

Zentrum, Peripherie, Schatten¹

Georg Vobruba

Beitrag zur Veranstaltung »Krise der postnationalen Territorialität. Gesellschaftliche Dynamiken offener Raumkonstellationen« der Sektion Europasozio­logie

Außerordentliche Probleme sind der Normalzustand der EU. Die Europäische Integration entwickelt sich in Krisen. Das ist Allerweltswissen. Aber kann man sich daran noch halten, wenn Krisen kumulieren? Was entwickelt sich aus der Krise der gemeinsamen Währung, der Schengenkrise und den Folgen des Brexit? Wird diese Akkumulation von Krisen weitere Integrationsschritte anstoßen? Oder signalisieren sie den Anfang vom Ende der EU? Oder irgendetwas dazwischen; und wenn ja: was? Die Probleme der EU manifestieren sich in ihrer Raumentwicklung, ebenso wie diese ihre Perspektiven aufschließt. Ich werde darum abschließend skizzieren, in welcher Weise die gegenwärtigen Krisen in der geopolitischen Struktur der EU ihren Niederschlag finden.

Der Europäischen Union liegt eine spezifische geopolitische Struktur zu Grunde, die sich aus den wechselseitigen Beziehungen aller Mitgliedsländer bildet. Dem Programm nach findet die Europäische Integration seit ihren Anfängen im Gleichschritt statt, ist also eine Angelegenheit gleich integrierter Mitglieder. In der Praxis jedoch war abgestufte Integration zu allen Zeiten der Standard – mit unterschiedlichen Integrationsniveaus, unterschiedlichen Lebensstandards und asymmetrischen Machtverhältnissen.

Schon vor der Einführung der gemeinsamen Währung war klar, dass der Euro ein „highly complex experiment“ ist (Padoa-Schioppa 1994: 163). Die Eurokrise ist darum nichts anderes als seine logische Konsequenz. Nicht ihr Auftreten, sondern die Tiefe der Krise war darum eine Überraschung. Mit Anpassungsproblemen hatte man gerechnet, nicht aber mit einer Zerreißprobe. Gegenwärtig (im Herbst 2016) ist die Eurokrise zwar nicht gelöst, aber erst einmal vorbei. Das bedeutet: Zum einen kann man sagen, dass die Eurokrise schon zu lange dauert, um noch eine Krise zu sein. Mit anderen Worten, es hat sich die Auffassung verflüchtigt, dass rasch etwas getan werden muss, um den Euro zu erhalten. Zum anderen muss man konzendieren, dass einige neue Institutionen (Bankenunion, ESM) in Reaktion auf die Krise entstanden sind. Nicht ganz klar ist freilich, ob sie reichen, um bis auf Weiteres Krisen der gemeinsamen Währung zu verhindern, oder ob die nächste Krise nur kurz aufgeschoben ist.

Im Sommer 2015 hat eine Massenflucht vor der lebensgefährlichen Lage und der wirtschaftlichen Hoffnungslosigkeit aus mehreren Ländern Afrikas und des Nahen und Mittleren Ostens eingesetzt. Dies hat das Schengensystem in eine tiefe Krise gestürzt. Die Schengenkrise bedeutet eine fundamentale Herausforderung für das Europäische Grenzregime und die Personenfreizügigkeit innerhalb der EU. Angesichts der schier Menge an Flüchtlingen, die verzweifelt versuchen, in den wohlhabenden

¹ Gekürzte Version eines Kapitels aus: Georg Vobruba, Krisendiskurs. Die nächste Zukunft Europas. Weinheim, Basel 2017: Beltz-Juventa

Kern der EU zu gelangen, ist die immer schon fragile Balance zwischen Personenfreizügigkeit im Inneren und strikter Kontrolle der EU-Außengrenzen gekippt. Seitdem lassen sich diverse nationalstaatliche Alleingänge beobachten, in denen versucht wird, Kontrolle über EU-Binnengrenzen wieder zu gewinnen, ebenso wie Versuche, „gesamteuropäische“, „solidarische“ Lösungen zu finden. Dies hat zu ernststen Konflikten zwischen unterschiedlichen (Gruppen von) Mitgliedstaaten und insbesondere zwischen dem Zentrum und der Peripherie der EU geführt. Bis zum heutigen Tag ist die EU verloren im Dreieck zwischen nationalen Egoismen, humanitären Ansprüchen und wackeligen Arrangements mit Nachbarländern, auf deren Kooperation bei der Flüchtlingsabwehr man nicht verzichten kann oder verzichten zu können glaubt. Die Schengenkrise ist nach wie vor aktuell, hat Spannungen zwischen einzelnen Mitgliedsländern der EU freigesetzt, die weit über das unmittelbare Flüchtlingsproblem hinausgehen und überlappt die Eurokrise.

Jacob Burckhard hat in seinen „Weltgeschichtlichen Betrachtungen“ (1905/2005) für eine solche Konstellation den Begriff „Krisenkreuzung“ geprägt. Heinrich August Winkler (2010) hat den Begriff mit Blick auf die Eurokrise revitalisiert. Der Reiz der Überlegung, den diese Begriffswahl anregt, besteht darin, dass sie in eine kontraintuitive These mündet. Zwei Krisen zur selben Zeit bedeuten nicht unbedingt eine doppelte Gefährdung, da durchaus möglich ist, dass Effekte der einen Krise Effekte der anderen neutralisieren. Ein naheliegendes Beispiel: Schlicht, weil die Schengenkrise die gesamte politische Aufmerksamkeit absorbiert, wird das Eurokrisenmanagement weniger hysterisch. Die rasche Abfolge von Gipfeltreffen und Krisensitzungen, die sich teils dem wahrgenommenen Zeitdruck verdankte, teils ihn selbst inszenierte, ist vorbei, die eine Krise (Euro) wird von der anderen (Schengen) verdeckt. Das ist der Effekt einer „Krisenkreuzung“, den Burckhard wohl im Sinn hatte. Aber die wechselseitig neutralisierenden Effekte von Euro- und Schengenkrise gehen darüber weit hinaus.

Sowohl die Eurokrise als auch die Schengenkrise tangieren das Verhältnis zwischen dem Zentrum und der Peripherie der EU. Um sich dies klar zu machen, empfiehlt es sich, diese Verhältnis als ein politisches Tauschverhältnis zu verstehen. Die jeweiligen Tauschgegenstände lassen sich so stilisieren: Die Peripherie verpflichtet sich im Zuge ihres EU-Beitritts und danach, ihr ökonomisches und politisches System zu modernisieren und das Zentrum von grenzüberschreitenden Problemen aller Art abzuschirmen. Im Tausch für diese Modernisierung und Pufferfunktion bietet das Zentrum der Peripherie administrative und finanzielle Unterstützung sowie Personenfreizügigkeit und – längerfristig – Partizipation an seinem Wohlstand. Das war das mehr oder weniger explizite Abkommen im Zuge der Osterweiterung und analog der Europäischen Nachbarschaftspolitik.

Die Tauschverhältnisse zwischen Zentrum und Peripherie blieben bis zur Weltfinanzkrise 2007ff. intakt. Die Eurokrise, die sich aus der Finanzkrise entwickelte, brachte in das Tauschverhältnis zwischen Zentrum und Peripherie eine starke Schlagseite. Die wechselseitigen Abhängigkeiten waren zu Beginn der Krise eher ausgeglichen, wurde aber mit der Dauer der Eurokrise zunehmend eine einseitige Angelegenheit zu Lasten der Peripherie, da das Zentrum seine Abhängigkeit abbauen konnte. Die südeuropäischen Länder konnten kaum anders, als die finanziellen Hilfen des Zentrums samt ihren restriktiven Bedingungen zu akzeptieren. Das Eurokrisenmanagement führte dazu, dass für die südliche Peripherie der Modernisierungsdruck zunahm und der politische Handlungsspielraum schrumpfte.

Im Gegensatz dazu manifestiert sich in der Schengenkrise eine starke Abhängigkeit des Zentrums von der Peripherie. In Folge des Schengenvertrages ergab sich eine neue Grenzkonstellation: Die Außengrenze ist sowohl nationalstaatliche Grenze wie auch gemeinsame EU-Außengrenze. Diese doppelte Codierung der Grenze hat zwei Effekte. Für die Peripherie bedeutet sie, dass ein wichtiger Aspekt nationalstaatlicher Souveränität abgetreten oder zumindest geteilt wird. Das Zentrum gibt die Kontrolle über Eintritte in den gemeinsamen Schengenraum ab, also einen wichtigen Aspekt der Kontrolle

über das eigene Territorium. Dieses Arrangement brach mit den starken Flüchtlingsbewegungen seit dem Sommer 2015 zusammen. Es stellte sich heraus, dass ohne die Bereitschaft und Fähigkeit der Peripherie, die Außengrenze wirksam zu kontrollieren, das Flüchtlingsproblem zu einem Verteilungsproblem innerhalb der gesamten EU wurde. Dieser im Schengenvertrag angelegten Europäisierung entzogen sich mehrere Mitgliedstaaten durch Schließung ihrer nationalstaatlichen und zugleich EU-Binnengrenzen.

Beide Krisen führten zum Zusammenbruch der bisher funktionierenden politischen Tauschverhältnisse zwischen Zentrum und Peripherie der EU. Konsequenterweise richtet sich das Management beider Krisen darauf, Tauschverhältnisse zu neuen Bedingungen wieder zu installieren. Das Eurokrisenmanagement hebt das Zentrum der EU auf ein neues Integrationsniveau und schreibt der Peripherie Sparmaßnahmen vor – mit der Ausschlussdrohung aus der Eurozone im Hintergrund. Die Schengenkrise macht offensichtlich, wie dringend das Zentrum der EU eine Pufferzone braucht – und genau dies garantiert den EU-Mitgliedern der Peripherie ihre weitere Mitgliedschaft. Man sieht also: Soweit es sich um die Entwicklung der geopolitischen Struktur der EU handelt, haben die Effekte von Eurokrise und Schengenkrise die Tendenz einander zu neutralisieren. Das ist die Wirkung der Krisenkreuzung. Es kommt aber noch eine weitere Entwicklung dazu, die mit dem Brexit unübersehbar geworden ist, aber weit darüber hinaus geht.

Im Zuge von Euro- und Schengenkrise konzentrierten sich die Konflikte innerhalb der EU immer mehr auf das Zentrum, einige südliche Mitgliedsländer und einige Nachbarländer. Im Schatten dieser Konflikte entstand eine Art „dritter Länder“: EU-Mitglieder die von der Eurokrise kaum betroffen waren und die sich mit allen erdenklichen Mitteln dagegen wehrten, an gemeinschaftlichen Lösungen der Flüchtlingsprobleme mitzuwirken. Diese Entwicklung beeinflusst die geopolitische Struktur möglicherweise noch stärker als die Krisenkreuzung selbst. An dieser Stelle kommen vor allem Ungarn, die Slowakei und Polen im Osten sowie Großbritannien im Westen ins Spiel. Was ist von den Entwicklungen der östlichen und der westlichen Peripherie für die EU insgesamt zu erwarten? Das Votum in Großbritannien für den Austritt aus der EU steckt nur einen weiten Rahmen, der zahlreiche politische Möglichkeiten umschließt. Jede Antwort auf die Frage, wie sich die östliche und die westliche Peripherie der EU entwickelt, kann darum nur spekulativ sein. Um etwas sichereren Boden unter die Füße zu bekommen, nutze ich ein soziologisches und ein politisches Argument.

Das soziologische Argument. Georg Simmel analysiert in seiner „Soziologie“ (1908/1992) Streit als einen Modus der Vergesellschaftung, in Kontrast zu wechselseitiger Indifferenz. Da „Streit“ – man würde heute eher sagen: „Konflikt“ – in modernen Gesellschaften der Normalfall sind, muss man Gesellschaftsbildung durch Konflikt als normal ansehen. Alles andere liefe auf eine höchst romantische Vorstellung von Gesellschaft hinaus. Selbstverständlich sind nicht alle Arten von Konflikt gesellschaftsbildend. Der entscheidende Punkt ist, ob sie in einem gegebenen Rahmen stattfinden, den sie selbst nicht angreifen. Simmel, der genau diese Einschränkung macht, hat dabei vor allem gemeinsam geteilte Werte im Sinn. Ich denke aber, dass man seinen Grundgedanken auf Institutionen anwenden kann: Soziale Konflikte wirken gesellschaftsbildend, wenn sie den institutionellen Rahmen, in dem sie stattfanden, nicht angreifen (Vobruba 2012). Diese doch eher abstrakte soziologische Überlegung lässt sich leicht auf die aktuelle politische Situation anwenden.

Das politische Argument. Während das Zentrum und die südliche Peripherie der EU in intensive Konflikte über die Verteilung der Kosten der Euro- und der Schengenkrise verstrickt sind, haben es die östlichen EU-Mitglieder und Großbritannien geschafft, sich aus all dem rauszuhalten. Dazu kommt noch, dass einige EU-Mitglieder versuchen, die institutionalisierten Regeln zu suspendieren, die bisher der gemeinsame Rahmen für das Austragen solcher Konflikte waren. Im Fall einiger EU-Mitglieder der

östlichen Peripherie findet diese Entwicklung Schritt für Schritt statt, im Fall Großbritanniens mit einem Big Bang, dem Brexit. Was auch immer schließlich dabei rauskommen wird: In einer an Simmel orientierten Perspektive sind die Konflikte zwischen dem Zentrum und der südlichen Peripherie ein wichtiger Schritt zur Gesellschaftsbildung. Strategien zwischen sich Raushalten und Austreten dagegen führen entweder zu wechselseitiger Indifferenz oder zu desintegrierenden Konflikten. Mit Blick auf die Chancen der Entwicklung einer europäischen Gesellschaft drohen westliche und östliche Peripherie der EU wegzubrechen.

Die EU war nie gleichmäßig integriert. Spätestens seit den Erweiterungen im Süden und im Osten ist allgemein sichtbar, dass sich das Zentrum auf einem höheren Integrationsniveau befindet als die Peripherie, dass wir es also mit abgestufter Integration zu tun haben. In diesen Abstufungen steckt ein Selbstverstärkungsmechanismus: Teile der EU erlangen durch die Bildung von Institutionen – wie Schengen, Euro – einen Integrationsvorsprung gegenüber den nicht teilnehmenden Mitgliedsländern. Diese Institutionen stellen sich als defizitär heraus, da sie Probleme – Schengenkrise, Eurokrise – produzieren. Diese Probleme werden durch ergänzende Institutionenbildung, die ja immer auch weitere Integrationsschritte sind, bekämpft. Im Fall der Eurokrise ist dies offensichtlich, im Fall der Schengenkrise kann man Analoges für die nächste Zukunft vermuten. Die Abfolge von Institutionalisierung/Problemen/weiter gehender Institutionalisierung speist eine Dynamik, in der das Integrationsniveau jener Mitglieder, die an diesen Integrationsprojekten nicht teilnehmen, immer weiter zurückbleibt. Abgestufte Integration hat eine Tendenz zur Selbstverstärkung.

Es zeichnet sich die folgende geopolitische Struktur der EU ab. Euro- und Schengenkrise werden zu starken abgestuften Integrationsniveaus auf der Nord-Süd-Achse und einer Spaltung entlang der West-Ost-Achse führen. Erstens entwickeln sich komplexe Konfliktbeziehungen und neue politische Tauschverhältnisse zwischen dem Zentrum und den südlichen EU-Mitgliedern, woraus sich diverse Formen abgestufter Integration ergeben. Zweitens entstehen Brüche zwischen dem Zentrum der EU und dem wegdriftenden Großbritannien sowie zwischen dem Zentrum und den am Integrationsprozess halbherzig partizipierende Ost-Mitglieder. Sie bleiben irgendwo im Schatten.

Literatur

- Burkhardt, J. [1905] 2005: Weltgeschichtliche Betrachtungen. Stuttgart: Kröner.
- Padoa-Schioppa, T. 1994: The Road to Monetary Union in Europe. Oxford: Clarendon Press.
- Simmel, G. [1908] 1992: Soziologie. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Vobruba, G. 2012: The Social Construction of the European Society. In H. F. Dahms, L. Haselrigg (Hg.), *Theorizing Modern Society as a Dynamic Process*. Bingley: Emerald, 263–279.
- Winkler, H. 2010: Europa an der Krisenkreuzung. FAZ 15. August 2010.