2000/33 Dossier

https://jungle.world/artikel/2000/33/intime-integration

Kerne und Kreise

Intime Integration

Von **Thomas Müller**

Kerneuropa entwickelt sich zum Zentrum einer neuartigen Herrschaftsordung.

»Wenn wir für die Einigung Europas und die Europäische Union eintreten, praktizieren wir damit nicht idealistische Selbstlosigkeit, sondern verfolgen eigene praktische Interessen.« (1) Man muss diese Aussage des ehemaligen deutschen Außenministers Klaus Kinkel ernst nehmen. Die Integration Europas bedeutet keinen Verzicht auf nationalstaatliche Macht, sondern die Ausweitung ihrer Spielräume. Es handelt sich dabei aber nicht um die bloße Fortsetzung traditioneller nationalstaatlicher Hegemonialpolitiken, vielmehr bildet sich im europäischen Integrationsprozess allmählich eine neuartige Herrschaftsordnung heraus.

Ein außenpolitisches Grundlagenwerk der Berliner Republik interpretiert die »europäische Integration« dahingehend, »dass die Akteure ihre Interessen in hohem Maße als wechselseitig kompatibel und positiv miteinander verknüpft ansehen. Auf dieser Grundlage lassen sich Interessen gemeinsam und damit wirksamer verfolgen und unter Umständen auch in Kontexten durchsetzen, wo ein einzelner Akteur allein gar nicht in der Lage wäre, seine Interessen zu realisieren.« (2)

Die mit dem Integrationsprozess entstehende politische Ordnung resultiert historisch nicht, wie eine verbreitete linke Europakritik behauptet, aus der Kontinuität, sondern aus dem nach zwei Weltkriegen offenkundig gewordenen Scheitern deutscher Hegemonialpolitik. Erst der durch militärische Gewalt bewirkte Kontinuitätsbruch, erst der erschütterte Machtwille der Deutschen, eröffnete die Perspektive europäischer Einigung, die zwar nicht ohne Rücksicht auf den gebändigten Nachfolgestaat des Deutschen Reiches, jedoch auch nicht zu dessen Bedingungen stattfinden konnte. Weil die deutsche Außenpolitik gezwungen war, um der nationalen Interessen willen das Bündnis mit einem auf Seiten der Sieger stehenden Frankreich einzugehen, wurde der Mythos vom Erbfeind im Westen, ein Kernelement deutschvölkischer Ideologie, dysfunktional. Die Aufhebung unbeschränkter deutscher Nationalstaatlichkeit durch Teilung, Besatzungsstatut und Westintegration ging mit der Aufhebung eines deutschen Nationalmythos einher.

Dieser Prozess war zutiefst ambivalent. So schuf die europäische Integration eben auch den Rahmen für eine Neukonstituierung Deutschlands als weltpolitischer Akteur und ermöglichte zugleich die Konstruktion eines neuen deutschen Nationalmythos. In dessen Zentrum stand nicht mehr der antifranzösische und antisemitische »Volkshass« eines Ernst Moritz Arndt, sondern die Metapher vom europäischen Haus und der vermittelnden Rolle, die Deutschland schon wegen seiner geographischen »Mittellage« zufalle, die es wegen der deutschen und europäischen Teilung jedoch bis auf weiteres nicht einnehmen könne. Neben diesen neuen Nationalmythos traten christlich-abendländische, paneuropäische, atlantische, kerneuropäische und regionalistische Identitätsideologien teils völkischer oder kulturalistischer, teils republikanischer Art. Das Konstrukt der deutschen Nation wurde Teil eines wesentlich komplexeren und flexibleren, andere Nationalismen und nichtvölkische Elemente integrierenden, modernen Europäismus.

Als Teil dessen - und nur als Teil - können Strategien der Hegemonie und der Hierarchisierung in den machtnahen Europadiskurs (3) einfließen. Weil mit dem Ende des Kalten Krieges erstmals die Möglichkeit einer gesamteuropäischen Integration und einer deutschen »Mittellage« besteht, haben diese Macht-Strategien auch in der rotgrünen Mitte an Attraktivität gewonnen. Das ist der Rahmen, in dem sich auch der Europa-Entwurf des amtierenden Außenministers verstehen lässt. Seine »Vision«, die er in seiner Rede am 12. Mai in der Humboldt-Universität ausführte, ist der Versuch, die im bisherigen Integrationsprozess offen gebliebene Frage nach der »Finalität« der Integration, also ihrer Zielvorstellung und ihrem Endpunkt, im Sinne einer kerneuropäischen Hegemonie über einen hierarchisierten Raum zu beantworten.

Schon im gegenwärtigen System lassen sich die Elemente der Hegemonie und Hierarchie ausmachen, an die Fischers Europa-Entwurf anknüpfen kann. Das wird beispielsweise deutlich, wenn man das Verhältnis von Integrationsprozess und Demokratie untersucht. Die EU ist, obwohl an ihr ausschließlich parlamentarische Demokratien teilhaben, in denen antidemokratische Tendenzen weitgehend marginalisiert sind, keine Demokratie. Im Gegensatz zu den Nationalstaaten fehlen die Prinzipien der Volkssouveränität und der Gewaltenteilung, vielmehr bilden die nationalstaatlichen Regierungen auf europäischer Ebene sowohl den Souverän, als auch die Legislative, während das Europäische Parlament bis zum Amsterdamer Vertrag auf geringfügige Partizipationsrechte, Legitimationsstiftung und symbolische Politik beschränkt blieb.

Weil EU-Recht auf nationalstaatlicher Ebene unmittelbar wirksam wird, sind zugleich die Parlamente der Mitgliedsstaaten im europäischen System marginalisiert. Zwar tendieren die Regierungen dazu, dieses Demokratiedefizit durch die allmähliche Aufwertung des Europäischen Parlamentes auszugleichen, doch wird eine Demokratisierung der EU nur bedingt angestrebt: »Da die idealtypischen Anforderungen an die Demokratie selbst in den heutigen Nationalstaaten kaum zufriedenstellend zu erfüllen sind, kann es (...) auf euro-päischer Ebene nicht darum gehen, die ideale Demokratie zu verwirklichen«, heißt es etwa in einem 1994 herausgegebenen Reformprogramm der Europäischen Strukturkommission, eines politikberatenden deutschen Expertengremiums. (4) So zielt der deutsche Europadiskurs einschließlich Fischers »Vision« eines europäischen Verfassungsstaates mit parlamentarischer Demokratie und föderaler Gewaltenteilung (5) lediglich auf eine Angleichung an die nationalstaatlichen Standards, während das

Regierungshandeln im Integrationsprozess dauerhaft den Rahmen des nationalstaatlich Durchsetzbaren überschritten hat. Diesem Mehr an Macht steht eben kein Mehr an Machtbegrenzung gegenüber. Eine ernst gemeinte Demokratisierung müsste daran Entscheidendes ändern.

Doch das Demokratiedefizit der EU ist nur ein Teil des Problems. Denn die Dominanz der Regierungen tritt noch deutlicher zu Tage, wenn wir die EU als Bestandteil eines institutionell und geographisch über sie hinausgreifenden, durch den Gesamtprozess der Integration umrissenen Systems betrachten. Dieses ist wiederum nichts anderes als das gegenwärtige Stadium einer im Entstehen begriffenen finalen Ordnung, die reale Vorform des noch phantomhaften Europastaates. Mehr noch als die EU, entzieht es sich klassisch bürgerlichen Staats- und Demokratievorstellungen. Es ist vielmehr von einer Dualität aus supranationalen und intergouvernementalen Strukturen bestimmt, folgt dem Leitbild der »differenzierten Integration« und hierarchisiert die teilnehmenden Staaten und ihr geographisches Umfeld nach der Vorstellung »konzentrischer Kreise«. Auf Grundlage dieser Prinzipien, dass also die Strukturen dual, die Integration differenziert und der Raum konzentrisch sei, formieren sich die kerneuropäische Hegemonie und in ihr die Berliner Republik als weltpolitischer Akteur.

Wie schon angedeutet, verlief der bisherige Integrationsprozess ohne Zielvorstellung und definierten Endpunkt. Zum einen beruhte er auf intergouvernementaler Zusammenarbeit, also auf einem weitgehend autonomen Handeln der Regierungen. Zum anderen entstanden supranationale Institutionen wie die EU, die, wenngleich demokratisch defizitär organisiert, so doch vertraglich verfasst sind und nicht mehr allein den nationalstaatlichen Exekutiven obliegen. Dieses Nebeneinander ist zugleich ein Nacheinender, da die intergouvernementale der supranationalen Integrationsform notwendigerweise vorausgeht und in der Regel neben ihr bestehen bleibt. Die intergouvernementale Zusammenarbeit ist also die Schiene, die den Integrationsprozess am stärksten voranzutreiben ermöglicht, ihn jedoch zugleich der demokratischen Kontrolle enthebt. Bei allen wesentlichen Entscheidungen - so etwa zur Einrichtung des Binnenmarkts, zu den Schengener Abkommen, zur Gründung der Europäischen Union und nach Fischers Vorstellung auch zur Gründung des europäischen Staates - beschränkt sich die intergouvernementale Zusammenarbeit auf den Kreis der Kernstaaten, wenn nicht gar auf die deutsch-französische Achse allein.

Nicht selten entstehen auf diese Weise Institutionen, die formal nicht Teil der EU sind, faktisch jedoch mit politischer Macht ausgestattet sind und zu einem späteren Zeitpunkt in die EU implementiert werden können. In diesen Bereichen überschreiten die integrierten Exekutiven stärker als im Nationalstaat und auf supranationaler Ebene die von Menschen- und Bürgerrechten gesetzten Grenzen. Eindringlich zeigt das die vielleicht wichtigste dieser Institutionen, die Schengen-Zusammenarbeit.

Das System ineinander wirkender formeller und informeller Gremien, das dem Wechselspiel der dualen Integration entspringt, bildet in seiner Summe das institutionelle Gefüge des integrierten Europa. Dessen dualer Charakter steht keineswegs im Widerspruch zur EU, sondern ist elementarer Bestandteil der Verträge von Maastricht und Amsterdam. Die dort errichtete Säulenstruktur - ein dem parlamentarischen

Verfassungsstaat fremdes Prinzip - ist die Synthese integourvernementaler und supranationaler Institutionen. Die verschiedenen Politikbereiche werden drei Subsystemen - den drei Säulen - mit unterschiedlichen Graden an Verfasstheit und demokratischer Kontrolle zugewiesen.

Nur die erste und älteste Säule, die EG, ist supranational verfasst. Nur hier ist die defizitäre EU-Demokratie überhaupt vorhanden. Die zweite und die dritte Säule, also die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik sowie die Zusammenarbeit der Innen- und Justizpolitik, dienen lediglich einer intergouvernementale Zusammenarbeit unter dem Dach der EU. Die beiden Kernbereiche staatlichen Handelns, Innen- und Außenpolitik, sind hier in eine vordemokratisch anmutende Grauzone zurückverwiesen, die die Handlungsspielräume der Regierungen tendenziell entgrenzt.

Der duale Integrationsprozess bezieht seine Dynamik auch aus dem Ineinandergreifen von Vertiefungs- und Erweiterungsschritten. Rückblickend haben zunächst nur die sechs Gründerstaaten die ersten Integrationsschritte vollzogen. Die von ihnen vertiefte Integration musste als acquis communautaire, als unveränderbarer und verbindlicher Besitzstand, von allen neu hinzukommenden Staaten in einem kontrollierten Transformationsprozess übernommen werden, während die Kernstaaten auf nichtverfasster Ebene bereits den nächsten Vertiefungsschritt vorbereiteten. Auf diese Weise nahmen sie den Charakter eines Führungskerns an, ohne dass es der förmlichen Konstituierung eines solchen Kerneuropa bedurft hätte. Das Gefälle zwischen Kern und Peripherie blieb prinzipiell auch nach einem Beitritt in verringertem Maße bestehen und reproduziert sich innerhalb einer neuen Peripherie beitrittswilliger Staaten. Wir haben es also mit einer pulsierenden, konzentrisch von innen nach außen verlaufenden expansiven Entwicklungsbewegung zu tun. Die formale Gleichheit der Mitgliedsstaaten stand dazu nicht im Widerspruch, setzte jedoch eine gewisse Übereinstimmung bei den politischen Interessen und den ökonomischen Möglichkeiten voraus.

Überschreitet das Gebilde jedoch eine bestimmte Größe und Qualität, so schwinden diese Voraussetzungen. Folgt man dem machtnahen deutschen Europadiskurs, steht sogar die Regierbarkeit einer noch weiter vergrößerten EU in Frage. Die bisherige Abfolge von Vertiefungs- und Erweiterungsschritten bedroht dann den Fortgang des Integrationsprozesses. Mit dem Fall des Eisernen Vorhangs und dem doppelten Umschlagen von der west- zur gesamteuropäischen sowie von der wirtschafts- zur gesamtpolitischen Integration gilt dieser kritische Punkt als erreicht. So tritt mit der Wiederkehr der Option auf das gesamteuropäische Haus ein neues Leitbild der Integration in den Vordergrund.

Grundgedanke ist nicht mehr die gleichberechtigte Teilhabe am Integrationsprozess, sondern die »Ungleichbehandlung der Akteure«. (6) Die Forschungsgruppe Europa an der Universität Mainz hielt schon 1996 fest: »Mit der Osterweiterung braucht die Europäische Union zugleich ein neues Leitbild zur Bestimmung ihrer künftigen Rolle und Struktur. Künftig wird der Integrationsfortschritt nicht durch eine gelenkte Abfolge von Vertiefungs- und Erweiterungsschritten zu gewährleisten sein. Voraussetzung einer ungeteilten Ausdehnung des Binnenmarktregimes wird die Differenzierung der EU sein. Ihr Schwerpunkt liegt in zwei klar umrissenen Politikbereichen mit hohen

Eintrittsvoraussetzungen, deren institutionelle Strukturen wegen der Konvergenzbedingungen sehr einfach angelegt sein können: der Wirtschafts- und Währungsunion sowie einer zu schaffenden Verteidigungsunion. Diese Differenzierung von Integration erhöht die Regierbarkeit der großen EU, indem sie den leistungsfähigen Mitgliedsstaaten Anreize zur Integration ihrer Ressourcen bietet.« (7)

Das Leitbild der differenzierten Integration geht von der engeren Zusammenarbeit einzelner EU-Staaten in zentralen Politikbereichen aus, sodass mehrere Kerneuropas entstehen. Doch indem kein eindeutiger Führungskern konstituiert wird, strukturiert sich das Verhältnis der Mitgliedsstaaten scheinbar von selbst zu Gunsten der politisch und ökonomisch stärksten Akteure. »In der Praxis würde sich die Führungsfunktion auf diejenigen Mitgliedsstaaten konzentrieren, die gewissermaßen die Schnittmenge der verschiedenen Kerne bilden, d.h. die in allen Feldern der Integration in vollem Umfang beteiligt sind. Diese Gruppe dürfte sich mit zunehmender Dauer als Kern konsolidieren. (...) Im geographischen Mittelpunkt dieser Schnittmenge werden Deutschland und Frankreich stehen, deren Verflechtung bereits heute Züge einer Schicksalsgemeinschaft trägt«, prognostizierte Josef Jannings, der Leiter der Mainzer Forschungsgruppe, bereits 1994, nicht ohne auf die Wechselwirkung von differenzierter Integration und dualer Struktur hinzuweisen: »Aufgrund ihrer außervertraglichen Konstruktion wären die Vertiefungskerne auch außerhalb des jetzigen institutionellen Gefüges angesiedelt.« Noch vage umriss er das Fernziel eines »machtgeprägte(n) Verbund(es) von Staaten, gegen den die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft der Sechs wie eine idyllisch verklärte Jugenderinnerung wirken mag.«

Der Übergang zur differenzierten Integration schlug sich erstmals im Maastrichter Vertrag von 1992 nieder, der mehrere Geschwindigkeiten bei der Schaffung der Wirtschafts- und Währungsunion vorsah. 1997 führte der Amsterdamer Vertrag schließlich auf Initiative Deutschlands und Frankreichs das Modell der differenzierten Integration in alle drei Säulen ein: Einzelnen Mitgliedsländern steht es demnach frei, für bestimmte Politikfelder eine »verstärkte Zusammenarbeit« einzugehen, »wenn die Ziele der (...) Verträge mit den darin festgelegten einschlägigen Verfahren nicht erreicht werden konnten«. Die duale und differenzierte Struktur der EU mündet somit in einer Hierarchie, die potentesten Staaten, Deutschland und Frankreich, werden bevorzugt.

Im Diskurs über die differenzierte Integration entstand eine Reihe von Kerneuropa-Konzepten, die sich hinsichtlich der Verfasstheit, Größe und Exklusivität der Kerngruppe, nicht jedoch hinsichtlich der deutsch-französischen Führungsrolle unterschieden. Während Wolfgang Schäuble und Karl Lamers 1994 ein starres und exklusives Kerneuropa verlangten, radikalisiert Fischer die geschmeidigere und offenere Vorstellung Jannings von mehreren um konkrete politische Projekte gruppierten Führungskernen, die in ihrer Summe den Machtpol des Integrationsprozesses bilden würden. Und er verlängert sie zum Szenario einer »in zwei oder drei Schritten« zu vollziehenden Staatsgründung.

Erster Schritt wäre der »Ausbau verstärkter Zusammenarbeit zwischen denjenigen Staaten, die enger als andere kooperieren wollen«, nach dem Vorbild der Wirtschafts- und Währungsunion und der Schengener Abkommen. Als »Zwischenschritt« könne später die »Bildung eines Gravitationszentrums« oder »Integrationsmagneten« folgen: »Eine solche

Staatengruppe würde einen neuen europäischen Grundvertrag schließen, den Nukleus einer Verfassung der Integration. Und auf der Basis dieses Grundvertrages würde sie sich eigene Institutionen geben, eine Regierung, die innerhalb der EU in möglichst vielen Fragen für die Mitglieder der Gruppe mit einer Stimme sprechen sollte, ein starkes Parlament, einen direkt gewählten Präsidenten. Ein solches Gravitationszentrum müsste die Avantgarde, die Lokomotive für die Vollendung der politischen Integration sein und bereits alle Elemente der späteren Föderation umfassen.« Im letzten Schritt des Szenarios würde dieser kerneuropäische Staat, die »Europäische Föderation«, gewissermaßen die EU, nicht aber die Nationalstaaten, absorbieren, welche als Ort kollektiver Vergemeinschaftung und »selbstbewusste Glieder« der »starken« und »handlungsfähigen« Föderation bestehen blieben.

Folgt man dem Europadiskurs der neunziger Jahre weiter, so wird deutlich, dass sich die Differenzierung und Hierarchisierung keineswegs nur auf die Mitgliedsstaaten der EU bezieht, sondern sich nach außen hin fortsetzt: »Ein Europa, das voranschreiten will, kann sich wohl besser nach dem Muster konzentrischer Kreise entwickeln«, schrieb der damalige Bundesbankpräsident Hans Tietmeyer 1994 im Rahmen der Diskussion um die differenzierte Integration: »Die Mitglieder der engeren Stabilitätsgemeinschaft werden sich dabei schneller und weitgehend aneinander binden müssen. Die anderen EU-Partner, die Teilnehmer am europäischen Wirtschaftsraum und die assoziierten Staaten Mittel- und Osteuropas können sich dagegen vorerst mit weniger weitreichenden Bindungen zufrieden geben.« (8)

Der Grad an Integration fällt demnach hierarchisch ab: von den als ein erster Kreis gedachten EU-Mitgliedern über einen zweiten Kreis beitrittswilliger Staaten hin zu einem dritten Kreis von Nachbarstaaten ohne Beitrittsperspektive, der eine gesamteuropäisch expandierte EU als cordon sanitaire umschließen würde. Die übrigen Regionen der Welt, in denen die EU eigene Interessen verfolgt, gehen als vierter Kreis in dieses Modell der konzentrischen Kreise ein. Die hierarchische Ordnung des Raumes korrespondiert mit einer Abnahme der Partizipation am Integrationsprozess sowie des ökonomischen Potenzials, der politischen Stabilität und des Stellenwertes demokratischer Prinzipien von innen nach außen. Im konzentrischen Raum gewinnt das integrierte Europa imperiale Züge.

Wie das Zentrum, so formiert sich auch die Peripherie des konzentrischen Raumes nicht durch die formale Konstituierung der Hierarchie, sondern durch das faktische Zusammenwirken der unterschiedlichen Ebenen der Integration. Dem Prinzip der differenzierten Integration folgend nimmt der Integrationsprozess gegenüber der östlichen, südöstlichen und südlichen Peripherie verschiedene Formen an.

Für die mittel- und osteuropäischen Beitrittskandidaten spielt der Angleichungsprozess an den acquis commu-nautaire der EU die entscheidende Rolle. Er bewirkt eine räumliche und zeitliche Feinabstufung des zweiten Kreises, während der dritte Kreis, die europäischen GUS-Staaten, über Freihandels-, Sicherheits- und Partnerschaftsabkommen mit der EU verbunden werden sollen. Im Gegensatz dazu fällt in der südlichen Peripherie, dem Mittelmeerraum, der zweite Kreis kaum ins Gewicht, während ein sehr viel heterogenerer dritter Kreis durch die EU-Mittelmeerpartnerschaft in den Integrationsprozess einbezogen

ist. Erst diese »Kooperationspolitik im Süden«, folgerte der Europäische Rat in Cannes 1995, stelle als Gegenstück zur Öffnung nach Osten »die geopolitische Geschlossenheit« Europas her. (9) Neben der östlichen und der südlichen Peripherie geht der Balkan als dritte, um den jugoslawischen Kriegsschauplatz formierte Sphäre in den Integrationsprozess ein. Als Ausnahmeregion schlechthin ist sie weder in die Ost-Erweiterung noch in die Mittelmeerpartnerschaft einbezogen, sondern bildet eine Art Grauzone des Integrationsprozesses. Die deutsche Außenpolitik brachte während des Krieges das Modell der Regionalisierung und Föderalisierung, verbunden mit der faktischen Auflösung des jugoslawischen Staates, einer aktiv eingreifenden »Volksgruppen»-Politik und der langfristigen Präsenz einer militärischen Ordnungsmacht in den europäischen Diskurs ein. Als Voraussetzung für eine mögliche Aufnahme in die EU wurde weniger die Angleichung an den acquis communautaire, sondern die Auflösung des jugoslawischen »Vielvölkerstaates« und die kleinstaatliche Neuformierung seiner Gesellschaft gesehen. Der Krieg muss mithin, wenn auch nicht ausschließlich, als Teil des Formierungsprozesses des zweiten und dritten Kreises der europäischen Integration im Hinblick auf eine Südost-Erweiterung der EU interpretiert werden.

Die realpolitischen Auswirkungen des dualen, differenzierten und konzentrischen Europamodells lassen sich am Beispiel der europäischen Migrationspolitik studieren. Sie ist eines jener erst durch akkumulierte Macht erschlossenen Politikfelder - in legitimationsstiftender Diktion: eine der nur gemeinsam lösbaren Herausforderungen der Globalisierung -, um die sich die europäische Ordnung und ihr Gravitationszentrum formieren.

Mit dem Maastrichter Vertrag fand die Migrationspolitik Eingang in die entstehende EU. Eine auf Veranlassung des Europäischen Rates im Jahre 1991 vorgelegte Strategie, die 1994 von der Kommission weiterentwickelt wurde und in ihren Grundzügen bis heute gilt, verband die scheinbar gegensätzlichen Intentionen der Abschottung und Verwertung zum Modell einer kurzfristigen Abschottungsstrategie. Sie sollte als Grundlage einer mittelfristigen Zuwanderungspolitik dienen. Die konkreten Maßnahmen gruppierten sich um die Bekämpfung unerwünschter und das Management erwünschter Migration. Beides sollte vorrangig nicht im rudimentär demokratischen Rahmen der EU, sondern auf intergouvernementalem Wege erreicht werden. (10)

Mit der Drei-Säulen-Konstruktion stellte der Maastrichter Vertrag den Rahmen für die intergouvernementale Zusammenarbeit der Innen- und Justizpolitik unter dem formellen Dach der EU bereit. Tatsächlich aber wurde diese Möglichkeit kaum ausgeschöpft. So musste der Europäische Rat 1998 eingestehen, es sei »nicht wirklich gelungen, die Realität der Migration durch die Europäische Union in empirisch feststellbarer Weise nachhaltig zu beeinflussen.« (11) So wenig also eine Migrationspolitik der EU existiert, so sehr entwickelte sie sich in der nichtverfassten und der parlamentarischen Kontrolle doppelt enthobenen Grauzone der Dualität; und so wenig alle EU-Staaten ihre Migrationspolitik vergemeinschafteten, so sehr stellten die kerneuropäischen Staaten, und darunter vor allem Deutschland, die Weichen. Dabei korrespondiert die außerdemokratische Vorgehensweise der kerneuropäischen Exekutiven mit der Demontage menschenrechtlicher und rechtsstaatlicher Normen.

Von herausragender Bedeutung waren die Schengener Abkommen von 1985 und 1990, in denen sich die kerneuropäischen Exekutiven auf nationalstaatlich umzusetzende Maßnahmen verständigten. In den neunziger Jahren traten nahezu alle EU-Staaten der Schengen-Zusammenarbeit bei, die, ungleich stärker als die EU selbst, zum zentralen Koordinierungsgremium europäischer Migrationspolitik avancierte. In den Schengen-Staaten begann ein Wettlauf um die abschreckendste Asylpolitik, der, kampagnenartig popularisiert, zu massiven Gesetzesverschärfungen und einer Renaissance des Rassismus führte. Auf dieser Grundlage fällte der Europäische Rat in Edinburgh 1992 seine Richtungsentscheidung zur Einführung der Rechtskonstrukte »sicheres Drittland« und »verfolgungsfreies Herkunftsland« in die nationalstaatliche Asylpolitik. Modellhaft setzte Deutschland dies mit der Einführung des Artikels 16a in das Grundgesetz um. Durch Einstufung der meisten Transit- und Herkunftsländer als »sicher« entstand ein cordon sanitaire um Deutschland, der sich schnell auf Schengenland und die EU übertrug. Ausgehend von einem deutsch-rumänischen Abkommen wurde ein Netz von mehr als hundert Rückübernahmeabkommen zwischen den EU- sowie den Transit- und Herkunftsländern ihrer Peripherie geknüpft. Für die verschiedenen Sphären der Peripherie bildeten sich besondere migrationspolitische Praktiken heraus, die wiederum in das institutionelle Geflecht der Ost-Erweiterung, der Mittelmeerpartnerschaft und der Balkanpolitik einschließlich der euro-atlantischen Kriegsführung eingebunden wurden.

Mit dem Amsterdamer Vertrag von 1997 schließlich wurde die Schengen-Zusammenarbeit in die EU integriert. Im Moment ihrer Faktizität verlor das außerdemokratische Migrationsregime damit seine Autonomie und wurde in den acquis communautaire der Union aufgenommen. Als Voraussetzung für den EU-Beitritt entfaltet es damit über die Grenzen der EU hinaus seine Wirkung.

So schafft die europäische Migrationspolitik einen nach dem Modell der konzentrischen Kreise strukturierten »Migrationsraum«. Ein vor zwei Jahren unter österreichischer Präsidentschaft vorgelegtes Strategiepapier des Europäischen Rates skizziert, welche Funktionen den »konzentrischen migrationspolitischen Kreisen« zuzuweisen sind: »Die intensivsten Kontrollmaßnahmen setzen derzeit aus naheliegenden Gründen die Schengen-Staaten. Ihre Nachbarstaaten (im wesentlichen die Assoziationsstaaten und vielleicht auch der mediterrane Raum) sollten schrittweise in ein ähnliches System eingebunden werden, das sich vor allem in der Visa-, Grenzkontroll- und Rücknahmepolitik kontinuierlich den Standards des ersten Kreises annähern soll; die Vorbereitung des Erweiterungsprozesses bietet den geeigneten Rahmen, dieses Ziel zu verfolgen. Ein dritter Kreis von Staaten (etwa der GUS-Raum, einige Balkanstaaten, die Türkei und Nordafrika) wird sich dann vor allem auf die Transitkontrolle und Schleppereibekämpfung und ein vierter Kreis (mittlerer Osten, China, Schwarzafrika) primär auf die Beseitigung von Push-Faktoren konzentrieren. (...) Die Erfüllung der sich in der jeweiligen Rolle ergebenden Pflichten soll im Gesamtsystem positive, die Nichterfüllung negative Konsequenzen für das jeweilige Land haben: Für den zweiten Kreis muss die Erreichung des Schengen-Standards etwa Voraussetzung der EU-Mitgliedschaft sein, für den dritten Kreis steht die Vertiefung der wirtschaftlichen Zusammenarbeit damit in Zusammenhang und für den vierten Kreis wird daran das Ausmaß der Entwicklungshilfe bemessen werden können.«

Erst im konzentrischen Raum werden die Weichenstellungen von Maastricht, Schengen, Edinburgh und Bonn in vollem Maße wirksam: im Herkunfts- und Verfolgerland durch restriktive Visa-Erteilung; auf dem Transitweg durch rigide Kontrolle der Beförderungswege, Verfolgung von Fluchthilfe als Organisierter Kriminalität und als Zerschlagung der Fluchtrouten; innerhalb der Transitstaaten durch Anwendung der Schengen-Standards; an der EU-Außengrenze durch paramilitärische Kontrollen und entlang der Binnengrenzen durch so genannte Sicherheitsschleier. Im Innern der EU wird der Zugang zu legalem Aufenthalt, staatlicher Existenzsicherung und sozialer Integration für die dennoch Eingereisten minimiert, während das System der Rücknahmeabkommen schnelle Abschiebungen auch dann gewährleisten soll, wenn Identität und Nationalität der Betroffenen nicht feststehen. Dabei greift ein Mechanismus aufeinander folgender Abschiebungen vom inneren zum äußeren Kreis des konzentrischen Raumes.

Mit dem entstehenden cordon sanitaire sind die Voraussetzungen für die 1991 vorgelegte Migrationsstrategie gegeben. Das konzentrische Abschottungssystem wird zugleich ein selektives Einwanderungssystem sein. Richtet es sich in seiner abschottenden Funktion primär gegen Bewohner der äußeren Peripherie und der Dritten Welt, bindet es in seiner anwerbenden Funktion die Bevölkerung der kernnahen Peripherie in den Arbeitsmarkt der EU ein. Zu erwarten ist ein Migrationsmanagement in Form flexibler Einwanderungsquoten und -kriterien mit flankierenden Kontroll-, Integrations- und Antidiskriminierungsmaßnahmen. Da eine vollständige Abschottung gegenüber unerwünschten Migranten als nicht realisierbar, wohl aber in den Quoten verrechenbar erkannt wird, wird die multikulturelle Gesellschaft des Binnenmarktes sowohl durch eine Politik der Illegalisierung und Verfolgung als auch durch verbesserte Integrations- und Einbürgerungsmöglichkeiten geprägt sein. (12)

Während im ersten Fall der menschenrechtliche Schutz abgebaut wird, findet im zweiten Fall ein Abbau rassistischer Diskriminierung statt. Die europäische Migrationspolitik der Zukunft impliziert sowohl eine rassistische als auch eine scheinbar antirassistische Tendenz, die in der Technologie eines »human ressource management« (13) im selektiv abschottenden Raum ihre Gegensätzlichkeit verlieren. Aus der Entwicklung kultureller und ethnischer Auswahlkriterien für legale Einwanderer ergibt sich schleichend eine völkische Hierarchisierung des Migrationsraumes. Sie entspricht dem im Konzentrikgedanken angelegten Vorrang der kernnahen Peripherie gegenüber der äußeren und setzt sich in einer kulturalistischen Privilegierung der osteuropäischen gegenüber der mediterranen Sphäre fort. Die zu Grunde liegende Vorstellung einer definierbaren europäischen Kultur und Ethnizität grenzt die multikulturelle Gesellschaft des Binnenmarktes nach außen ab und transzendiert sie zum Volk.

Darüber hinaus spiegelt die Migrationspolitik in einem sehr grundsätzlichen Sinne die Struktur der europäischen Integration. Sie verweist ebenso auf das Leitinteresse der Integration, die Machtakkumulation jenseits des nationalstaatlich Möglichen wie auch auf die Hegemonie der kerneuropäischen Staaten. Beides resultiert aus der Schlüsselrolle der kerneuropäischen Regierungen im komplexen Zusammenspiel des dualen und differenzierten Integrationsprozesses. Hier wird deutlich, wie sehr sich der Integrationsprozess außerhalb der verfassten politischen Systeme, seien es die Nationalstaaten oder die EU selbst, vollzieht. Selbst dann, wenn die EU eines Tages zum

parlamentarischen Verfassungsstaat würde - der Integrationsprozess selbst und die Ordnung, die er neben der EU und über ihre Grenzen hinaus entstehen lässt, entzieht sich der Demokratisierung.

Wenn die Voraussage Fischers eintrifft, dass es sich bei der europäischen Einigung um die noch Jahrzehnte währende Konstituierung eines Staates handelt, so wird dieser Staat um seiner Legitimation willen daran gehen, eine Corporate Identity als Nation hervorzubringen. Die immer häufiger gestellte Frage nach der europäischen Identität und ihre nationale Fortsetzung: die Frage nach der Identität der Deutschen im europäischen Haus, sind Versuche, einen europäischen Nationalmythos zu konstruieren, eine Nation namens Europa zu erfinden. Als Synthese kontinentaler, nationaler und regionaler, völkischer, kultureller und religiöser, germanischer, romanischer und slawischer, vormoderner, moderner und postmoderner Mythen wird die neue Nation vielschichtiger, flexibler, multikultureller, beliebiger sein als je ein einzelstaatlicher Nationalismus der Vergangenheit.

Je stärker Deutschland und Frankreich als Machtpol der entstehenden Ordnung hervortreten, umso mehr wird sich ihre Hegemonie auch im Diskurs der europäischen Identität niederschlagen. Und wenn sich ihre ehemals entgegengesetzten Nationsentwürfe einander annähern, womit zu rechnen ist, kann die deutsche Vorstellung eines auf gemeinsamer Abstammung, Kultur und Sprache beruhenden Volkes, dessen Einheit in der Vielfalt seiner Stämme wurzele, das über allem Politischen stehe und das die ihm angemessene staatliche Ordnung noch finden müsse, in den entstehenden europäischen Nationalmythos einfließen - als Vorstellung einer multi-kulturalistischen Schicksalsgemeinschaft europäischer Völker, die den technokratisch anmutenden Integrationsprozess überwölbt.

Im Mittelpunkt des konzentrischen Raumes und mit dem Fortschritt der differenzierten Integration konstituiert sich Deutschland, den Kontinuitätsbruch zur Legitimationsideologie wendend, als weltpolitischer Akteur. »Die deutsche Machtpolitik dieser Tage als Wiederaufnahme vergangener Weltherrschafts- und Vernichtungspolitik zu diffamieren, hieße (...) nichts anderes, als Geschichte zum Vorwand für die Tabuisierung unabweisbarer Themen verkommen zu lassen und zur Verhinderung einer Außenpolitik zu instrumentalisieren, die Deutschlands neuer Lage angemessen ist und zugleich seinen Interessen Rechnung trägt«, verkündete der Historiker Gregor Schöllgen 1997 in der Internationalen Politik. (14) Sein Vorschlag, unter Verweis auf die Shoah die deutsche »Großmacht« zu enttabuisieren, leitet über zur rotgrünen Instrumentalisierung von Auschwitz im Kosovokrieg und zu Fischers »Vision« einer machtgeprägten Föderation selbstbewusster Nationen.

Notwendige Bedingung - dies ist die Lehre aus der Vergangenheit - ist die europäische Integration: »In der Konsequenz«, schreibt Schöllgen, »heißt das nichts anderes, als dass Deutschland weite Teile seines Machtpotentials auf die Gemeinschaft übertragen muss«. Denn erst indem sie »ihre Ressourcen, ihre Fähigkeiten und ihre Macht in den Dienst der gemeinsamen Sache stellt und diese für sich als das definiert, was sie unter den heutigen Bedingungen ist, nämlich ein nationales Interesse«, und indem sie ihre »Bereitschaft zum Einsatz ihrer politischen, wirtschaftlichen und gegebenenfalls militärischen Macht« erkläre,

verfolge die »Großmacht Bundesrepublik« ihre Ziele optimal. Wenn im machtnahen Diskurs also von Deutschland als europäischer Führungsmacht die Rede ist, meint dies weniger nationalstaatliche Hegemonie im traditionellen Sinne, sondern eben dieses zum »Gravitationszentrum« kontinentaler Macht verdichtete Wechselspiel nationaler und europäischer Optionen.

Anmerkungen

(1) Kinkel, Klaus: Was heißt europäische Außenpolitik? In: Laschet/ Pappert (Hg.): Ein Kontinent im Umbruch. Frankfurt/M. 1993

(2) Maull, Hanns W.: Internationale Politik zwischen Integration und Zerfall. In: Kaiser, Karl/Maull, Hanns W.: Deutschlands neue Außenpolitik, Bd. 2, München 1995

(3) Ich beziehe mich hier und im Weiteren neben Politikeräußerungen wie der Fischer-Rede vor allem auf die Veröffentlichungen der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik.

(4) Europa '96. Reformprogramm für die Europäische Union, erarbeitet von der Europäischen Strukturkommission, hg. v. Werner Weidenfeld, Gütersloh 1994, S. 34

(5) Wenn auch auf niedrigem demokratischen Niveau: Fischers »Vision« sieht keine Direktwahl des föderalen Parlaments, sondern lediglich die Entsendung von Mitgliedern der nationalen Parlamente vor, denen eine starke, von den nationalen Regierungen gebildete Zweite Kammer sowie ein direkt gewählter Präsident gegenüberstünden.

(6) Jannings, Josef: Europa braucht verschiedene Geschwindigkeiten. In: Europa-Archiv 18/1994

(7) Forschungsgruppe Europa: Europas neue Ostpolitik. Strategie für eine gesamteuropäische Entwicklung. In: Internationale Politik 10/1996

(8) Tietmeyer, Hans: Europäische Währungsunion und Politische Union - das Modell mehrerer Geschwindigkeiten. In: Europa-Archiv 16/1994

(9) Schlussfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rates am 26. und 27. Juni 1995 in Cannes, in: Internationale Politik 2/1996

(10) Vgl. Gimbal, Anke: Die Zuwanderungspolitik der Europäischen Union. Interessen - Hintergründe - Perspektiven, in: Weidenfeld, Werner (Hg.): Das europäische Einwanderungskonzept, Gütersloh 1994

(11) Europäischer Rat: Strategiepapier zur Migrations- und Asylpolitik, zweite Überarbeitung v. 19. November 1998

(12) Vgl. Angenendt, Steffen: Deutsche Migrationspolitik im neuen Europa, Opladen 1997

(13) Schmid, Josef: Zuwanderung aus Eigennutz? Der demographische Aspekt des Einwanderungsbedarfs in die EU-Mitgliedstaaten, in: Weidenfeld, a.a.O.

(14) Schöllgen, Gregor: Geschichte als Argument. Was kann und muß die deutsche Großmacht auf dem Weg ins 21. Jahrhundert tun?, in: Internationale Politik 2/1997

© Jungle World Verlags GmbH