

Wege aus der europäische Krise: den Stier bei den Hörnern packen

von Stéphane Beemelmans

Immer mehr beschleicht uns der Eindruck, dass Einigkeit in Europa nur noch in Verlautbarungen, nicht aber in Taten besteht. Ist es nicht an der Zeit, uns an die Mahnungen eines seiner Väter, des französischen Politikers Robert Schuman zu erinnern, der zu einer „Solidarität der Tat“ als Grundlage für die Herstellung Europas aufrief? Die Antworten auf globale Herausforderungen wie die Finanz- oder die Flüchtlingskrise oder auch die durch den Islamismus entstehenden Bedrohungen können nicht von einzelnen Mitgliedstaaten gegeben werden. Solche Herausforderungen verlangen eine gemeinsame Antwort Europas. Dafür müssen wir Europa stärken, zunächst insbesondere im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik, darüber hinaus durch ein neues „sentire cum et pro Europa“. Deutschland und Frankreich haben hier, wie bei der Gründung Europas, eine herausragende und tragende Bedeutung.

De plus en plus nous avons l'impression que l'unité de l'Europe se réduit plus aux déclarations qu'aux faits. N'est-ce pas le moment de nous souvenir de l'un de ses pères, le politicien français Robert Schuman, qui appela à construire l'Europe par une « solidarité des faits » ? Les réponses aux grands défis comme la crise financière ou celle des réfugiés ou encore les menaces engendrées par l'islamisme ne peuvent être données par quelques Etats membres seuls. Ces défis appellent une réponse commune de l'Europe. Pour ce faire nous devons renforcer l'Europe d'abord et particulièrement dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité commune, mais aussi par un nouveau «sentire cum et pro Europa». L'Allemagne et la France ont ici, comme lors de la création de l'Europe, un rôle prééminent et porteur à jouer.

In einem Artikel vom 18. November 2015 beschrieb der Deutschland-Korrespondent von Le Monde, *Arnaud Leparmentier*, unter der Überschrift *Trois cavaliers seuls* (Drei einsame Reiter) Europa nach den Attentaten von Paris wie folgt: „Geeint. Sicher im Mitgefühl. Weniger sicher hingegen im Handeln“. ¹ Als Beleg hierfür führte er die einsamen und divergierenden Wege der Staats- und Regierungschefs von Frankreich, Deutschland und dem Vereinigten Königreich an. So seien *François Hollande* allein im Krieg und *Angela Merkel* recht einsam

1 *Leparmentier, A.*: Trois cavaliers seuls, in: Le Monde, 18.11.2015.

in der Flüchtlingskrise, während *David Cameron* „das Weite suche“. Europa wäre damit außerstande, „eine globale Antwort gegenüber einer arabischen Welt zu finden, die sich zerreiße und im Abprall Europa in seiner Existenz gefährde“.²

Dieser Befund ist kritisch und tragisch zugleich. Kritisch, weil er vor Augen führt, dass Einigkeit nur noch im Mitfühlen, nicht mehr aber im Denken zu bestehen scheint. Tragisch, weil all das, was die Kraft und die Anziehungskraft Europas in den letzten 60 Jahren ausgemacht hat, in einer Zeit großer Bedrohungen in sicherheitspolitischer und wirtschaftlicher Hinsicht nicht mehr zu tragen scheint. Diese Entwicklung ist nicht neu. In der Wirtschafts- und Finanzkrise, in der Griechenlandkrise, aber auch in den Einsätzen an den Außengrenzen, von Libyen über Mali, das *Mare nostrum* und die Flüchtlingskrise bis hin zu Syrien, immer erscheint Europa uneins und unentschlossen, schwach in der Prävention und zaghaft in der Reaktion, von pro-aktivem Handeln ganz zu schweigen.

I. Woran mangelt es?

Wenn ein Gebilde wie die Europäische Union der 28 zusammen gehalten oder besser noch als Ganzes handeln soll, bedarf es entweder einer starken gemeinsamen Intuition – einem *sentire cum et pro Europa* – oder aber einer sehr intensiven Koordination, die möglichst frühzeitig im Lebenszyklus eines politischen Sachverhaltes ansetzen muss, am besten jedoch beider gleichermaßen.

Diese europäische Intuition war die treibende Kraft der Väter Europas, sie hat sie zusammengeführt und sie war die Grundlage dieses einzigartigen Einigungsprozesses. Für die heutigen Regierungs- und Verwaltungsapparate im über Jahrzehnte befriedeten Europa ganz unvorstellbar muss die Art sein, wie *Robert Schuman* und *Konrad Adenauer* sich innerhalb von nur zwei Wochen telefonisch über die Eckpunkte der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl geeinigt haben und dabei ihre eigenen Regierungen und deren protokollarische Abläufe in wahrer Husarenmanier überrumpelten.

Damals wie heute war diese Intuition von der Erkenntnis genährt, die *Robert Schuman* in seiner Erklärung vom 9. Mai 1950 wie folgt formulierte: „Der Friede der Welt kann nicht gewahrt werden ohne schöpferische Anstrengungen, die der Größe der Bedrohung entsprechen“.³ Intuition paart sich hier erkennbar mit Ambition, Erkenntnis mit Ehrgeiz, das Maß der Anstrengungen mit der Größe der Aufgaben.

2 *Leparmentier, A.*: a.a.O.

3 *Schuman, R.*: Pour l'Europe, 5. Ausgabe, Paris, 2010, hier 146; deutsche Übersetzung abrufbar unter: http://europa.eu/about-eu/basic-information/symbols/europe-day/schuman-declaration/index_de.htm.

Diese Intuition fand ihre tiefen Wurzeln im gemeinsamen Glauben der Väter Europas, der, wenn er nicht „Berge damit versetzen konnte“ (1 Kor 13,2), so doch Grenzen überwinden half. Er gab ihnen das Wertefundament, das allein tragfähig genug war, sowohl die alten Kriegsfeindschaften als auch die unermesslichen persönlichen und materiellen Verluste gemeinsam zu überwinden und einander die Hand zu reichen. So fuhr der französische Außenminister *Schuman* in seiner Erklärung fort:

„Europa lässt sich nicht mit einem Schlage herstellen und auch nicht durch eine einfache Zusammenfassung. Es wird durch konkrete Tatsachen entstehen, die zunächst eine Solidarität der Tat schaffen. Die Vereinigung der europäischen Nationen erfordert, dass der Jahrhunderte alte Gegensatz zwischen Frankreich und Deutschland ausgelöscht wird. Das begonnene Werk muss in erster Linie Deutschland und Frankreich erfassen.“⁴

Bereits hier legte *Schuman* eines der Grundprinzipien der Europäischen Union dar: Kein Beitritt führt zu einer bloßen „Zusammenfassung“ von gleichen Staaten, nein, er löst Beziehungen aus, die durch „eine Solidarität der Tat“ besiegelt und gefestigt werden müssen. Bis heute ist dieses Prinzip eines der Hauptanziehungspunkte der Europäischen Union, er macht sie unvergleichlich attraktiv für Beitrittskandidaten. Anders als damals ist die Alternativlosigkeit dieser „Solidarität der Tat“ von den politischen Eliten heute aber nicht mehr so leicht zu vertreten, zumindest in den solidaritätsspendenden Ländern bzw. in jenen Ländern, von denen Solidarität erwartet wird. Schlimmer noch: Sie wird faktisch immer weniger vertreten. Diese Entwicklung ist dabei nicht auf sog. Nettozahler wie Deutschland beschränkt, sie trifft – je nach Sachverhalt – auch Nettoempfänger wie Polen und Ungarn, wenn es um Solidarität in anderen als Finanzfragen geht, wie ganz aktuell in der Flüchtlingsfrage.

Diese zwei Beispiele – die Finanzen und die Flüchtlingsfrage – belegen die visionäre Klarheit der Worte *Schumans*. Europa hat sich mit den diversen Erweiterungen immer mehr davon entfernt: Von der Politik des *juste retour* oder des *I want my money back*⁵ bis zu der heute verbreiteten Auffassung, dass Europas Attraktivität und Akzeptanz davon abhängt, was es bereit ist, seinen Mitgliedern zu geben, ohne hierfür eine Gegenleistung zu erwarten, geschweige denn durchsetzen zu dürfen. Immer seltener ist die Suche nach einem *bonum commune*

4 *Schuman, R.*: a.a.O., 147.

5 Vgl. hierzu nur *Le Cacheux, J.*: Budget européen: le poison du juste retour, Etudes et Recherches 41, Notre Europe, 2005.

Europae die Handlungsmaxime politischen Handelns unter den Mitgliedstaaten. „Europa wird nur durch eine Solidarität der Tat geschaffen“, sagte *Schuman*.⁶ Die Bereitschaft hierzu schulden alle Staaten, die Europa „entstehen“ lassen wollen, unabhängig von ihren Fähigkeiten. Wo diese Bereitschaft nicht besteht oder gar die Verpflichtung zur Solidarität negiert wird, fehlt es an dieser gemeinsamen Intuition, an dem *sentire cum et pro Europa*.

Was die Väter Europas um *Schuman, Adenauer, de Gasperi, Monnet* und *Spaak* noch einen konnte, war auf Dauer nicht ohne eine institutionelle Absicherung nachhaltig auf- und auszubauen.

Seit der Unterzeichnung des Pariser Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) am 18. April 1951 und der Gründung der Hohen Behörde, des Rates, des Gerichtshofes und der Versammlung nach deren Inkrafttreten, wurde das institutionelle Gefüge Europas immer weiter präzisiert und vertieft. Nach der inhaltlichen Ausdehnung auf alle Bereiche der Wirtschaft der sechs Gründungsmitglieder mit den Römischen Verträgen am 25. März 1957 (Gerichtshof und Versammlungen waren den „Europäischen Gemeinschaften“ gemein, während Europäische Wirtschafts- und Europäische Atomgemeinschaft sowie die EGKS noch getrennte Kommissionen und Räte behielten), war es nur eine Frage der Zeit, bis mit dem „Fusionsvertrag zur Zusammenlegung der Exekutiven der drei Gemeinschaften (EGKS, EWG und Euratom) und zur Einsetzung eines gemeinsamen Rates und einer gemeinsamen Kommission“ vom 8. April 1965 die Exekutiven der drei Gemeinschaften mit Wirkung vom 1. Juli 1967 zusammengelegt wurden. Es folgten die Einrichtung des Europäischen Rates (9.-10. Dezember 1974 in Paris), die Gründung des Europäischen Währungssystems am 13. März 1979 (ohne das Vereinigte Königreich), die Wirtschafts- und Währungsunion sowie die inhaltliche und prozessuale Konsolidierung der Europäischen Gemeinschaften zu einer Europäischen Union mit dem Schengener Abkommen (1985), der Einheitlichen Europäischen Akte (1986) sowie den Verträgen von Maastricht (1992), Amsterdam (1997), Nizza (2001) und Lissabon (2007). Im Laufe der Zeit wurde zudem eine Vielzahl weiterer „europäischer Einrichtungen“ geschaffen, vom Europäischen Rechnungshof (1975) über das Europäische Gericht Erster Instanz (1988) bis hin zur Europäischen Zentralbank (mit dem Europäischen Währungsinstitut als Vorläufer, 1994), um nur einige Beispiele zu nennen.

Daneben fanden sich eine Vielzahl von Beitrittsrunden und Abkommen mit

6 *Schuman, R.*: a.a.O., hier 147.

Ländern an den Rändern der Europäischen Union bzw. in anderen Kontinenten, die allesamt dem Gesicht Europas auf ihre Art und Weise eine neue Prägung gaben. Den Beitritten zur Union gingen dabei langwierige Verhandlungen über das grundsätzlich Unverhandelbare voran, den sog. *acquis communautaire*. Diese Verhandlungen – am Beispiel der Türkei deutlich zu erkennen – beinhalteten nur zu oft mehr als die Frage von Übergangsfristen. Dies erzeugte nicht selten den Eindruck, der *acquis communautaire* sei *per se* verhandelbar, was bei einem Beitritt zu einer etablierten Gemeinschaft mitnichten der Fall sein kann, ohne gefährliche Verwerfungen zu riskieren. Es bleibt insoweit eine Gratwanderung, inwieweit man durch völkerrechtlich bindende Erklärungen – neben den erwähnten Übergangsfristen – auch Abweichungen zur Annahme des gesamten *acquis communautaire* zulässt, wie kulturell sie auch immer begründet sein mögen.

Für den inneren Zusammenhalt der Europäischen Union noch viel gefährlicher ist der Fall der Nicht-Erfüllung des *acquis communautaire* trotz vertraglichen Beitritts, unmittelbar nach dem Beitritt oder, schlimmer noch, zu einem späteren Zeitpunkt. Unter den MOE-Staaten finden sich Beispiele für beides. Über lange Jahre bestand berechtigte Skepsis über die Erfüllung der Beitrittsabkommen durch Bulgarien und Rumänien, jüngst sorgte sich die Europäische Kommission um die Vereinbarkeit neuer polnischer Gesetze mit dem europäischen Recht, nachdem Ungarn bereits Anlass zu ähnlicher Besorgnis gab. Begründet werden diese Abweichungen von den vertraglichen Verpflichtungen nur vage oder ganz bewusst mit nationalen Interessen und der Notwendigkeit für das eigene Land „klare“ Führungsstrukturen zu etablieren, die institutionellen Widerspruch von Opposition, Medien oder obersten Gerichten möglichst einschränken oder gar ausschließen. In manchen dieser Fälle scheint die Mitgliedschaft in der Europäischen Union das Ziel des Erweiterungsprozesses gewesen zu sein, nicht aber der Beginn einer Partnerschaft zur Schaffung eines gemeinsamen Europas durch eine Solidarität der Tat. Der Sehnsucht nach Europa ist das *sentire cum et pro Europa* hier nicht im nötigen Maße gefolgt.

II. Wie reagiert Europa?

Seit jeher wurde die angesprochene politische Intuition von einzelnen politischen Persönlichkeiten getragen, die diese mit ihrem eigenen Führungsanspruch und ihren eigenen Führungsfähigkeiten verbanden und hierfür Partner mit gleicher Intuition im europäischen Ausland fanden. Was die Väter Europas oder später auch *Helmut Kohl* und *François Mitterand* einte, scheint den Staatsführern von heute nicht mehr relevant zu sein. Aus der geforderten „Solidarität der Tat“ ist

eine „Solidarität im erklärten Mitgefühl“ geworden, die sich gerade dadurch auszeichnet, dass sie eben nicht so weitgehend ist, in Taten münden zu wollen. Das ist insbesondere dann ein fast unüberwindbares Problem, wenn hiervon Deutschland und Frankreich erfasst werden. Denn gestern wie heute gilt erneut die Vision *Robert Schumans*: „Das begonnene Werk muss in erster Linie Deutschland und Frankreich erfassen.“⁷ Wo beide Staaten aber getrennte Wege gehen, ist Europa in seinem Kern uneins und damit auch in seiner Gesamtheit. Man muss nicht das pessimistische Fazit von *Leparmentier* teilen: „Lange hat man vertreten, dass Europa in den Krisen wachse. Heute scheinen die Zentrifugalkräfte außer Kontrolle zu sein“.⁸ Dennoch fällt auf, dass sich in Ermangelung eines „harten“ Kernes die Mitgliedstaaten in ihren Orientierungen atomisieren und auf einmal – ein durchaus interessanter europäischer Reflex – Hoffnungen mit politischen Gruppierungen in anderen Mitgliedstaaten verbinden, deren Ziel bestenfalls ein anderes Europa ist, in dem die „Solidarität der Tat“ sich in eine „Solidarität der Fordernden“ verwandelt. Beispielhaft sei nur die in vielen Ländern entfachte Begeisterung für Griechenlands *SYRIZA*, die mit historischen Reminiszenzen an den griechischen Befreiungskampf nicht geizte und diese zudem mit Verweisen auf die Nazi-Besatzungsherrschaft während des Zweiten Weltkrieges verknüpfte. Eine Zeitlang galt eine solche Begeisterung wohl auch der spanischen *PODEMOS*-Bewegung.

Auf der anderen Seite sehen wir das Aufkommen starker anti-europäischer Bewegungen in Schlüsselländern (so etwa den *Front National* in Frankreich und die *UKIP* im Vereinigten Königreich), aber auch national-konservative Parteien im Osten Europas, die eine starke Renationalisierung von Kompetenzen fordern, wenn sie nicht gar den Austritt aus der Europäischen Union anstreben.

Demgegenüber steht eine wohl funktionierende EU-Maschinerie, die scheinbar unbeeindruckt von diesen Strömungen und politischen Gegenbewegungen Termine setzt, Tagesordnungen füllt, Vorhaben aller Qualität voranbringt, Prozesse startet und automatisiert und damit letztlich Entscheidungen der Mitgliedstaaten generiert. Das ist vielleicht der größte Widerspruch zum Europa *Robert Schumans*: Europa schreitet voran, obwohl es diese gemeinsame Intuition nicht (mehr) gibt und trotz vielfach erklärter medialer Ablehnung mehr oder minder großer politischer Gruppierungen. Das ist letztlich die Konsequenz der Verrechtlichung des ursprünglich gelebten Gründergeistes, der neuen und durchweg

7 *Schuman, R.*: a.a.O., 147.

8 *Leparmentier, A.*: Longtemps, on a soutenu que l'Europe progressait dans les crises. Aujourd'hui, les forces centrifuges semblent hors de contrôle, a.a.O.

konsequent weiterentwickelten Verfasstheit der Idee, die die Väter Europas antrieb.

Die Bürger Europas sind dabei hin- und hergerissen zwischen dem objektiven und vielfachen Nutzen Europas – von den Grundfreiheiten bis zu den Grundrechten, vom Binnenmarkt bis zum Wegfall der *Roaming*-Gebühren, so dass wir Unionsbürger uns überall in Europa faktisch wie zu Hause fühlen dürfen – und den von politischen Führern regelmäßig mit Europa begründeten politischen Problemen. Dabei verkennen letztere, dass der Verweis auf die Verantwortung Europas für makroökonomische oder einzelne Mitgliedstaaten übergreifende oder gar selbst treffende Herausforderungen ein Bumerang ist.

L'Europe, c'est nous, möchte man rufen, „Europa, das sind wir“. Was Europa kann, haben wir ermöglicht, was Europa nicht kann, haben wir verhindert.

Was wäre geschehen, wenn sich etwa Deutschland nicht früher gegen Kontrollen aller Statistischer Ämter der Europäischen Union verwahrt hätte, mit der bemerkenswerten Begründung, bei uns gebe es nichts zu kontrollieren? Nach der Griechenland-Krise wurde recht schnell ein europaweiter *peer review* eingeführt, der gesichtswahrend ermöglichte, das griechische Statistikamt im Hinblick auf die Erfüllung seiner europarechtlichen Verpflichtungen zu überprüfen, ein Vorgehen, das nun auch in gleichem Umfang die Kontrolle aller anderen Statistikämter vorsieht.

Was wäre geschehen, wenn sich Europa früher und engagierter für die Grenzsicherung der Mittelmeeranrainer, und hier insbesondere von Griechenland und Malta, engagiert hätte? Mit welcher Begründung wurde damals eine Stärkung von Frontex abgelehnt? Wenn Europa sich kümmert, würden in Umkehrung des Subsidiaritätsprinzips die betroffenen Mitgliedstaaten alle eigenen Bemühungen einstellen, war damals die Befürchtung. Und wo sind wir heute? Das Mittelmeer ist „offen wie ein Scheunentor“, Italien hat sich lange allein im Rahmen des *Mare nostrum* gemüht und die griechischen Grenzen sind derart durchlässig, dass Griechenlands Flüchtlinge alsbald die unseren sind. Und Europa, angetrieben neuerdings auch von Deutschland, denkt über einen massiven Ausbau von Frontex nach.

Diese Beispiele ließen sich beliebig fortsetzen. Meist sind gute Ideen nicht hinreichend mit einer gemeinsamen Intuition oder Analyse verknüpft und wurden aus der Ebene der wohl durchdachten und gemeinsam festgelegten „Solidarität der Tat“ in die eines *cui bono?* verlagert, um das man sich jedenfalls als Union nicht zu sorgen habe.

Damit sind wir bei dem entscheidenden Defizit der heutigen Europäischen Union angelangt.

Kein vergleichbares völkerrechtliches Gebilde ist in der Lage, aus sich selbst heraus seine Regeln so permanent zu verfeinern und zu aktualisieren wie die Europäische Union. Gerade der Binnenmarkt und sein fortschreitender Ausbau sind ständige Treiber für die weitere Entwicklung unserer Wirtschaft und ihrer Wettbewerbsfähigkeit sowie Quelle mannigfacher neuer Chancen für die Unionsbürger. Ausgangspunkt ist dabei immer ein ausgefeilter und raffinierter Konsultationsmechanismus, der etwa über sog. Grün- und Weißbücher, die im Rat, im Europäischen Parlament und in den meisten nationalen Parlamenten zur Kenntnis genommen werden, schlicht die Ausgangslage „verbindlich“ statuiert. Nach Abschluss eines solchen Konsultationsverfahrens steht ein bestimmter Sachverhalt für die Europäische Union fest, die Umsetzung der sich hieraus ergebenden Konsequenzen ist nur noch eine Frage der Zeit. Ausnahmen hiervon sind extrem rar, selbst wenn die aktuelle Europäische Kommission nicht müde wird zu betonen, dass sie von vorgesehenen, aber inzwischen als überflüssig erkannten Vorschlägen Abstand nehmen wird.

Wenn es aber darum geht, auf neue Herausforderungen zu reagieren, die seit dem Vertrag von Lissabon durchaus auch in den Fokus der Europäischen Union gerieten, wie etwa in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik oder in Teilen der Innenpolitik, wird aus der eben beschriebenen Stärke Schwäche, ist die Union nicht mehr Akteur, sondern bestenfalls Moderator. Das liegt nicht zuletzt daran, dass sie in diesem Bereich nicht über die nötigen Erkenntnisquellen verfügt, es fehlt ihr schlicht an der entsprechenden *Intelligence*. Im Bereich der Innenpolitik stützt sie sich inzwischen auf Europol, bei der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik werden die wesentlichen Informationen von einzelnen Mitgliedstaaten zur Verfügung gestellt. Ein besonders prägendes Beispiel der sich hieraus ableitenden Folgen bietet der Mali-Einsatz. Als die Gefährdung durch die Tuareg des *MLNA*⁹ und Terroristen von *Ansar Dine* bis *AQMI*¹⁰ einen bestimmten Grad erreicht hatte, griff Anfang 2013 die französische Armee ein. Bis dahin bestand in Europa ein weitgehender Konsens in der Bewertung der von den Entwicklungen in Mali ausgehenden (abstrakten) Gefahren. Als diese sich nun konkretisierten, wurde aus dieser Einigkeit in der Lagebewertung eine mit Dankbarkeitsadressen versehene Verlagerung der Verantwortung - ausschließlich

9 *Mouvement National pour la Libération de l'Azawad*.

10 *Al Qaida* im islamischen Maghreb.

auf Frankreich. Bemerkenswert dabei ist, dass zum gleichen Zeitpunkt zwischen Deutschland und Frankreich (und unter Einschluss der Kommission) ein gemeinsames Verständnis für die durch den Terrorismus und den damit florierenden Drogenhandel im Maghreb und insbesondere auch in Mali gegebenen Gefährdungen bestanden hatte. Wenn aber Terroristen nicht mehr nur organisierte Kriminalität, sondern – wie in Mali (oder in Libyen, Syrien oder dem Irak) – auch die Machtergreifung in ganzen Staaten betreiben, wird aus der Innenpolitik Sicherheitspolitik, aus der Einigkeit in der Bewertung eine von nationalen Folgenabschätzungen geprägte Uneinigkeit, ganz zu schweigen von den innenpolitischen Bruchlinien in Deutschland. Wenn also Mitgliedstaaten in Sorge um die Folgen die Richtigkeit des Sachverhaltes anzweifeln, müsste die Kommission dem etwas entgegen können. Dass sie hier ihre immanente und noch sehr hohe, durch Unabhängigkeit begründete Glaubwürdigkeit riskiert, wenn ihre Informationsquellen ausschließlich aus dem Mitgliedstaat stammen, der ein gemeinsames Handeln herbeiführen will, versteht sich von selbst. Es fehlt ihr dann schlicht an der Autorität der Konsultationsdokumente, mit denen sie den Binnenmarkt vorantreibt.

Ohne Zweifel könnte man Vergleichbares über die Flüchtlingskrise vortragen. Auch hier fragt man sich, wer hat was wann wo vorhergesehen. Riesige Flüchtlingslager finden sich seit Jahren im Libanon, in Jordanien und in der Türkei, und auch das Phänomen der *boat people* ist nicht erst seit dem Untergang des *Gaddafi*-Regimes bekannt. Wenn ein Land wie Deutschland, das nur eine einzige nicht EU-, „Außengrenze“ mit der Schweiz hat (von den internationalen Flughäfen abgesehen), innerhalb von Jahresfrist mehr als eine Million Flüchtlinge an seinen Grenzen aufnimmt, dann haben europäische Mechanismen im Vorfeld versagt, von der Prävention über die Aktion bis hin zur Reaktion.

Die Flüchtlingskrise hat neben der Schwäche der gemeinsamen Prävention, Aktion und Reaktion auch ein sehr viel tiefer gehendes Risiko offenbart: Wenn die Folgen massiv zu werden drohen, diffundiert der Wertekonsens. Länder wie Deutschland, Österreich und Schweden helfen (noch) aus voller Überzeugung, andere Länder geben Erklärungen voller Pathos über den Wert des Asylgrundrechts an sich ab und beanspruchen zugleich (kleine) Quoten, während wiederum andere Länder die Berechtigung des Asylanspruchs für Flüchtlinge entweder grundsätzlich bestreiten oder unter Berufung auf die Gefahr der Überfremdung eine Aufnahme in ihren Ländern kategorisch ablehnen.

Fast spiegelbildlich zu *Robert Schuman* hat Papst *Franziskus* in seiner Ansprache vor dem Europäischen Parlament am 25. November 2014 Europa das Fehlen einer „Solidarität der Tat“ angemahnt:

„Man kann nicht hinnehmen, dass das Mittelmeer zu einem großen Friedhof wird! Auf den Kähnen, die täglich an den europäischen Küsten landen, sind Männer und Frauen, die Aufnahme und Hilfe brauchen. Das Fehlen gegenseitiger Unterstützung innerhalb der Europäischen Union läuft Gefahr, partikularistische Lösungen des Problems anzuregen, welche die Menschenwürde der Einwanderer nicht berücksichtigen und Sklavenarbeit sowie ständige soziale Spannungen begünstigen. Europa wird imstande sein, die mit der Einwanderung verbundenen Problemkreise zu bewältigen, wenn es versteht, in aller Klarheit die eigene kulturelle Identität vorzulegen und geeignete Gesetze in die Tat umzusetzen, die fähig sind, die Rechte der europäischen Bürger zu schützen und zugleich die Aufnahme der Migranten zu garantieren; wenn es korrekte, mutige und konkrete politische Maßnahmen zu ergreifen versteht, die den Herkunftsländern der Migranten bei der sozio-politischen Entwicklung und bei der Überwindung der internen Konflikte – dem Hauptgrund dieses Phänomens – helfen, anstatt Politik der Eigeninteressen zu betreiben, die diese Konflikte steigert und nährt. Es ist notwendig, auf die Ursachen einzuwirken und nicht nur auf die Folgen.“¹¹

III. Was ist zu tun?

Wenn aber Europa nicht mehr über seine Grundwerte einig ist, wer ist dann Europa?

Es ist an der Zeit, auch für die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik Instrumente und Verfahren zu schaffen, die Europa – und damit uns – in die Lage versetzen, wirksam neue Gefahren zu erkennen und der Union die entsprechenden Maßnahmen vorzuschlagen.

Europa muss dafür über eigene – aber damit gemeinsame – Mittel der Aufklärung verfügen. Die sicherheitspolitischen Einrichtungen, von Europol über Frontex bis hin zum Europäischen Auswärtigen Dienst (und warum nicht auch Galileo?), müssen zu einem Lagebild möglichst gemeinsam mit den nationalen Partnereinrichtungen führen, das den Weg zu europäischen Entscheidungen ebnet. Und dann sollte Europa sich perspektivisch durchaus mit entsprechenden auch operativen Mitteln ausstatten. Die Weiterentwicklung von Frontex ist ein erster Schritt, eine europäische Gendarmerie sollte alsbald folgen und warum nicht eines Tages auch eine europäische Armee? Wenn die Mehrzahl der Mitgliedstaaten nicht mehr in der Lage ist, einen nennenswerten Beitrag zur europäi-

11 Ansprache von *Papst Franziskus* an das Europaparlament in Straßburg am 25. November 2014, abrufbar unter: zitiert unter https://w2.vatican.va/content/francesco/de/speeches/2014/november/documents/papa-francesco_20141125_strasburgo-parlamento-europeo.html.

schen Sicherheit zu leisten und dieser letztlich nur von den großen Mitgliedstaaten oder gar den USA geliefert werden kann, wenn zudem kein Mitgliedstaat zuverlässig für sich behaupten kann, nicht bedroht zu werden, sollte die Zustimmung zu einem gemeinsamen Herangehen möglich sein. Im Umkehrschluss gilt aber auch: Wer trotz des Befundes eine gemeinsame Lösung nicht will, muss diese für „seine“ Bürger national organisieren. Der Rekurs auf ein Versagen Europas sollte den Entscheidern verwehrt werden.

Im Übrigen gilt auch hier: Europa wird nur subsidiär tätig, wenn es Europa und damit die Mitgliedstaaten wollen.

Man muss es nur wollen und den Stier bei den Hörnern packen! Allein schon deshalb, weil der hier vorgetragene Befund allen Mitgliedstaaten gleichermaßen bewusst ist. Es kann dahingestellt bleiben, ob der deutsch-französische „Motor“ oder die „berühmten“ Brüsseler Institutionen die Initiative ergreifen. Sie müssen es nur tun und sie müssen den Mut haben, das zu wagen, was sie können, und es den nationalen Öffentlichkeiten erklären, die solches heute mehr denn je von ihren politischen Eliten erwarten. *Quantum potes, tantum aude* hat *Thomas von Aquin* geschrieben, man möchte hoffen, dass diese Ermahnung aus seiner Fronleichnamsequenz *Lauda sion* heute Gehör findet.

Es geht um nichts weniger als den *acquis communautaire*, um das bis heute geschaffene Europa. Der Binnenmarkt lässt sich auf Dauer nicht aufrechterhalten, wenn aus Gründen der Sicherheit Grenzen wieder errichtet, wenn der oder das Fremde abgelehnt werden und was gestern gemeinsam, heute einsam erledigt wird. Das werden die Bürgerinnen und Bürger im westlichen Teil Europas nicht mehr akzeptieren, denn sie sind nicht nur die Nutznießer dieser einzigartigen europäischen Erfolgsgeschichte, sie sind auch deren Akteure.

Aber auch die Bürgerinnen und Bürger im östlichen Teil Europas werden das nicht akzeptieren, zumindest auf Dauer, denn die Sehnsucht nach Europa war für sie ein Synonym für die Sehnsucht nach Freiheit und Demokratie, und beides – das wissen sie am besten – ist nur in einem geeinten Europa auf Dauer gewährleistet.

„Der Friede der Welt kann nicht gewahrt werden ohne schöpferische Anstrengungen, die der Größe der Bedrohung entsprechen“,¹² sagte *Robert Schuman*. Wenn wir das beherzigen, wird Europa seine bislang vielleicht größte Krise meistern.

12 *Schuman, Robert* a.a.O.