

*Mario Telò*

## **Lehren aus dem Brexit**

### **Europäische Legitimation stärken durch eine Progressive Allianz und ein politisches Kerneuropa**

Die Effizienz- und Legitimitätskrise der Europäischen Union (EU) muss in ihrem wirtschaftlichen und politischen Kontext gesehen werden, national wie international. Der Brexit und der generelle Rechtsruck durch Europa sind die Konsequenzen von neuen konkreten Herausforderungen, die die Legitimität der EU bedrohen. Eine breite Progressive Allianz und ein politisches Kerneuropa könnten den rechten Extremismus zurückdrängen und der EU neue Legitimität geben.

Aus dem Brexit können die anderen Länder und die sozialdemokratischen Parteien drei Lektionen lernen. Erstens bestätigt der Sieg der Brexit-Fraktion, dass die europhobe Bewegung mit Ausnahme Spaniens klar in den Händen der jeweiligen Rechten und extremen Rechten liegt; in Großbritannien namentlich der UK Independence Party (UKIP) und der rechten Konservativen. Dies stellt einen bedeutenden Wandel dar. Bis vor wenigen Jahren wurde die euroskeptische Bewegung von der linken Rhetorik über eine national-keynesianische Alternative zur Europäischen Zentralbank (EZB) und der Kommissionspolitik dominiert. Doch die Zukunft der Sozialdemokratie hängt immer mehr von der Handlungsfähigkeit und Demokratisierung des Projekts EU ab, einschließlich des Fortbestands des Euro.

Zweitens könnte die Spaltung hinsichtlich der Meinung über die gemeinsame Währung, und deren Bedeutung für die Rolle Europas nicht nur den Sturz der Labour Partei sondern auch den der sozialdemokratischen Parteien in anderen EU-Mitgliedstaaten auslösen. Die Labour Partei könnte es gar zerreißen. Ihre vage Kritik am »Neoliberalismus der EZB« war ein Grund für die Niederlage der Brexain-Fraktion: Warum sollten britische Arbeiter die EU unterstützen, wenn diese von »deutscher Vorherrschaft und der Austeritätspolitik der EZB« gekennzeichnet zu sein scheint?

Drittens ist der Sieg der Brexit-Befürworter das Ergebnis einer über 40 Jahre gepflegten utilitaristischen Haltung gegenüber der EU (»Wir unterstützen die EU, weil der Markt rentabel für unsere Exporte ist.«). Großbritannien verfolgte einen instrumentellen Ansatz gegenüber der EU. Das bedeutete, dass die zentralen mobilisierungsfähigen Themen der Politik (Staatsbürgerschaft, demokratische Identität, Souveränität und Weltfrieden) der europhoben Bewegung überlassen wurden. Die Europaegner konnten die nationalistische Idee des 19. Jahrhunderts und die Angst vor massiver Zuwanderung als Hauptthemen der Kampagne durchsetzen. Die Menschen wählten nicht nur aus utilitaristischen Gründen, sondern erwarteten von den Poli-

tikern auch, dass sie ihnen Hoffnungen geben und ein anspruchsvolles politisches »Projekt EU« skizzieren, in dem ihr Land eine führende Rolle spielen wird.

Richtigerweise schlug die Labour Partei vor 20 Jahren ein Referendum über die Euro-Mitgliedschaft vor. Indem sie aber die Idee, dem »Herzen der EU« beizutreten, selbst missbilligten, ebneten die britischen Parteien, einschließlich Labour, den Weg für die »Unabhängigkeitskampagne« von Nigel Farage. Keine Nation ist nämlich daran interessiert, einem Klub beizutreten, in dem sie sich selbst dazu verdammt, ein zweitklassiges Mitglied zu bleiben.

### **Rechtsextreme autoritäre Verlockungen riskieren Europas Zerfall**

Karl Marx hatte recht mit seiner Prognose, dass der Kapitalismus tiefe ökonomische und soziale Krisen auslösen würde; er erwartete allerdings, dass diese den Erfolg der Arbeiterbewegung zur Folge hätten. Im zweiten Jahrzehnt des 21. Jahrhunderts erleben wir aber eine europäische Politik, die sich mit einer Fülle an Problemen konfrontiert sieht, wie seit Jahrzehnten nicht mehr: Die Unsicherheit über die Zukunft der EU überschneidet sich mit der Unsicherheit angesichts des Terrorismus und der Migration, wodurch die europäische Demokratie bedroht wird. Die demokratischen Parteien haben keine Wahl: Entweder finden sie neue Wege und Ideen, um die europäische Politik effizienter zu machen und sie gleichzeitig zu legitimieren und können damit die rechtsextreme Welle stoppen, oder Europa riskiert den Zerfall der Errungenschaften aus 60 Jahren Frieden, Wohlstand und Demokratie.

Auch wenn die Verwirrung noch überwiegt, so entsteht doch langsam ein weithin geteiltes Bewusstsein: Die demokratischen Parteien des Kontinents, sowohl Parteien der Mitte und der Europäischen Volkspartei (EVP) als auch Sozialdemokraten, nehmen schrittweise wahr, dass sie die Konsolidierung der Eurozone mit einer offensiven Allianz für ein neue EU unterfüttern müssen. Natürlich hat jede Partei andere Vorstellungen und manche verstehen die Allianz mit Angela Merkel und den gemäßigten Konservativen als das »kleinere Übel«. Dennoch sind eine neue politische Initiative und institutionelle Richtlinien, die eine demokratisch reformierte Eurozone mit einer neuen großen Progressiven Allianz gegen Populismus kombinieren, dringend notwendig. Wir brauchen mehr als eine defensive Reaktion auf eine evtl. nahende Katastrophe. Nötig ist zum einen die Unabhängigkeit der Sozialdemokratie auf der Ebene der Grundwerte und zum anderen eine tiefere politische Allianz Mitte-Links. Ein Vergleich mit der antifaschistischen Allianz der 30er und 40er Jahre könnte aus zweierlei Gründen nützlich sein: Er schafft ein Bewusstsein dafür, wie ernst die Bedrohung für das demokratische System aktuell ist, zeigt aber auch die Schwäche einer bloß defensiven politischen Routine auf, die keine gemeinsame offensive europäische Reformstrategie beinhaltet.

Wichtig ist, dass die europhobe Welle immer mehr von der extremen Rechten dominiert wird. Die Wählerschaft der extremen Linken mit ihrem Anti-Euro-Diskurs schrumpft dramatisch: DiEM, die neue Partei von Yanis Varoufakis in Griechenland (2%), SEL (Sinistra Ecologia Libertà) in Italien (3%), DIE LINKE in Deutschland (6-8%) sowie »Parti de Gauche« von Jean-Luc Mélenchon und die PCF (Parti communiste français) in Frankreich (4-5%). Zudem verbinden die rechtsextremen Parteien

den Anti-Euro-Diskurs mit den generelleren Effekten der *globalization malaise* und der zunehmenden einwanderungsfeindlichen Bewegung, die Einwanderung mit wachsender terroristischer Bedrohung verwechselt. Verantwortliche Sozialdemokraten dürfen diese diffusen Ängste, die zum Rechtsextremismus führen, nicht ignorieren. Alle demokratischen Kräfte müssen den Ängsten und Unsicherheiten mit neuen und konstruktiven politischen Antworten begegnen.

Ein Europa der Beschäftigung und des Wachstums zu fordern ist notwendig, aber nicht ausreichend. Sozialdemokratische Forderungen wie das *quantitative easing* der EZB oder der »Juncker-Plan für Infrastrukturen« sind die ersten Schritte einer notwendigen Wende in der Eurozonenpolitik. So ist die Austeritätspolitik mit der Juncker/Moscovici-Kommission größtenteils de facto beendet. Obwohl die Forderung nach mehr sozialem Europa noch nicht erfüllt wurde und die durchschnittliche Arbeitslosenrate immer noch 4-5 % höher liegt als 2007, sind die Bedingungen für eine neue Allianz zwischen Links und Mitte heute gegeben. Doch die Herausforderungen bleiben: die Unsicherheit in Bezug auf zukünftige Konjunkturunbrüche und der fehlende langfristige Kompromiss zwischen nördlichen und südlichen Mitgliedstaaten. Dieser sollte die »Risikostreuung« des Nordens und eine ernsthafte Verpflichtung des Südens zu »Risikominderung« kombinieren. Aber die multiple Krise der EU hat nicht nur soziale Ursachen. Vor vier oder fünf Jahren drehte sich die Frage um einen möglichen strukturellen Gegensatz zwischen Effizienz und Legitimität im Krisenmanagement und die Antwort darauf war eine Belebung des Kampfes für ein sozialeres und demokratischeres Europa. Die aktuelle multiple Legitimitätskrise erfordert die neue Verbindung von sozialen Fragen mit den Fragen nach der Sicherheit.

Rechte Anti-System Parteien haben davon profitiert und sind nicht länger »Protestparteien«: Sie sind jetzt Regierungskandidaten. Jedes Mal wenn eine der europhoben Parteien die Macht in einem westeuropäischen Land ergreift (wie bereits in Polen und Ungarn geschehen), wird nicht nur der Zerfall der EU beschleunigt. Der Sieg jener Mächte, die ein schwächeres und illiberales Europa anstreben, hätte auch Konsequenzen für den internationalen Frieden.

Diese historische Veränderung sollte man nicht unterschätzen. Die Präsidentenwahl in Österreich 2016 war ein wichtiger Test und fast 50 % der Wähler unterstützten dabei den rechtspopulistischen Kandidaten Norbert Hofer, der bei der anberaumten Neuwahl gewinnen könnte. Die Wahl zeigte Parallelen zu anderen west- und zentral-europäischen Ländern und könnte Dominoeffekte auslösen. Der niederländischen rechtsextremen »Partei für die Freiheit« von Geert Wilders wird prognostiziert, dass sie bei den Wahlen im Mai 2017 gewinnen wird und eine »Nexit«-Kampagne anstreben könnte. Die Niederlande und Österreich sind reiche Gesellschaften, die mit einer Arbeitslosenrate, die weit unter dem europäischen Durchschnitt liegt, nur wenig von der sozialen Krise betroffen sind. Auch in Deutschland beträgt die Arbeitslosenrate nur etwa 5 %. Trotzdem erreichte die europhobe und einwanderungsfeindliche »Alternative für Deutschland« (AfD) 12 % im Durchschnitt bei den Landtagswahlen im März, sogar 24 % in Sachsen-Anhalt. Alle drei Länder sind nicht nur relativ reich und friedlich, sie sind geprägt durch sozialen Frieden, bisher nicht besonders vom islamistischen Terror betroffen und werden von moderaten und vernünftigen Großen

Koalitionen aus Sozialdemokraten und gemäßigten Konservativen regiert. Trotz des ökonomischen und sozialen Erfolgs der Regierung haben aber in Österreich die Koalitionsparteien (SPÖ und ÖVP) miserable Ergebnisse in der ersten Runde der Präsidentschaftswahlen erzielt. Österreich und die Niederlande sind zudem nicht vom sogenannten »Troika-Prozess« betroffen und müssen keinerlei Beschränkungen aus Brüssel in Kauf nehmen.

Bei Finnland und Dänemark ist die Entwicklung ähnlich: Trotz des sozio-ökonomischen Erfolgs konnten die rechtsextremen Parteien zulegen. Das zeigt, dass rein soziale Erklärungen für den rechts-europhoben Trend nicht ausreichen und auch nicht der multiplen Legitimationskrise entsprechen.

Die französische europhobe und einwanderungsfeindliche »Front National« (FN) erreicht noch immer 27 % der Wählerstimmen (bei Gallup), obwohl 61 % der Franzosen die FN als »gefährlich für die Demokratie« einschätzen. Die FN verändert die politische Agenda Frankreichs in eine intolerante, nationalistische, protektionistische und anti-europäische Richtung, die nicht nur die EU, sondern auch die Grundkonzepte der Demokratie bedroht. In Belgien wuchs die Stimmenzahl der rechtsextremen Partei »Vlaams Belang« seit dem Beginn der Flüchtlingskrise von drei auf 12 %. In Italien hat sich die »Lega Nord« von Matteo Salvini von einer secessionistischen territorialen Partei zu einer nationalistischen rechtsextremen Partei gewandelt. Sie ist jetzt eine Verbündete der »Fratelli d'Italia«, dem Nachfolger der faschistischen Partei. Nachdem die Wahlergebnisse innerhalb eines Jahres von drei auf 15 % gestiegen sind, ersetzt nun Salvini Silvio Berlusconi und seine moderatere »Forza Italia« als Oberhaupt der rechten Koalition. Die Salvini-Agenda umfasst u.a. den Austritt aus der Eurozone und das Ende des Schengen-Vertrages, sozusagen als Mauer gegen die Migration nach Italien. Empörend sind außerdem die vielfältigen Konvergenzen und die gegenseitige Wahlunterstützung von Salvinis Partei und Beppe Grillos »Fünf-Sterne-Bewegung«, die beide gegen den Euro sind und gegen die Partei Matteo Renzis, die bei den Kommunalwahlen in Rom und Turin als »Dienerin Merkels« isoliert und besiegt wurde. Dies unterstreicht die Analogien zur Weimarer Republik und die wachsenden Zusammenhänge zwischen linkem Populismus und Rechtsextremismus. Die Weimarer Koalition (SPD, Zentrum und Liberale) wurde anfangs von der extremen Linken herausgefordert und am Ende (1932-33) von der extremen Rechten.

Ähnliches ist in verschiedenen europäischen Ländern zu beobachten. So wechselten bei den Landtagswahlen 2016 in Deutschland eine Million Wähler von der Linken zur AfD. Dieser Umschwung ist die Folge einer Rhetorik, die den frühen Widerstand gegen den Euro mit einer populistischen, einwanderungsfeindlichen Agenda, basierend auf Xenophobie und Islamophobie, kombiniert. Die Koalitionsregierung läuft Gefahr, durch die nationale und internationale Kritik aus dem rechten Flügel (CSU, Teile der CDU, Wolfgang Schäuble, AfD, die regierenden Parteien der »Visegrád«-Gruppe und alle andere Parteien der extremen Rechten in Europa) zu zerfallen.

Die Regierungen der »Visegrád«-Staaten wandeln sich zu einem anti-EU und anti-deutschen Klub. Auf der nationalen Ebene hält die extreme Rechte schon Regierungspositionen in drei von vier Ländern. In Polen und Ungarn hat die EU bereits Vertragsverletzungsverfahren aufgrund von Verstößen gegen Verfassungsgesetze eingeleitet.

Viktor Orbán erzielt mit seiner Politik der »Null Flüchtlinge«, dem Mauerbau und der Weigerung, Flüchtlinge nach Quoten in den EU-Ländern zu verteilen einen nationalen Konsens. In der Slowakei ist Marian Kotleba jetzt Mitglied der Koalition mit Premierminister Robert Fico und organisiert eine »lokale Verteidigungsmiliz«, die zu Gewalt gegen Sinti und Roma, »dekadente Künstler« und illegale muslimische Immigranten aufruft. Es gibt einen besorgniserregenden rechtsextremen Kern zwischen Warschau und Budapest, der, entgegen der Worte von Papst Franziskus, exklusive nationale Identitäten mit dem Katholizismus identifiziert und die innere Opposition unterdrückt.

Offensichtlich wird der populistische Rechtsruck zu einem Strukturmerkmal westlicher Demokratien (wenn man an Donald Trump als Kandidaten der Republikaner für die nächsten Präsidentschaftswahlen in den USA denkt). Natürlich ist die EU eines der Hauptziele des Rechtsextremismus, weil sie seit Jahrzehnten ein friedliches und demokratisches Projekt symbolisiert, das kosmopolitische Werte und eine fortschrittliche Politik vertritt. Doch Anzeichen von »autoritärer Verlockung« sind nicht nur in den USA und in Europa zu beobachten. Der *Freedom House Report* von 2016 zeigt Parallelen zu den 30er Jahren auf, wonach auf soziale Krisen autoritäre Regime folgen: Von 195 Staaten sind 105 in den Bereichen Freiheit und Demokratie zurückgefallen. Die Arroganz offen illiberaler Regierungen (z.B. in der Türkei, in Russland, Ungarn, Polen) war seit 25 Jahren nicht mehr so provokativ.

Es wäre jedoch ein schwerer Fehler, den Rechtsruck und die verschiedenen Formen illiberaler und »defekter Demokratien« (Wolfgang Merkel) mit klassisch-faschistischen Tendenzen zu verwechseln. Wir müssen diese neue postdemokratische Realität analysieren, indem wir einen neuen konzeptionellen Bezugsrahmen entwickeln. Zunächst muss man unterstreichen, dass in manchen EU-Mitgliedstaaten der rechtsextreme Populismus bereits so erfolgreich Ängste manipuliert, dass er damit Mehrheiten gewinnen und die Zentralmacht ergreifen kann. Die Herausforderung ist eine politische, nicht nur eine soziale. Ein klassisches politisches Konzept, das sich hier anbietet, ist der Cäsarismus, das Konzept eines autoritären politischen Regimes, das auf der Macht eines starken Führers beruht. Dieser erfährt durch sein Charisma große öffentliche Unterstützung und bedient sich durch Volksabstimmungen plebiszitärer Partizipation, was das existierende demokratische Parteiensystem und das Gewerkschaftssystem untergräbt. So werden Ängste vor Chaos, Terrorismus und Migration manipuliert, national werden illiberale Maßnahmen ergriffen, nach außen werden Intoleranz und Aggressivität zur Schau gestellt mit dem Versprechen, soziale Konflikte und Krisen zu lösen sowie das Verlangen nach innerer und äußerer Sicherheit zu stillen.

Natürlich ist jedes cäsaristische Regime (Viktor Orbán, Jaroslaw Kaczyński, Recep Tayyip Erdogan, Wladimir Putin), jede rechtsextreme Partei anders und charakteristisch, einige Rechtsbewegungen geben nur die falschen Antworten auf richtige Fragen. Die populistischen Parteien und Bewegungen haben aber auch viele Gemeinsamkeiten: Intoleranz gegenüber Minderheiten und Immigranten, Xenophobie, Ablehnung der EU und globaler Offenheit sowie eine starke Tendenz zu nationalistischer, autoritärer und illiberaler Politik. In der EU bedeutet das nicht nur eine radikale Opposition gegenüber dem Euro als politischem Symbol für ein einzigartiges politisches Projekt, sondern auch eine diffuse und harte Opposition gegenüber der



EU-Demokratie und eine geteilte Bewunderung für Wladimir Putin. Die Verschlechterung der internationalen Rahmenbedingungen (hohe Migrantenzahlen, externe Herausforderungen und Bedrohungen, ökonomische und finanzielle Instabilität, Bedrohung durch den IS-Terrorismus und aus Russland) erhöht das Risiko einer Schwächung oder gar Auflösung der EU, während vor zehn Jahren die friedliche europäische Rolle im internationalen Kontext ein Argument für die Stärkung der gemeinsamen Identität, des internen Zusammenhalts und der Legitimität war. Der Abbau der demokratischen Strukturen der EU als Symbol der liberalen Demokratie ist das Hauptziel der rechtsextremistischen Parteien.

### **Anti-deutsche Dimension des rechtsextremen Populismus**

Bei solch einer Allianz ist die Frage nach der deutschen Führung entscheidend. Nach zehn Jahren Krise ist Deutschland als die ökonomische und politische Spitze der EU anerkannt. Die Fehler der EU-Krisenpolitik und die Schwankungen in der Zeit zwischen 2010 und 2015 werden von vielen als Ergebnis der Vorherrschaft deutscher Interessen bewertet. Der deutschen Regierung wird vorgeworfen eine der tragenden Säulen des Wandels der EU hin zu einem hierarchischen, anti-demokratischen Europa nicht-souveräner Staaten zu sein. Neu und paradox ist aber, dass die deutsche Führung, die über viele Jahre als egoistisch kritisiert wurde, nun für ihre »Willkommenskultur« angegriffen wird.

Einerseits wird die deutsche Regierung von Kritikern hierzulande beschuldigt, die kosmopolitische Willkommenskultur mit den teureren europäischen Verpflichtungen zu kombinieren, was gegen die wahren deutschen nationalen Interessen gerichtet sei. Andererseits ist die Willkommenskultur von südlichen EU-Mitgliedstaaten hochgeschätzt, während nördliche und östliche Nachbarn sie als unilaterale Entscheidung missbilligen. Die linke Rhetorik gegen die »ökonomischen Diktate der deutschen Regierung und den Neoliberalismus der Europäischen Kommission« hat de facto und indirekt jedoch den Weg für die Erfolge der rechtsextremen Parteien und Bewegungen geebnet. Die Zeit ist gekommen, den Mythos von der deutschen Vorherrschaft zu überdenken und das realistischere Konzept des »widerwilligen Hegemons« (*The Economist*) durch eine verantwortliche und konstruktive Hegemonie zu ersetzen.

Die deutsche Wirtschaftspolitik in Europa und in Deutschland selbst hat sich in den letzten fünf Jahren zum Positiven verändert. Die Natur der deutschen Wirtschaftspolitik war nie bloß neoliberal, sondern ordoliberal und seit der Brandt-Ära mit sozialdemokratischen Zielen verbunden: Mitbestimmung, konzertierte Aktion, großzügiger und universeller Wohlfahrtsstaat. Dieser Hintergrund formte nicht nur den Status der Bundesbank sondern auch die Grundlagen der EZB und der Wirtschafts- und Finanzpolitik der EU im Allgemeinen, was zum Teil zur Überwindung der Finanzkrise beitrug. Die Unabhängigkeit der EZB wurde mit Mario Draghi zu einem Faktor der proaktiven Wachstumspolitik. Die deutsche Regierung, der Europäische Rat und der EU-Ministerrat unterstützten sie und bekräftigten ihr »Nein« zum Grexit; die Argumentation hinter der deutschen Regierungspolitik war sowohl ökonomischer als auch politischer Natur: die Zersplitterung der EU-Zone stoppen, die wirtschaftliche Regulation fördern und Griechenland als Säule der kommenden gemeinsamen EU-

Flüchtlingspolitik und der gemeinsamen Kontrolle der Außengrenzen zu stärken. Trotz einer inneren Debatte ist diese Strategie auch vom Bundesverfassungsgericht im Juni 2016 bekräftigt worden. Natürlich soll Junckers Infrastrukturplan nicht nur mit Reformen in Südländern kombiniert werden, sondern auch mit einer Beschäftigungspolitik, um den Wahltrend hin zum Rechtspopulismus zu stoppen und umzukehren – mit Deutschland als Motor für weitere Wachstumsimpulse. Das voranzubringen ist die klare Botschaft des Ende Juni von Sigmar Gabriel und Martin Schulz vorgelegten »Zehnpunkteplans«.

Die Wahltrends in Österreich, den Niederlanden und Deutschland zeigen aber, dass es nicht reicht, die Arbeitslosenrate auf 4 bis 6 % zu senken und dass auch ein Kurswechsel in der Wirtschaftspolitik nicht genug ist. Der erwähnte Paradigmenwechsel erfordert mehr Investitionen in die Integrationspolitik, einen starken politischen Willen für innere und äußere europäische Sicherheitspolitik. Ansonsten könnte das Projekt EU scheitern. Die deutsche Führung sollte sich stärker bewusst machen, dass sich die Agenda für die Legitimität der EU mit der Agenda für das Überleben der EU überschneidet.

Auch ohne eine Reform der Verträge sollte der Kurswechsel in der EU-Regierungsführung in vier realistische und komplementäre Richtungen gehen, von denen jede für sich eine Antwort auf die multiplen Herausforderungen der Legitimität darstellt:

1. Sowohl der Europäische Rat als auch der EU-Ministerrat sollten zu ihren multilateralen Regeln zurückkehren und eine Entwicklung zu asymmetrischen, unilateralen und hierarchischen Methoden vermeiden. Während der Wirtschaftskrise und der Flüchtlingskrise wurden manchmal diese Prinzipien durch unilaterale Entscheidungen missachtet.

2. Die neuen Formen der Regierungsführung können, wenn auch theoretisch richtig, keine Erweiterung der Gemeinschaftsmethode in neue Politikfelder hinein darstellen, weil das eine komplexe Vertragsreform benötigte. Die tiefere Form des Multilateralismus der EU erlaubt bereits eine Kombination von Zwischenstaatlichkeit und der supranationalen Rolle der Kommission, des Parlaments und des Gerichtshofes. Das »Europäische Semester«, die verschiedenen Formen experimenteller Regierungsführung und die offene Methode der Koordination nationaler Politiken sind die besten Wege aus dem Defizit an Politikeffizienz. Die demokratische Dimension muss gleichzeitig in Übereinstimmung mit den Forderungen des Europäischen Parlaments vom Februar 2016 gestärkt werden.

3. Dies sollte mit einer mutigen Reform der institutionellen Architektur Europas in Übereinstimmung mit dem progressiven Modell eines Kerneuropas kombiniert werden und so drei Herausforderungen angehen: eine stärkere Wirtschaftsunion, interne Sicherheit/Immigrationspolitik sowie die Kontrolle der Außengrenzen und Verteidigungspolitik. Kern-Europa muss für künftige Annäherungen innerhalb des zweiten Kreises (die äußeren Mitgliedstaaten) als Ressource und um die jeweiligen Pro-Europa-Parteien zu stärken offen bleiben.

4. Angesichts des bekannten »Regierungsführungsdilemmas« ist die erneute Schaffung von Legitimität notwendig (je stärker die supranationale Regulation ist, desto stärker ist das Bedürfnis nach tieferer supranationaler Legitimität). Es ist weitest-

gehend akzeptiert, dass die EU keine staatsähnliche Legitimität anbieten kann, aber doch eine »gemischte Legitimität«, die für eine politische Ordnung, die als gemischt-konstitutionelle politische Ordnung klassifiziert werden kann, typisch ist: Legitimität auf nationaler Ebene kombiniert mit verstärkter Legitimität der zentralen Koordination (um die Demokratie in Gläubigerstaaten mit der demokratischen Legitimität in Krisenstaaten kompatibel zu machen) und der supranationalen Ebene. Die Agenda der verstärkten supranationalen Legitimität ist schon vorhanden: das Europäische Parlament, die nationalen Parlamente, der Dialog sozialer Akteure und Mechanismen der Bürgerbeteiligung sowie ein neues charakteristisches parlamentarisches Organ für ein Kerneuropa.

### **Ein Kerneuropa und seine demokratische Legitimität**

Ohne eine starke politische und demokratische Dimension riskieren die vier institutionellen Reformen ein neues Momentum des europahoben Rechtsextremismus. Darum kann nichts ohne die Konsolidierung der Tendenzen hin zu einer neuen großen sozialen und politischen Allianz erreicht werden. Diese soll nicht nur zugunsten einer vernünftigen Willkommenskultur auf europäischer Ebene entstehen (Jürgen Kocka in der NG|FH 3|2016), sondern auch für das generelle Ziel einer politischeren und demokratischeren EU. Damit diese neue Allianz entstehen kann, müssen die europäischen demokratischen Parteien die Hauptfaktoren sein – nach einem ernsthaften internen Reinigungsprozess, insbesondere gegen Orbán und Fico. Das benötigt auch einen tieferen Dialog mit proaktiven NGOs, um Interessen, moralische Prinzipien, zivilgesellschaftliche Bewegungen, kulturelle Strömungen, Gewerkschaften und soziale Bewegungen zusammenzubringen. Solch eine Allianz könnte ein gemeinsames transnationales Netzwerk und eine wirksamere Front gegen autoritäre nationalistische Verlockungen werden. Aber sie kann nur erfolgreich sein, wenn sie zwischen zwei Zielen eine Brücke schlägt: die demokratische Partizipation zu erweitern und eine effizientere und international unabhängige EU zu stärken, deren Hauptwerkzeuge die Währungsunion, die Grenzschutzbehörde Frontex und die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) sind.

Eine neue institutionelle Architektur, die auf dem sich partiell überschneidenden Kerneuropa basiert, ist notwendig. Der Brexit stellt eine exzellente Chance dar, um die Probleme des rechtlichen Referenzrahmens, der Mitgliedschaften und die drei sogenannten »added value«-Ziele (Wirtschaftsunion, Migration/Asylpolitik und Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik) in Angriff zu nehmen. Von den Gründungsstaaten wird erwartet, ernsthaft und zügig die politische Initiative zu ergreifen, die in zwei Richtungen gehen sollte: Erstens, in Bezug auf eine engere Kooperation bei den Themen Migration, Verteidigung und Sicherheitspolitik. Wie? Laut Thomas Piketty sollte der rechtliche Referenzrahmen ähnlich dem Fiskalpakt 2011/2012 von einem neuen zwischenstaatlichen Vertrag vorgeschrieben werden. Laut anderen Kommentatoren sollte dies durch den Vertrag von Lissabon für »verstärkte Zusammenarbeit« geregelt werden. Der zwischenstaatliche Vertrag hat den Vorteil, dass er unabhängig von der Anzahl an Mitgliedstaaten möglich ist, während der Vertrag von Lissabon neun Mitgliedstaaten als Gründungsmitglieder vorschreibt: Deutschland,



Frankreich, Italien, Belgien, Niederlande, Luxemburg, Spanien, Portugal und Griechenland (natürlich könnten auch andere Mitglieder der Eurozone wie Österreich, Slowenien oder Finnland am Anfang beitreten). Dieses kleinere Kerneuropa würde sich dann ansatzweise mit der Eurozone überlappen und die Tür für eine größere Mitgliedschaft offenhalten, was die internen politischen Spaltungen innerhalb der außenstehenden Länder verändern würde.

Die verstärkte Zusammenarbeit im Referenzrahmen der Zuständigkeiten und Ziele der EU muss bewahrt werden. Nur die Mitglieder könnten dann wählen, während die Länder außerhalb Kerneuropas an der Diskussion ohne Vetorecht teilnehmen könnten; die Entscheidungen binden nur die Mitglieder.

Zweitens, hinsichtlich der ökonomischen und sozialen Regierungsführung sollte die Eurozone nach dem Antrag des früheren Präsidenten Herman van Rompuy von 2013 ihren Zusammenhalt durch die Bankenunion stärken und ihr eigenes Budget einhalten, laut den Budgetkriterien der EU von den Mitgliedstaaten finanziert.

Veränderungen in der EU-Regierungsführung wurden schon während der Wirtschaftskrise vorangetrieben und haben die Zwischenstaatlichkeit weiter gestärkt. Dies war angesichts der Größenordnung der Herausforderungen zum Teil unausweichlich. Die EU ist trotz großer Schritte in Richtung Supranationalität ein regionaler Staatenbund. Die Relevanz des Ministerrates und des Europäischen Rates ist zentral, vor allem aber unausweichlich verstärkt, wenn es um große Risiken geht (der Europäische Stabilitätsmechanismus geht z.B. davon aus, dass für die Krisenstaaten 700 Billionen Euro erhältlich sind). Die technokratische Implementation des Fiskalpaktes mit harten Konditionen hat allerdings das Demokratiedefizit in den Krisenstaaten dramatisch vergrößert, ohne dies auf der Ebene der EU zu kompensieren. Deswegen ist ein charakteristisches demokratisches Organ für die Eurozone notwendig, entweder eine kleinere parlamentarische Kommission des Europäischen Parlaments (die nur die Parlamentsmitglieder Kerneuropas einschließt) oder eine neue parlamentarische Kammer, die sich aus den nationalen Parlamenten der Mitgliedstaaten zusammensetzt.

Wie auch immer die rechtliche Grundlage aussehen wird, dieses doppelte und größtenteils sich überlappende Kerneuropa wird de facto oder de jure von drei Kreisen umgeben sein: von der Europäischen Union der 27 Mitgliedstaaten, dem Europäischen Wirtschaftsraum mit den dazugehörigen Ländern (vielleicht auch mit Großbritannien) und den assoziierten Ländern. Diese neue EU-Architektur wäre die Alternative zu zwei anderen Projekten: zum einen eine Architektur mit sich nicht überschneidenden Gruppierungen, welche die beabsichtigte Konsequenz einer gespaltenen europäischen Regierungsführung haben könnte; und, zum anderen, das konservative und kontraproduktive Projekt »3A Klub«, das Deutschland und einige nördliche Nachbarn (kleines Schengen und kleine Eurozone) umfasst, welches aber die Gründungsstaaten trennen und die europäische Idee selbst zerstören würde.

Dies ist keine Utopie, es ist bereits eine mögliche immanente Logik des aktuellen komplexen Trends. Die autoritäre Verlockung betrifft viele Mitgliedstaaten, der wachsenden Beliebtheit des »Modells Putin« kann nur durch eine große politische und soziale Allianz für eine neue EU als eine politische Triebkraft, die demokratische Repräsentation und verstärkte Handlungsfähigkeit kombiniert, begegnet werden.

Die multilaterale und verantwortliche politische Führung Deutschlands, der Wille einiger Mitgliedstaaten und neue Ideen sind die hauptsächlich notwendigen Faktoren, um den Aufbau des gestärkten Kerneuropas voranzutreiben. Auch die äußeren Mitgliedstaaten würden indirekt von der verbesserten Regierungsführung der EU profitieren und angeregt, ihr zu folgen, wie es bereits in der Vergangenheit geschehen ist. Vergleichsstudien zeigen, dass solche historischen kritischen Anknüpfungen es ermöglichen, mit vertrauten Praktiken zu brechen und neue Formen verstärkter Zusammenarbeit zu institutionalisieren. Nur eine solche politische Erneuerung könnte die autoritären Tendenzen des Rechtsextremismus stoppen und die aktuellen tiefgreifenden Probleme der nationalen Demokratien eingrenzen. Außerdem würde das auch die Folgen des Brexits, die zum Zerfall Europas beitragen, begrenzen und externe Rivalen der EU und der europäischen Demokratie zurückhalten.

*Bei diesem Beitrag handelt es sich um eine stark überarbeitete Fassung eines Papiers, das im Original Ende Mai in Brüssel dem Forschungsprojekt »The European Legitimacy in Governing through Hard Times: the role of European Networks (ENLIGHTEN 2015-2018)« vorgestellt wurde. Dieses Projekt wurde von »Horizon 2020«, dem von der EU-Kommission initiierten bislang größten EU-Forschungs- und Innovationsprogramm ins Leben gerufen, das von Vivien A. Schmidt von der Boston University koordiniert wird und an dem eine Reihe von Universitäten beteiligt ist.*

*Ich möchte Ben Rosamond, Lazlo Andor, Janine Goetschy, Maria João Rodrigues und allen anderen Beteiligten für ihre aufschlussreichen Kommentare sehr danken.*

*(Aus dem Englischen von Janna Schneider.)*



**Mario Telò**

ist Mitglied der Königlichen Akademie der Wissenschaften Brüssel und Professor für Internationale Beziehungen an der Université libre de Bruxelles und der Universität LUISS in Rom.

[mtelo@ulb.ac.be](mailto:mtelo@ulb.ac.be)

*Herfried Münkler*

## **Wertegemeinschaft oder Interessenvereinigung?**

### **Über den Umbau der Europäischen Union nach dem Brexit**

Um die Europäische Union ist es seit geraumer Zeit nicht zum Besten bestellt, und die bevorstehenden Verhandlungen über den Brexit sind da nur ein weiteres Glied in einer inzwischen schon recht langen Kette: Mehr als Problembearbeitung mit dem Ziel des Zeitgewinns ist zurzeit in der EU offenbar nicht möglich. Die Folge ist, dass sich die zeitweilig stillgestellten, aber ungelösten Krisen mehren, sich wie ein immer dicker werdender Hornpanzer über die EU legen und deren politische wie wirtschaftliche Beweglichkeit zunehmend einschränken. Das hat eine zunächst kaum bemerkte, dann aber immer deutlichere Verlagerung der politischen Gewichte zur Folge, und die findet ihren Niederschlag in einem Bedeutungsverlust der Europäischen Kommission