversprechende wirtschaftliche Zukunft für alle“ gehen, was auch immer das heißen mag. Von einer Reform der Eurozone mit einer gemeinsamen Einlagensicherung, einem eigenen Budget und einem Euro-Parlament ist, anders als in früheren EU-Dokumenten, keine Rede mehr.

Irrweg „flexible Solidarität“

Ein Rollback zeichnet sich auch in der Flüchtlingspolitik ab. Die im vergangenen Jahr gefassten, aber nie umgesetzten Beschlüsse zur Umverteilung von Asylbewerbern auf die EU-Staaten werden nicht einmal mehr erwähnt. Stattdessen ist nur noch vage vom „Prinzip der Verantwortlichkeit und Solidarität“ die Rede. Und selbst da wird bereits die Axt angesetzt. So sprachen die Führer der Visegrad-Gruppe in Bratislava von einer „flexiblen Solidarität“.

Damit ist offenbar gemeint, dass Ungarn, Polen, Tschechien und die Slowakei sich von der Flüchtlingsquote verabschieden und stattdessen in den Grenzschutz oder andere Abschottungsmaßnahmen investieren. Orbán kritisierte zwar, dass es noch nicht gelungen sei, die Beschlüsse zur Flüchtlingspolitik komplett zu revidieren. Doch der Anfang ist gemacht: Merkel begrüßte die „flexible Solidarität“, statt sie zu hinterfragen.

Letztlich fällt die „Roadmap“ aus Bratislava nicht nur hinter frühere Beschlüsse, sondern sogar noch hinter die Vorstellungen der EU-Kommission zurück. Behördenchef Jean-Claude Juncker hat in seiner Rede zur Lage der Union zwar ebenfalls den Akzent auf Sicherheit gelegt, den Sicherheitsbegriff aber viel weiter gefasst. Er denkt nicht nur an Abschottung und Terror, sondern auch an soziale Sicherheit und wirtschaftlichen Fortschritt.

Doch in Bratislava war seine Initiative kein Thema. Dort pflegte man keinen erweiterten, sondern einen verengten Sicherheitsbegriff – fast wie die Populisten, die man angeblich zurückdrängen will. Junckers Pläne gelten vielen Staats- und Regierungschefs ohnehin nur als neuer Versuch, mehr Kompetenzen an sich zu reißen und mehr Macht nach Brüssel zu verlagern. Doch genau damit soll nun Schluß sein. Wenn überhaupt, dann wollen es die Chefs unter sich ausmachen, ohne die Kommission. Aber wie?

Die EU ist offensichtlich an einer Weggänge angekommen. Das alte Modell der Integration funktioniert nicht mehr, ein neues ist nicht in Sicht. Großbritannien geht, Deutschland zögert. Ausgerechnet in dem Moment, da mehr „Führung“ angesagt wäre, tritt Merkel auf die Bremse. Statt den Weg nach vorn zu weisen, war sie in Bratislava vor allem bemüht, den Status quo zu konservieren.

Doch dieser Status ist unhaltbar geworden. Und zwar nicht nur wegen Großbritannien und dem Brexit. Vielmehr holen Merkel, die dienstälteste Regierungschefin der EU, nun auch die eigenen europapolitischen Fehler und Versäumnisse der Vergangenheit ein. Das fängt schon beim Lissabon-Vertrag an, mit dem Berlin auf das Scheitern des Verfassungsvertrags bei zwei Volksabstimmungen in Frankreich und den Niederlanden im Jahr 2005 reagiert hatte. Der noch heute gültige Vertrag rettete zwar die wichtigsten Bestimmungen der gescheiterten

EU-Verfassung und beendete die erste EU-Krise, die Brüssel jahrelang lähmte. Er hat sich jedoch in Zeiten der Finanz- und Eurokrise und vor allem seit dem Brexit-Votum als völlig unzureichend erwiesen. Die Prämissen – eine sichere, stabile Währung und eine immer engere Union aller 28 EU-Staaten – sind überholt, Lissabon ist passé.

Gescheitert ist auch die *Economic Governance*, die Deutschland im Zuge der Eurokrise durchsetzte. Die verschärften Defizitregeln sind schlicht nicht anwendbar, wie zuletzt der Verzicht auf Strafen gegen die „Defizitsünder“ Spanien und Portugal gezeigt hat. Zudem stecken Länder wie Griechenland oder Italien noch immer in der Krise, das „politische Risiko“ steigt. Renzi könnte im November über ein Referendum stürzen.

Ein Misserfolg ist schließlich auch die von Berlin forcierte Ost-Erweiterung. Ausgerechnet Länder wie Polen oder Ungarn, die massiv vom EU-Beitritt und deutscher Hilfe profitiert haben, stellen sich heute gegen den Kurs Merkels in der Flüchtlingskrise und verweigern Solidarität. Die vor der Erweiterung versprochene Vertiefung der EU ist ausgeblieben. Das rächt sich nun; eine neue Ost-West-Spaltung lähmt Europa.

Der Brexit als Chance

Eigentlich böte der Rückzug Großbritannien nun die Chance, das Versäumte nachzuholen. Die EU könnte runderneuert werden – ohne die Blockade der Briten und mit dem Ziel, ein neues, kohärentes Ganzes zu bilden. Stattdessen zeichnet sich das genaue Gegenteil ab: ein Rückbau nach britischen Wünschen. Nicht mehr, sondern weniger Europa war das unausgesprochene Motto in Bratislava. Flexibel soll es sein, möglichst billig und unverbindlich.

David Cameron und Theresa May hätten ihre helle Freude gehabt. Dabei

ist auch der britische Weg gescheitert. London profitiert seit Jahren von Rabatten, *Opt-outs* und anderen Extrawürsten – und will trotzdem austreten. Cameron und Merkel haben gemeinsam die Kürzung des EU-Budgets, die Schwächung der EU-Kommission und die Deregulierung bei Umwelt- und Sozialgesetzen durchgesetzt – trotzdem kommt der Brexit. Oder vielleicht doch nicht?

Das ist das große Fragezeichen nach Bratislava. Denn auch drei Monate nach dem EU-Referendum steht immer noch kein Termin für den Start der Austrittsverhandlungen fest. Tusk äußerte zwar die Hoffnung, dass es im Januar oder Februar 2017 losgehen könnte. Doch Druck machte er keinen. Im schlimmsten Fall könnte die EU im März ihren Jubiläumsgipfel in Rom abhalten – und immer noch nicht wissen, wie es nun mit dem Brexit weitergeht.

Insgesamt dürfte manch ein Regierungschef hoffen, dass es sich die Briten doch noch einmal anders überlegen und Mitglied im Club bleiben. Merkel hat jedenfalls für alle Fälle vorgesorgt. Sie war es schließlich, die darauf bestand, die Briten nicht zu drängen und in Bratislava keine Beschlüsse zu fassen, sondern bloß unverbindliche Absichtserklärungen abzugeben.

Doch dieser Kurs birgt unkalkulierbare Risiken. Jetzt noch auf die britische Karte zu setzen, hieße, Europa von einer unberechenbaren Regierung und einer gescheiterten neoliberalen Doktrin abhängig zu machen, die selbst die Briten zurückgewiesen haben. Was wir jetzt brauchen, ist eine andere, an sozialen und demokratischen Imperativen ausgerichtete Politik und eine runderneuerte, solidarische EU. Doch das ist nach Bratislava nicht einmal in Ansätzen zu erkennen. Die deutsche Vormacht wankt, doch eine Alternative fehlt. Deshalb könnte dieser Gipfel tatsächlich als Endpunkt der europäischen Einigung in die Geschichte eingehen. Ein Tiefpunkt war er allemal.