“Wir sollten sagen: Wer nicht will, der hat schon”

Christoph Möllers & Maximilian Steinbeis

15.06.2016 doi: 10.17176/20160615-141017

Die jüngsten Umfragen zu Brexit sehen das Lager derer, die für einen Austritt Großbritanniens aus der EU stimmen wollen, jetzt doch teilweise vorne. In UK wird sehr leidenschaftlich diskutiert, was ein Austritt für das Land bedeuten würde – aber was er umgekehrt für Kontinentaleuropa bedeuten würde, wird hier viel weniger intensiv diskutiert. Was siehst Du in diesem Fall auf Europa zukommen?

Wir wissen nicht, was auf uns zukommt. Der Austritt ist etwas, mit dem wir keine Erfahrung haben. Er ist im Wesentlichen nicht geregelt. Er kann auf ganz unterschiedlichen Wegen dazu führen, dass Großbritannien Teil des gemeinsamen Marktes bleibt, Teil der Rechtsordnung, oder eben zu einem ganz anderen Rechtsraum wird.

Alles hängt somit davon ab, wie wir verhandeln?

Genau. Das Beunruhigende ist in der Tat, dass wir uns noch überhaupt nicht darüber verständigt haben, wie wir verhandeln. Wir sind unvorbereitet, die Frage zu beantworten, wie wir mit den Briten umgehen, wenn sie austreten. Das wiederum hängt damit zusammen, dass wir verschiedene, sich überlagernde Anreize haben, passiv zu bleiben.

Nämlich?

Es gibt kein Selbstbewusstsein der europäischen Organe. Sie sind nicht in der Lage, selbst die EU-Mitgliedschaft anzupreisen, weil sie befürchten, dass das nach hinten losgehen könnte. Sie halten sich selbst nicht für glaubwürdig und bleiben defensiv. Hinzu kommt, dass auch alle anderen Mitgliedstaaten im Moment eine Politik verfolgen, in der sie nicht wirklich die europäischen Institutionen mit einer positiven Vision voranbringen, sondern sich am Status Quo festhalten.

Welche Rolle spielt Deutschland dabei?

Eine besonders prekäre, weil klar ist, dass die Bundesregierung mit der Migrationskrise – deren Lösung man politisch mit guten Gründen für richtig halten kann – indiziert hat, dass sie bei Fragen, die ihr wirklich am Herzen liegen, nicht nach europäischen Lösungen sucht. Das ist für alle anderen die Botschaft gewesen: Wenn die Deutschen es wirklich ernst meinen, dann machen sie es halt alleine. Das führt dazu, dass es an glaubwürdigen Agenten einer europäischen Vision fehlt, um mit den Briten ins Gespräch zu kommen, und andererseits auch intern an einer ehrlichen Debatte fehlt, wie wir ohne die Briten eigentlich weitermachen wollen. Damit sind wir erstmal nackt und unvorbereitet.

Eine Position ist doch ziemlich klar, nämlich die französische: durch möglichst blutige Bestrafung der Briten dafür zu sorgen, dass auch die Franzosen kapieren, dass Euroskeptizismus in den Untergang führt.

Interessanterweise hat sich Wolfgang Schäuble im Spiegel ähnlich geäußert, wenn auch auf elegantere und freundlichere Art. Er sagt, wenn die Briten den Austritt wollen, dann müssen wir das respektieren als eine Meinungsäußerung, die auch bedeutet, dass sie nicht mehr zum Binnenmarkt gehören wollen. Denn all die kleinen Regelungen über Schrauben und Bananen, über die sich alle so beklagen, sind natürlich erst mal Binnenmarktregelungen. Das ist in der Form einer Respektsbekundung eine nicht weniger harte Drohung als die der Franzosen. Bemerkenswert daran ist, dass das ein ganz anderer Weg ist als der, den die EU normalerweise geht. Nach dem Referendum in Frankreich über den Verfassungsvertrag 2005 beispielsweise: Das Referendum wird abgelehnt, dann wird die Sache anders eingetütet und genauso durchgezogen.

Also zu sagen, ihr habt da Bedenken, dann passen wir das Ganze eben an und legen es euch noch mal vor?

Genau. Auf die Briten gewendet würde das heißen: Ihr seid ausgetreten, aber wir machen jetzt den Weg frei für eine Struktur, in der sich in punkto Binnenmarkt für euch nichts ändert. Das scheint nicht

mehr möglich zu sein heute. Das zeigt, dass sich etwas fundamental geändert hat.

Aber liegt das nicht auch an der Art und Weise, wie David Cameron die Sache eingestielt hat, nämlich zu sagen, wir haben eine Reformagenda für die EU, und wenn ihr uns da zufrieden stellt, werben wir fürs Drinbleiben? Hat das nicht dazu geführt, dass diese Karte, auf die Bedürfnisse der Briten einzugehen, jetzt sozusagen schon ausgespielt ist?

Klar. Die Briten haben viele Fehler gemacht. Viele nehmen ja die Lage in der EU mittlerweile als so schlecht wahr, dass sie sagen, die Briten sind eigentlich zu beneiden: Sie haben noch eine eigene Identität, sie haben noch ein echtes Anliegen, und jetzt wollen sie raus und das ist Zeichen ihrer lebendigen politischen Gemeinschaft. Mein Eindruck ist eher: die Briten sind politisch sehr schlecht geführt worden. Cameron hat die Diskussion überhaupt nicht mehr kontrolliert. Es gehört zu einer gut funktionierenden Demokratie, dass der Regierungschef als Ferment in der demokratischen Debatte konstruktiv agiert. Das hat er nicht hinbekommen und ist jetzt Gefangener einer von ihm selbst aus politischen Gründen provozierten Europaskepsis, die er nicht mehr los wird. Und er ist mit Boris Johnsohn mit einem innenpolitischen Gegner konfrontiert, der sich – obwohl seinerseits gar nicht unbedingt ein Europafeind – aus ganz ähnlichem innenpolitischem Kalkül an die Spitze des Leave-Camps gesetzt hat. Was wir erleben, das muss man deutlich sagen, ist ein dysfunktionaler mitgliedstaatlicher politischer Prozess.

Woran liegt diese Dysfunktionalität?

Die innenpolitischen Auseinandersetzungen, die sich um ganz andere Fragen drehen, werden huckepack genommen und an der europäischen Frage exemplifiziert: Camerons Unbeliebtheit und Schwäche als Führungsfigur. Er hat eine Minderheit von Euroskeptikern so lange gefüttert und genährt, bis sie zu einer politischen Macht geworden sind, und viel zu spät begonnen, die Diskussion mit ihnen ernsthaft zu führen. Es wird auch deutlich, dass die Briten ein spezifisches Problem haben: Sie sind im heutigen weltpolitischen Kontext, in dem mittelgroße Nationalstaaten regionale Dächer brauchen, eines der Länder, wie die Ukraine oder die Türkei, die keine regionale Identität haben, die nicht wissen, ob sie zu Europa gehören oder woanders hin. Daraus eine Tugend zu machen, scheint mir seltsam – völlig unabhängig davon, wie man die EU im Augenblick beurteilt.

Apropos demokratische Dysfunktionalität, und apropos nationale Identitätsprobleme: ist das wirklich ein britisches Problem und nicht vielleicht vielmehr ein englisches? Wenn es zu einer Mehrheit für Leave kommt, dann wird die doch voraussichtlich vor allem aus Engländern bestehen.

Das kommt hinzu. Man muss sehen, dass die Briten große Probleme damit gehabt haben, ihre eigene regionale Vielfalt zu organisieren. Man sieht auch an den wissenschaftlichen Debatten, wie unbeleckt von den Jahrhunderte alten Föderalismustraditionen sie geblieben sind. Jetzt geben sie namentlich den Schotten, aber auch den Nordiren, für die der Zusammenhang mit Irland innerhalb der EU existenziell ist, das Zeichen, dass deren Identitäten nicht wirklich relevant sind. Niemand weiß, was daraus folgt. Aber es ist klar, dass wir es mit einer Mehrheit in einem Nationalstaat zu tun haben, die die sehr mächtigen Minderheiten, die zu Europa gehören wollen, ignoriert.

Aidan O'Neill hält es für denkbar, dass aus Sicht von Europa Schottland und möglicherweise Nordirland die EU-Mitgliedschaft des Vereinigten Königreichs weiterführen und sich England und Wales abspalten und, vielleicht ähnlich wie Grönland im Verhältnis zu Dänemark 1985, für sich beschließen, außerhalb der EU weiterzuexistieren. Hältst Du das für plausibel?

Das wird sehr schwierig. Gerade Spanien wird sich genau überlegen, ob man regionalen Separatismusbewegungen einen Anreiz verschafft, indem man ihnen den Fortbestand der EU-Mitgliedschaft in Aussicht stellt.

Aber hier wäre die Konstellation doch umgekehrt: die Engländer sind diejenigen, die an ihrem Zugehörigkeitsstatus etwas ändern wollen, nicht die Schotten.

Aber trotzdem haben die Spanier ein Interesse daran zu sagen: Wenn die Katalonen aussteigen, dann steigen sie auch aus der EU aus. Diese Logik würde unterminiert werden. Das zweite Hindernis scheint mir

die Währungsfrage zu sein: Die Schotten und Nordiren könnten den Euro einführen – den wollen sie nicht. Sie könnten beim Pfund und damit in großer Abhängigkeit von England bleiben. Oder sie könnten eine eigene Währung schaffen, was auch ein großes Problem wäre. Am Ende kann wohl niemand wirklich beurteilen, wie sich das politisch auswirkt.

Wenn man es ins Konstruktive wendet: was können die europäischen Institutionen, aber auch die Regierungen der Mitgliedsstaaten, aus dem Fall UK für den Umgang mit dem Drang nach nationaler Identität lernen?

Das finde ich schwer zu sagen. Die Identitätsdebatte, so wie sie in England geführt wird, einem Land mit einem hohen Niveau der öffentlichen Auseinandersetzung, hinterlässt jedenfalls bei mir eine gewisse Ratlosigkeit über die Frage, was das eigentlich ist: Identität. Die Euroskeptiker unter den Engländern haben ja weiterhin ein großes und genuines Interesse, am gemeinsamen Markt teilzuhaben, und verstehen gleichzeitig überhaupt nicht, wie sehr die ganzen Regulierungen, über die sie sich so beklagen, diesen Markt ermöglichen. Man hat den Eindruck, dass sie am liebsten eine Lösung hätten wie die Schweiz oder Norwegen, aber das wäre gerade eine Lösung, in der sie demokratisch besonders wenig mitzubestimmen hätten. Die Ironie ist ja gerade, dass ein Land wie die Schweiz mit der schönen Formulierung vom „autonomen Nachvollzug des Europarechts“ im Prinzip die selben Regulierungen wie die Mitgliedsstaaten anwendet, ohne sie selbst mit ausgehandelt zu haben. Wenn man das zu Ende denkt, merkt man, dass die Identität, die sich angeblich mit dem Austritt verwirklichen würde, eine rein symbolische ist – keine über demokratische Mitbestimmung operationalisierte. Wie man damit umgehen soll? Das weiß ich nicht.

Also wäre die Konsequenz: damit kann man nicht umgehen, und damit braucht man auch nicht umgehen?

Das wäre mir lieber als das, was wahrscheinlich passieren wird, nämlich dass die Kommission und die anderen Mitgliedsstaaten so ein bisschen schuldbewusst tun und sagen: wir müssen jetzt die Nationalstaaten mehr respektieren, wir müssen entbürokratisieren – und damit wieder die ganzen Vorurteile über die EU in Umlauf bringen, die so wenig konstruktiv sind und gar nicht sehen, dass wir es zum größten Teil mit marktermöglichenden Regulierungen zu tun haben, die von den Marktteilnehmern selbst gefordert wurden. Mit dieser Art von gespieltem Schuldbewusstsein würden am Ende die europäischen Institutionen noch schlechter dastehen. Nochmal: denen, die meiner Ansicht nach aus eigenen, internen Problemen heraus austreten, hinterherzurufen, wir haben viele Fehler gemacht und es ist alles unsere Schuld, dreht die Euroskepsis nur noch eine Schaube weiter, ohne dass das rational gerechtfertigt wäre.

Also empfiehlst Du der EU eine offensive Vorwärtsverteidigung gegenüber den Briten?

Ja. Wir sollten sagen, wer nicht will, der hat schon, ihr habt vielleicht Probleme, aber wir finden es eigentlich schön in der EU. Man kann natürlich viel an ihr verbessern, aber man kann nicht sagen, dass es der EU zuzurechnen ist, dass die Briten sie nicht mehr wollen. Es wäre besser, das offensiv darzustellen. Aber ich fürchte, dass die mitgliedsstaatliche Politik dazu im Moment nicht die Kraft hat.

Bis auf die Franzosen?

Ja, bis auf die Franzosen, wobei ich nicht sicher bin, was passiert, wenn es tatsächlich dazu kommt. Ob wir dann nicht doch im gewohnten europäischen Verhandlungszirkus eine Lösung bekommen, in der sich die Briten möglichst wohl fühlen sollen, und wir dann wieder eine Struktur haben, in der alle irgendwie dabei sein sollen, aber keiner mitmachen will.

Ein Europa à la carte…

… wo alle anderen Länder sich auch noch mal überlegen, was sie davon haben zu gehen. Diese Gefahr sehe ich. Ich würde mir sehr wünschen, dass es eine harte Verhandlungsposition der europäischen Organe gibt. Aber es wäre das erste Mal. Selbst im Fall der Schweiz hat es bekanntlich des Drucks der Amerikaner bedurft, um sie dazu zu bringen, ihre Bankpraktiken zu ändern, obwohl die Schweiz nur Außengrenzen hat, die an die EU stoßen. Das zeigt, wie wenig diese Art von harter Interessenverfolgung Teil der Logik der EU ist.

Was fehlt denn, um die EU in die Lage zu versetzen, eine solche harte Interessenverfolgung zu betreiben?

Generell sind wir an einem Punkt jenseits des Institutional Engineerings. Wir Politikwissenschaftler, Juristen und Soziologen wollen immer irgendwo noch eine kleine Institution einführen, um die Probleme zu lösen. Aber da stehen wir politisch im Moment nicht. Wir haben in der EU eine lange Tradition kooperativen Verhandelns, mit der wir sehr erfolgreich waren, die Teil der europäischen Kultur ist und die wir nicht einfach so loswerden. Und wir haben keinen Konsens unter den Mitgliedsstaaten, wie das europäische Projekt weitergehen soll. Was machen wir denn, wenn wir mit Polen, mit Ungarn am Tisch sitzen und es auf einmal gar nicht mehr darum geht, eine harte Position der EU gegenüber den Briten zu definieren, sondern darum, ob vielleicht umgekehrt das britische Modell als Blaupause für die EU dienen könnte? Ich glaube, es geht im Moment vor allem darum, die Diskussion anzufachen, was wir an einer starken EU haben und was wir verlieren würden, wenn sie sich aufweicht.

Wäre das nicht vielleicht eine Chance, die deutsch-französische Motorfunktion für die europäische Integration zu revitalisieren?

Das wäre sicherlich eine Chance. Das Problem ist nur, dass die Franzosen uns nicht mehr so richtig trauen. Wir haben aus ihrer Sicht zweimal unsolidarisch gehandelt, zuerst mit Blick auf die Griechen, dann mit Blick auf die Migrationskrise. Und im nächsten Jahr wird in Frankreich und in Deutschland gewählt. Erst dann kann man überhaupt wieder darüber reden, was eine deutsch-französische Achse sein könnte. Die Verhandlungen mit UK werden bis dahin nicht abgeschlossen sein. Wenn Marine Le Pen französische Präsidentin wird, dann weiß kein Mensch, was passiert. Das ist ein sehr, sehr unglückliches Timing.

Besteht nicht auch eine Chance darin, Ländern wie Polen oder Ungarn klar zu machen, dass sie kein Cherrypicking betreiben können?

Wenn man nicht ganz apokalyptisch denkt – wozu es in Zeiten von Trump, von Putin sicherlich genügend Anlässe gäbe – , dann gibt es mittelfristig immer eine Option für eine fortgesetzte und vertiefte Europäische Union, die auch darin bestehen kann, dass Mitgliedstaaten vorgeführt wird, dass es nicht so lustig ist, nicht zur EU zu gehören. Da könnte der britische Fall in der Tat ein interessantes Beispiel werden. Aber das ist eine mittelfristige Entwicklung. Da sprechen wir mindestens über das nächste Jahrzehnt. Föderationen entwickeln sich über Jahrhunderte. Mittelfristig bin ich aber schon optimistischer. Die Briten geben sich der Illusion hin, dass irgendwer in der Welt auf sie wartet, unbedingt mit ihnen handeln will und ihr außenpolitisches Gewicht stark in die Waagschale fallen wird. Sie sind natürlich eine alte und bedeutende Macht, aber deren Einfluss hing bisher schon damit zusammen, dass sie Teil der EU waren. Damit wäre es dann vorbei, und das werden sie merken. Auf Dauer werden mittelgroße Länder wie Deutschland, Italien, Frankreich und Großbritannien sehen, dass sie regionale Integration brauchen. Japan etwa merkt, wie abhängig es von Großmächten wie China und den USA ist, weil selbst ein so großes und reiches Land im Prinzip außenpolitisch nicht mehr sein eigenes Schicksal bestimmen kann. Das ist ein harter Lernprozess, der im Moment nicht unbedingt mehrheitsfähig ist.

Es gibt die Erzählung, dass es integrationsbereite Länder gibt, und wer da nicht dazu gehört, ist isoliert. Könnte da auch eine Gegenerzählung entstehen, dass diese vermeintlich isolierten Länder sich zu einer nationalidentitären Internationale zusammentun und so ein Gegenmodell zur bisherigen Integrationsvision schaffen? Wäre das vorstellbar?

In Kontinentaleuropa vielleicht, aber für die Briten kaum. Sie sind doch der Inbegriff des Westens. Ich sehe nicht, wie sie mit irgendwelchen nationalidentitären Kräften auf dem Kontinent etwa auf eine Putin-freundliche Außenpolitik einschwenken sollten. Selbst UKIP träumt eigentlich davon, von den Amerikanern adoptiert zu werden. Wenn die Briten sich fragen, wer sie sind, und nicht auf der Seite Kontinentaleuropas landen, dann landen sie auf der anderen Seite des Atlantiks. Da ist ein ganz anderes Spiel im Gange als auf dem Kontinent.

Also unterm Strich: so sehr die kommende Woche eine Schicksalswoche für Europa werden wird, gar so düster sind die Aussichten dann doch nicht?

Nein. Man muss auch ehrlich sagen, dass die Engländer immer ein großes Problem waren für die

europäische Integration. Wir denken im Moment sehr von der Eurokrise her, in Nord-Süd-Gegensätzen, und das hat auch eine gewisse Berechtigung. Aber man hat auch lange in Kategorien von Sozialmodellen gedacht, und da sind die Briten diejenigen in Europa, die von unserem Modell der sozialen Marktwirtschaft am weitesten entfernt sind. Bei Fragen wie Steuerharmonisierung waren es immer die Briten, die die Sache verhindert haben. Wenn man es offensiv fassen würde, was sich im Moment keiner traut, dann würde man sagen: Sehr oft haben wir die Briten verflucht und uns gewünscht, sie wären nicht dabei. Wir wollen nicht, dass sie gehen. Aber wir können auch nicht sagen, dass dies nur Nachteile hätte.

Die Fragen stellte Maximilian Steinbeis.

AUTOR*INNEN

Christoph Möllers
Christoph Möllers ist Professor für Öffentliches Recht und Rechtsphilosophie an der Humboldt-Universität zu Berlin und Permanent Fellow am Wissenschaftskolleg zu Berlin. (Foto: Isolde Ohlbaum)

Maximilian Steinbeis
Maximilian Steinbeis ist Gründer und Herausgeber des Verfassungsblogs.

EMPFOHLENE ZITATION
Möllers, Christoph; Steinbeis, Maximilian: “Wir sollten sagen: Wer nicht will, der hat schon”, Verfassungsblog, 15.06.2016, doi: 10.17176/20160615-141017.

Lizensiert unter CC BY-SA 4.0.

Langzeitarchiviert bei IntRechtDok unter: doi.org/10.17176/20160615-141017.