

*(Diese Essayserie in vier Folgen mit dem Titel „Erwägungen zum Brexit“ erschien zwischen dem 10.Juni und dem 7.Juli 2016)*

Das „Immer enger vereint“ der EU ist ein Anachronismus. Eine immer stärker durchregulierte Großraumwirtschaft ist nicht etwas ganz Neues, sondern ein Wiedergänger, dessen Kraft sich schon im 20. Jahrhundert erschöpft hat.  
(Erwägungen zum „Brexit“, Folge 1)

## Eine Tür ins Freie

Von Gerd Held

Lange Zeit hat das Projekt „Europäische Union“ sich auf eine recht eingängige Logik berufen. Man beschwor die Größe des Gebildes, das durch eine Zusammenführung der Nationen entstehen würde, und setzte sie gleich mit einer größeren Offenheit dieses Gebildes. Das Größere sollte das Offenere sein – und damit das Freiere. Das europäische Immer-Enger-Vereint wäre demnach ein Freiheits-Projekt, das die engherzigen, bornierten Nationen in etwas Großzügigeres und Weitherzigeres überführen sollte. Es sei, so wurde weiter assoziiert, auch das kühnere Projekt, während jede andere Ordnung in Europa demgegenüber nur gemüthlich-protektionistisch-provinziell sein könne. Die Europäische Union sei die Lösung der Mutigen, während alles Andere die Lösung der Feigen wäre. Nach diesem Muster sollte auch die Volksabstimmung in Großbritannien bewältigt werden, die zwischen dem EU-Austritt des Landes und seinem Verbleib zu entscheiden hat. Der „Brexit“ sollte als Lösung des Rückzugs abqualifiziert werden. Demzufolge könnte ein echter Liberaler nie und nimmer für den Brexit sein.

Die reale Auseinandersetzung ist etwas anders gelaufen. Die Anhänger des „Remain“ waren nicht in der Lage, irgendeine attraktive Zukunftsidee im Rahmen des EU-Szenarios zu entwickeln. Auch die angeblich so guten Verhandlungsergebnisse, die Cameron in Brüssel erzielt hatte, spielten kaum eine Rolle – von einer „Reform der EU“, die durch die weitere Mitarbeit der Briten erreicht werden könnte, war nicht mehr die Rede. So wurde die Kampagne für die weitere EU-Mitgliedschaft zur Negativ-Kampagne. Man hat sich darauf verlegt, die Gefahren an die Wand zu malen, die bei einem Brexit angeblich drohen: drohende Mehrkosten für die britische Volkswirtschaft, Standortnachteile für den Finanzplatz London, bedrohte Reisefreiheiten der Briten, drohender Verlust von Wohnrechten in Spanien. Und natürlich wurde auch wieder von einer Kriegsgefahr in Europa geraunt.

### Die Angstkampagne der Brexit-Gegner

Bleiben wir zunächst einmal beim Wirtschaftlichen. Hier gibt es eine erhebliche Unschärfe in der Argumentation der Brexit-Gegner. Man tut so, als ob Großbritannien bei einem Austritt aus der Europäischen Union keinen Zugang zum EU-Markt mehr hätte. Da schreibt ein Holger Schmieding, Chefvolkswirt der Hamburger Berenberg-Bank, in der FAZ (30.5.2016) folgende Sätze: *„Die britische Wirtschaft könnte den freien Zugang zu ihrem größten Absatzmarkt verlieren. Würde sich London durch einen Brexit den europäischen Regeln und der Aufsicht durch europäische Institutionen entziehen, wäre es kaum vorstellbar, dass die City wie*

*bisher das Finanz- und Dienstleistungszentrum für Europa bleiben könnte und dürfte.*“ Hier wird nicht mit einer **Abwägung** von Nutzen und Kosten des EU-Verbundes für Großbritannien argumentiert, sondern mit dem **Totalverlust** der Handelsbeziehungen gedroht - also mit einem Handelskrieg der EU gegen ein „abtrünniges“ EU-Mitglied.

Dazu passt, dass Bundesfinanzminister Schäuble auf dem Frühjahrsgipfel des IWF in Washington die Position vertreten hat, Deutschland würde „nicht so ohne weiteres einem Freihandelsabkommen mit Großbritannien zustimmen, das das Land genauso stelle wie EU-Mitglieder“ (wie die FAZ vom 18.4.2016 formuliert). Das ist offenbar die Drohung, dass Großbritannien im Falle eines Austritts nicht einen Status wie Norwegen oder die Schweiz erwarten kann. Da wird ganz unverblümt eine Strafe angedroht, und das ausgerechnet von einem deutschen Minister.

## Kartellmacht oder pluralistischer Welthandel?

Solche Interventionen verraten etwas von der Eigenart des „Gemeinsamen Marktes“ der EU. Es ist ein protektionistischer Verbands-Markt. Er privilegiert Mitglieder und er wird durch Diskriminierungsdrohungen zusammengehalten. Die eigentlichen Handelsvorteile spielen nicht die entscheidende Rolle. Das belegt auch die häufig gebrauchte Wendung, nur die EU könne „auf Augenhöhe mit USA, Russland, China“ agieren. Für diese Kartell-Macht der EU würde der Brexit einen Verlust darstellen, der um jeden Preis verhindert werden soll.

Der Brexit hingegen kann durchaus auf die Handelsvorteile bauen, die auch für einzelne Nationen gelten. Die komparativen Vorteile eines weltweiten Außenhandels sind größer als die Vorteile einer festen Zugehörigkeit zu einer geschützten, stark durchregulierten europäischen Großraum-Wirtschaft. Die Anhänger des Brexits sehen keine größeren Hindernisse, dass Großbritannien mit den verschiedenen Wirtschaftszonen der Welt (einschließlich der EU) Außenhandel treibt und darüber mit vertretbarem Aufwand schließt. Warum sollten das, was weltweit viele Nationen können, nicht auch die Briten können? Tatsächlich vollzieht sich der überwiegende Teil des heutigen Welthandels (und der dynamischere Teil) nicht innerhalb der EU – man denke an den Austausch mit Nord- und Südamerika oder vor allem an den Austausch mit Asien. Diese historische Tendenz zur Pluralisierung des Welthandels ist Rückenwind für die Anhänger des Brexits. Sie müssen also nicht auf eine „Isolation“ oder gar auf eine nationale Autarkie setzen, sondern auf die neuen Möglichkeiten, die Nationen und lockere Allianzen haben, um auf dem Weltmarkt Zugang zu finden. Mit anderen Worten: Für den Brexit ist keine Angstkampagne nötig. Er kann auf die positive, geschichtlich erprobte Kraft des eigenen Landes bauen. Er kann auf die Ressourcen der Freiheit setzen.

## Es geht um eine Abwägungsentscheidung

Die Entscheidung zwischen Weiterführung der EU-Mitgliedschaft oder EU-Austritt ist keine absolute Entscheidung, sondern eine Abwägung zwischen Kosten und Nutzen. Betrachtet man einmal nur die wirtschaftlichen Kosten und Nutzen, so wäre folgendes in Anschlag zu bringen: Im Falle eines Austritts müssten die Briten, soweit sie den EU-Binnenmarkt beliefern, ihre Produkte den dortigen Regeln anpassen (wie es andere Nicht-EU-Lieferanten auch tun), und sie müssten eventuell Einfuhrzölle zahlen. Diese Kosten müssten sie gegenrechnen mit den Kosten der britischen EU-Mitgliedschaft: den Nettozahlungen an den Brüsseler Haushalt, den einschränkenden Quoten für bestimmte Branchen (Landwirtschaft, Fischfang), vor allem auch den Normen, denen nicht nur der Export, sondern der gesamte britische Binnenmarkt

unterliegt, wenn das Land EU-Mitglied bleibt. Nimmt man das alles zusammen, so ist tatsächlich ein Kipp-Punkt absehbar, an dem der anfängliche Nutzen einer Mitgliedschaft durch steigende Kosten der Mitgliedschaft eingeholt und überholt wird. Das gilt besonders dann, wenn die Regelungsverfahren immer aufwendiger und unübersichtlicher werden – wenn also der Mitgliedschaftsaufwand (pro Gütereinheit) immer weiter steigt. Größe wird dann zur Falle. Zunächst erscheint jede Vergrößerung eines Wirtschaftsverbundes als Vorteil. Die Bewegungskosten für Güter, Dienstleistungen und Informationen fallen heutzutage nicht so sehr ins Gewicht. Aber es gibt Kosten der Koordination, die mit der Zahl und Heterogenität der Länder, die an dem Verbund teilnehmen, wachsen. Es häufen sich Fehlleistungen und Ausfälle, deren Bereinigung neue Regelungen und neue Fehlerquellen hervorrufen. In der Entwicklung von der früheren EWG zur EG und insbesondere von der EG zur EU ist nicht nur eine Steigerung der Sozial- und Umweltstandards zu beobachten, die den EU-Markt zu einem teuren Markt machen, sondern auch ein ständig wachsender Koordinationsaufwand. Über die verschiedenen Ebenen (von der lokalen bis zur europäischen Ebene) müssen Projekte zwischen vielen Beteiligten abgestimmt werden. Das gibt einzelnen Akteuren die Macht, durch ein Veto das ganze System lahmzulegen und sich ihre Zustimmung dann durch Sonderzuwendungen „abkaufen“ zu lassen. Schon seit den 1990er Jahren gibt es den Begriff der „**Politikverflechtungsfälle**“ (Fritz W. Scharpf), der für Entwicklungen sowohl im deutschen Föderalismus als auch in der Europäischen Union geprägt wurde.

Hinzukommt eine wachsende Unübersichtlichkeit der verschiedenen Zuständigkeiten, Vorschriften und Subventionen. Regionen, Großstädte, Unternehmen und Universitäten unterhalten inzwischen eigene Abteilungen, deren Aufgabe es ist, die Bewegungen der EU-Förderkullissen zu beobachten, um sie nutzen zu können. Das europäische Gesamtsystem aber ist nicht einmal für solche Fachleute durchschaubar und selbst führende Politiker lassen durchblicken, dass sie nicht mehr genau wissen, was wo und wie weit gilt. So herrschen zunehmend Zufall und Willkür. Es ist ein Zustand eingetreten, bei dem „Größe“ nicht mehr Offenheit, sondern neue Abhängigkeiten schafft.

## Gilt der Imperativ der Großorganisation noch?

In dem bereits zitierten Artikel von Holger Schmieding findet sich folgender Satz: *„Da die Briten 14 Prozent ihrer Wirtschaftsleistung durch die Ausfuhr von Gütern und Dienstleistungen in der EU verdienen, während die große EU nur zu knapp vier Prozent vom britischen Markt abhängt, würde jede Störung dieses Austausches die Briten weit härter treffen als die EU.“* Der Autor versucht also, mit einem schlichten Größenargument die Unmöglichkeit des Brexit nachzuweisen. Er macht das mit einem Negativfaktor: Eine kleine Volkswirtschaft ist verletzlicher als eine große, deshalb ist Großbritannien gezwungen, bei der Stange zu bleiben – das ist Schmiedings 14:4-Rechnung. Es ist eine absolute Rechnung, die selbst dann gelten soll, wenn die Kosten des Wirtschaftsverbundes immens und für viele unbezahlbar sind. Mit anderen Worten: Wenn unser Hamburger Chefvolkswirt Recht hat, müsste jede kleinere Volkswirtschaft, die neben einer größeren volkswirtschaftlichen Einheit liegt, den Anschluss an diese Einheit suchen. Das wäre ein Beitritts-Zwang, dem sich auf Dauer auch die Schweiz und Norwegen beugen müssten.

Wer so argumentiert, muss sich im Klaren sein, dass er recht alte und durchaus vorbelastete Argumente vertritt. Das Diktat der Größe gehörte zur imperialen Revision des europäischen Weltbildes am Ende des 19. Jahrhunderts. Es steht auch bei der Idee einer Neuaufteilung der Welt in „Großraumwirtschaften“ Pate, wie sie Carl Schmitt vertreten hat (vgl. C. Schmitt, Der

Nomos der Erde). Und das Argumentieren mit den Zwängen der großen Serie gehört zum Geist der 60er und 70er Jahre. Dies Denken hat uns nicht nur Großgemeinden, Länderfusionen und städtebauliche Monströsitäten beschert, sondern auch die wirtschaftspolitische Globalsteuerung, die Vorstellung einer Konvergenz von Plan- und Marktwirtschaft – und, nicht zu vergessen, den famosen „staatsmonopolistischen Kapitalismus“ (Stamokap) als Durchgangstür zum Sozialismus. Überall wurde das Heil in einer durchorganisierten, „gebundenen“ Größe gesucht.

Es ist schon fast vergessen, wie befreiend es war, als dieser technokratische Ungeist in den 1980er Jahren auf einmal seine Bannkraft verlor. Auf einmal erschienen die Großstrukturen und Bauwerke wie Dinosaurier. Größe wurde wieder offener. Technologische Neuerungen ermöglichten schnellere Anpassungen der Betriebsabläufe. Nicht nur große, sondern auch kleinere Serien wurden rentabel. Das bedeutete, dass mittelgroße Unternehmen große, komplexe Märkte bedienen können. Diese neue Fähigkeit der Selbstbehauptung galt auch auf der Ebene ganzer Länder. Für mittelgroße Volkswirtschaften war es nun durchaus möglich ist, sich auf die Regeln fremder Märkte einzustellen bzw. diese mitzugestalten. Auf einmal gab es mehr internationale Akteure als die beiden großen Blocks. Und auch der Aufstieg der Schwellenländer widerlegte das ehernen Gesetz der angeblich fortschreitenden Monopolisierung der Welt. So sind die Zeiten, wo es nur das Gesetz des Größenzwangs gab, seit mehreren Jahrzehnten eigentlich vorbei. Der Imperativ der Großorganisation regiert die Weltmärkte weniger als zuvor. Er ist kein ehernes Gesetz mehr. Auf diesen Trend können auch die Briten bauen.

Hingegen ignoriert die Kampagne gegen den Brexit diese neuen Möglichkeiten der Selbstbehauptung. Sie ist im Grunde ein historischer Rückschritt. Überhaupt ist das ganze „Immer enger vereint“ der EU ein Anachronismus. Eine immer stärker durchregulierte, protektionistische Großraumwirtschaft ist nicht etwas ganz Neues „für das 21. Jahrhundert“, sondern ein Wiedergänger von Paradigmen, die sich schon im 20. Jahrhundert erschöpft haben. Diejenigen, die jetzt, angesichts eines möglichen Brexits, vor einem „Sprung ins Dunkel“ warnen, führen uns zurück in die 60er und 70er Jahre.

## Ein Brexit würde befreiend wirken

Einige der guten Argumente, die in den 80er Jahren gegen den Imperativ der Großorganisation vorgetragen wurden, stammten von einer wirtschaftlich-technischen Denkrichtung, die sich „Postfordismus“ nannte. Auch wenn da ein antikapitalistischer Unterton unüberhörbar war, so sprach doch deutlich ein Freiheitsinteresse. In dem Buch „The second industrial divide“ von Michael Piore und Charles Sabel (New York 1984) wird eine Alternative für die Wirtschaftsform der Zukunft entworfen. Die Autoren sehen auf der einen Seite die Möglichkeit einer „Flexiblen Spezialisierung“ mit einer Vielfalt von locker gekoppelten Wirtschaftseinheiten; und auf der anderen Seite – welche prophetische Voraussicht – einen „Multinationalen Keynesianismus“. Letzteres trifft durchaus die Aufteilung der Welt in Großräume, die durch eine Politik des billigen Geldes zusammengehalten und animiert werden. Etwas, was die Postfordisten als Verlängerung überholter Großorganisationen von Herzen ablehnten. Was, so könnte man fragen, mögen die damaligen Postfordisten heute wohl über den Brexit denken? Ist er nicht eine Stunde der Wahrheit für ihre Zukunftshoffnung? Oder haben sie sich der Kampagne gegen den „Neoliberalismus“ gebeugt und allem Eigensinn abgeschworen?

In der Diskussion um den Brexit schwingt also eine fundamentale Frage mit. Es geht um die Macht der größeren Einheiten im Wirtschaftsleben und in der Staatenwelt. Wer weiterhin an ein historisches Zwangsgesetz glaubt, das zu immer größeren Organisationen führt, wird den

Brexit für „die falsche Seite der Geschichte“ halten. Wer hingegen von einer Pluralisierung ausgeht, wird den EU-Austritt Großbritanniens für einen Vorboten einer neuen Ära internationaler lockerer Kopplungsformen halten. Er wird in ihm eine Tür ins Freie sehen – nicht nur für Großbritannien, sondern auch für die anderen Länder Europas.

(erschieden bei „Tichys Einblick“ am 10.6.2016, bei „Die Achse des Guten“ am 18.6.2016, und bei „NOVO Argumente“ am 22.6.2016)

Die heutige EU ist nicht die logische Konsequenz des europäischen Einigungsprozesses, sondern eine problematische Wende ihrer Entwicklung  
(Erwägungen zum „Brexit“, Folge 2)

## Europa hat die Farbe gewechselt

Von Gerd Held

Die Volksabstimmung über einen „Brexit“ ist nicht die erste in der jüngeren Geschichte Europas. Schon am 5. Juni 1975, also vor ziemlich genau 41 Jahren konnten die Briten über einen Austritt aus der damaligen Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG), der man 1973 unter Edward Heath beigetreten war, entscheiden. Eine sehr deutliche Mehrheit von 67% der Wähler stimmte damals für den Verbleib in der EWG. Doch damals war die Ausgangssituation etwas. Thomas Kielinger schreibt in der „Welt am Sonntag“ vom 24.1.2016: *„Anders als heute fehlte es den Briten damals an nationalem Selbstvertrauen, die Arbeitslosigkeit war hoch, die Wirtschaft schwach, Europa wirkte wie eine Weltmacht der Zukunft, der ‚fear factor‘, die Angst vor Isolation ließ die Menschen für den Regierungsplan votieren. Entsprechend standen die Wirtschaftskapitäne fast komplett hinter dem Verbleib in der EWG, auch Massenblätter wie ‚Daily Mail‘ oder der ‚Daily Express‘, beide heute führende Gazetten der Eurosepsis, schworen auf die europäische Zukunft der Insel.“*

Etwas hat sich also geändert. Kielinger schaut dabei besonders auf die britische Seite. Großbritannien steht heute stärker und selbstbewusster da als 1975. Das heißt nicht, dass es nicht zahlreiche Probleme gäbe. Aber die Briten haben in den vergangenen Jahrzehnten, angefangen mit der Regierung Thatcher, einschneidende Reformen akzeptiert und erhebliche soziale Konfrontationen durchgestanden. Das ist die britische Seite. Was die europäische Seite betrifft, gibt es ebenfalls eine bedeutende Änderung. Das europäische Gemeinschaftsprojekt hat sich grundlegend gewandelt. Das Europa des Jahres 2016 ist etwas ganz anderes als das Europa von 1975.

### Drei Phasen des europäischen Projekts

Die europäische Einigung war kein linearer Prozess, sondern hat fundamentale Wandlungen durchgemacht. Für die Zeit seit dem 2. Weltkrieg kann man drei verschiedene Phasen unterscheiden:

1. Eine erste Phase, in der die Versöhnung der Nationalstaaten und sektorale Gemeinschaftsbildungen (Montanindustrie) geschahen. Zwar gab es einen schwärmerischen Diskurs über die Vereinigten Staaten von Europa, aber die Stärke dieser Zeit bestand vor allem in einer gegenseitigen, bilateralen Neu- und Wiederentdeckung der Nationen. Hier wurde die deutsch-französische Freundschaft (wieder-)geboren, aber auch die Beziehungen zu Großbritannien, zu den Niederlanden, zu Italien und natürlich zu den USA auf neue Grundlagen gestellt. Es war auch die Zeit der Partnerschaften von Städten, Sportvereinen, Orchestern und vielen anderen Zivileinrichtungen.
2. Eine zweite Phase, die vor allem die 60er, 70er und 80er Jahre prägte, war multilateral, aber sie beschränkte sich auf eine Begleitung und Gestaltung eines gemeinsamen Marktes. Das europäische Projekt war eine Wirtschaftsgemeinschaft, bei der Harmonisierungen der Normen vorgenommen wurden, ohne dass ein gleiches Anspruchsniveau anvisiert wurden. Auf dieser Basis fanden die Nord-Westerweiterung und die Süd-Erweiterung statt, die EWG wurde zur EG. Sie entwickelte bestimmte Ausgleichsfonds (Agrarfonds, Regionalfonds), aber keinen umfassenden Ausgleich. In dieser Phase war die europäische Ordnungsidee öffnend. Wer für liberale Weltoffenheit war, setzte auf die EG als Türöffner gegen Blockaden und als Verbündeten beim Abbau von Privilegien.
3. Die dritte (gegenwärtige) Phase begann mit den 90er Jahren und kann als Replik auf die „Wende“ in Osteuropa verstanden werden; insbesondere sollte die Vereinigung Europas auch die deutsche Wiedervereinigung „überholen“. Erst jetzt standen staatliche Kernaufgaben auf der Agenda der europäischen Vergemeinschaftung. Das Thema der sozialen Gleichheit wurde zum neuen Großthema, auch das Thema eines Upgrading ökologischer Normen. Die sogenannte „Lissabon-Strategie“ versuchte eine einheitliche Steuerung von Wissenschafts- und Technologieentwicklung. Die Währungsunion und das Schengen-Abkommen erfassten Aufgaben, die bisher als Insignien der Souveränität galten. Die EU-Kommission und der Europäische Gerichtshof begannen systematisch, durch Verordnungen und Urteile in die Mitgliedsstaaten hineinzuregieren. In dieser Phase begannen dann die Schuldenkrise und die Migrationskrise, die zeigten, dass die neue Integrationsform „EU“ sichtlich überfordert war. In ihrem Rahmen konnten die Krisen nur verschleppt werden.

Die zunehmende Europaskepsis ist eine Antwort auf diese letzte Phase - sie stellt nicht alles in Frage, was seit dem zweiten Weltkrieg geschaffen wurde. Die Tatsache, dass in diesem Juni 2016 ein EU-Austritt Großbritanniens zur realen Möglichkeit geworden ist, gehört dazu. „Die EU ist – anders als 1975 – kein Ziel der Bewunderung und des Neides mehr“, schreibt Thomas Kielinger. Hier spricht nicht eine verwöhnte Klientelgesellschaft, die sich über zu wenig Zuwendung beklagt. Es ist der Widerspruch einer recht unabhängigen, freiheitsliebenden Nation, der sich an den zunehmend illiberalen Tendenzen der europäischen Integration entzündet.

Doch bis heute gibt es keine offene Diskussion über die Richtungsentscheidung, die dem Gebilde „Europäische Union“ zugrunde liegt. Es wird geleugnet, dass in der europäischen Politik eine Wende stattgefunden hat. Die EU wird einfach mit „der“ europäischen Einigung oder gar mit „Europa“ gleichgesetzt. Sie soll das natürliche Ergebnis eines alternativlosen Europaprozesses seit dem 2. Weltkrieg sein. Sie soll alle historischen Errungenschaften des Rechts, des zivilisatorischen Fortschritts, der Aufklärung gleichsam in sich aufgesogen haben. Und derjenige, der das spezifische Konstrukt „EU“ kritisiert, würde folglich anti-europäisch sein.

## Die subtilen Veränderungen der Regulierung

Es gibt zwei Typen von Normierungen. Man kann bestimmte Standards vereinheitlichen (harmonisieren), damit Produkte überall passen und anschlussfähig sind. Ein einfaches Beispiel sind die DIN-Normen (oder entsprechender internationaler Normen), die dafür sorgen, dass Papierbögen die gleichen Grundmaße haben, dass Schrauben das gleiche Gewinde haben und Stecker überall in Steckdosen passen. Normierungen können aber auch darin bestehen, dass sie eine bestimmte Mindestgüte eines Produkts vorschreiben. Es muss ein bestimmtes Niveau erreichen, um zugelassen zu werden. Ein Beispiel sind die Baunormen zur Wärmedämmung oder die berühmt gewordenen (und inzwischen geänderten) Vorschriften für die Form einer in der EU zugelassenen Gurke. dieser Stelle wird ein wichtiger Unterschied deutlich: Der erste Typ der Normierung macht die Zusammenarbeit leichter, er erhöht die Anschlussfähigkeit und erleichtert die Teilnahme an Herstellungsprozessen. Er wirkt inklusiv. Der zweite Normierungs-Typ wirkt hingegen exklusiv. Die Niveauerhöhung führt dazu, dass sich der Aufwand und die Kosten erhöhen. Damit können bestimmte Produzenten und Verbraucher vom Markt ausgeschlossen werden, weil sie nicht das nötige Kapital für die Erreichung des Produktniveaus haben oder, als Verbraucher, nicht die nötige Kaufkraft haben. In der Europäischen Union gibt es einen Trend zu diesem zweiten Typ von Normierung, oft unter dem Motto des „Verbraucherschutzes“ und des „Umweltschutzes“. Diese Verschiebung wird oft verdeckt: Die Niveauerhöhung wird in einer Vereinheitlichung verborgen. Man spricht von Harmonisierung und von einem Gewinn an europäischer Einheit, aber tatsächlich erhöht man die Normen und verkleinert den Kreis der Hersteller und Kunden.

Ein anderes Beispiel: Die Information über Produkteigenschaften und die entsprechende Auszeichnung der Produkte ist wichtig für freie Märkte. Ebenso gehört die öffentliche Diskussion über Nützlichkeit oder Schädlichkeit bestimmter Produkte zu einer freien Gesellschaft - man denke an das Rauchen. Doch zeigt gerade dies Beispiel, dass man im Namen des Verbraucherschutzes auch eine Verbraucherbeeinflussung betreiben kann. Man verbietet die Zigarettenwerbung oder zwingt ihr „abschreckende Gegendarstellungen“ auf den Packungen auf. Man vertraut also nicht auf die freie Auseinandersetzung der Meinungen und auf eine unabhängige Öffentlichkeit. Diese Tendenz, die es natürlich auch in den einzelnen Mitgliedsstaaten gibt, hat sich die EU zu Eigen gemacht. Sie erhebt sich als lenkende Hand über Europa und betrachtet die Bürger als Schutzbefohlene, deren Lebensführung gelenkt werden muss. Das Rauchen ist hier nur ein kleines Beispiel. Aber im Glauben, besser als die Bürger zu wissen, was gut für sie ist, ist der umfassende wirtschaftliche und politische Dirigismus schon angelegt.

Diese schützende Bevormundung, die die europäische Politik im Stadium der „EU“ angenommen hat, hat auch Folgen für die Außenbeziehungen Europas. Wenn die Regulierung besonders anspruchsvoll ist, kann es dazu kommen, dass zwei Wirtschaftsräume, die eigentlich recht ähnlich und weit entwickelt sind, sich nicht auf ein umfassendes Handelsabkommen einigen können. Das hohe Niveau wirkt gegenseitig exklusiv. Das kann man jetzt im Verhältnis zwischen der EU und den USA beobachten. Beide Seiten sind nicht wirklich willens, die TTIP-Verhandlungen zum Erfolg zu bringen. Wer geglaubt hat, die EU könne aufgrund ihrer spezifischen Konstruktion hier eine öffnende Rolle spielen, sieht sich getäuscht. Sie ist kein Pionier des Weltmarktes.

## Die Grauzone des europäischen Politiksystems

Die Verwandlung des europäischen Projekts zur heutigen Gestalt der „EU“ hat etwas mit einem Spezifikum der europäischen Konstruktion zu tun. In dieser Konstruktion gibt es keine wirkliche Legislative, sondern die gemeinsamen Einrichtungen sind vorrangig administrativer und judikativer Art. Der ehemaliger Verfassungsrichter Dieter Grimm hat dies in dem Buch „Die Zukunft der Verfassung“ (Band II) präzise belegt. So kommt es dazu, dass die EU-Kommission und der Europäische Gerichtshof mit Erfolg versuchen können, ihre Einflussfelder auf eigene Faust auszudehnen. Denn auf der europäischen Ebene bewegen sie sich außerhalb eines staatlichen Rahmens. Sie beanspruchen Gestaltungsrechte, die einer Verfassungsgebung gleichkommen, jedoch ohne die Verpflichtung auf ein Staatswesen.

Grimm's Verdacht geht nun dahin, dass diese spezifische Konstellation dazu führt, dass die im Rahmen der Nationalstaaten gebildeten sozialen Schutzrechte „neoliberal“ abgebaut werden. Dass die Konstellation also deregulierend wirkt. Aber viel logischer ist, dass die auf europäischer Ebene ungebundenen Mächte der Administration und der Judikative dazu neigen, eigene europaweite Schutzbestände aufzubauen. Dadurch gewinnen sie **ein viel größeres Betätigungsfeld** als bei einer Deregulierung. Und sie können **als Schutzmächte eigene Klientel** aufbauen. Da sie nicht einem Parlament gegenüberstehen, das die Steuerzahler vertritt und den Ausgaben Grenzen setzt, werden sie die nationalen Schutzregelungen zu übertreffen suchen.

Und so ist es auch tatsächlich, wenn man die immens gewachsene Interventions-Praxis der EU-Kommission und des Europäischen Gerichtshofs betrachtet. Das europäische Projekt hat sich in der Gestalt „EU“ in eine riesige, omniprésente Regulationsmaschine verwandelt, und zwar **aus sekundären Mächten** des modernen Verfassungsstaates. Sie ist eine Sekundärformation, die sich auf nationenübergreifender Ebene gebildet hat. Sie ist substaatlich und supra-staatlich zugleich.

### „Taking back control“

Es liegt daher auf der Hand, dass eine Opposition gegen diese ungehemmt wuchernde Regulationsmaschine sich im Namen der Freiheit formieren wird. Ebenso verständlich ist, dass diese Opposition sich auf die Nationen beziehen muss. Diese sind in unserer Zeit der einzig verfügbare Rahmen für eine starke parlamentarische Legislative und für eine republikanisch verfasste Staatlichkeit. In der britischen Austrittskampagne heißt das „Taking back control“.

Aber nicht alle Nationen entwickeln gegenwärtig eine so starke Tendenz der Selbstbehauptung wie Großbritannien. Es gibt auch Nationen, die eine stärkere Neigung haben, im Schatten der EU-Maschine ihr Heil zu suchen. Dabei geht es weniger um den Unterschied zwischen „kleinen“ und „großen“ Nationen, sondern mehr um den Grad, in dem sich bestimmte Nationen an Subventionen und an einen Klientenstatus gewöhnt haben. Der Fall Griechenland, das sich parallel zur Herausbildung des Systems „EU“ zum gescheiterten Staat entwickelt hat, zeigt das. Aber vielleicht noch erhellender ist ein Vergleich Großbritanniens mit der anderen großen westeuropäischen Nation: Frankreich. Frankreich hat sich besonders eng an das EU-System gebunden und sich, als Kopilot an der Seite Deutschlands, als Kern dieses Systems definiert. Zugleich hat Frankreich nie eine Phase einschneidender innerer Reformen geschafft, weder unter Mitterrand, noch unter Chirac oder Sarkozy. Heute ist es, um Gegensatz zu Großbritannien, ein blockiertes Land. Wenn die Briten am 23. Juni über ihre weitere EU-Mitgliedschaft entscheiden, werden sie vielleicht auch einen Blick auf Frankreich werfen und sich fragen: Wollen wir uns auf diesen Pfad begeben?



*(erschieden bei „Tichys Einblick“ am 12.6.2016, bei „Die Achse des Guten“ am 22.6.2016, und bei „NOVO Argumente“ am 23.6.2016)*

Wer einer Gesellschaft den Staat nimmt, nimmt ihr die Möglichkeit,  
als Gemeinschaft der Staatsbürger zu handeln. Er nimmt ihr jede  
größere Verantwortung, im Guten wie im Bösen.  
(Erwägungen zum „Brexit“, Folge 3)

## Sein oder Nicht-Sein des Staates

Von Gerd Held

Ärgerlicherweise ist von einer „historischen Entscheidung“ die Rede, die die Briten am kommenden Donnerstag zu treffen haben. Doch worin besteht eigentlich das „Historische“? Eher hört man, besonders vom EU-Festland, recht kleinliche Erwägungen. Ihr seid besser versorgt, wenn Ihr in der EU bleibt, ruft man den Briten zu, und fügt auch gerne eine Art Versicherungs-Werbung an: In unserer großen Gemeinschaft seid Ihr besser geschützt. Und überhaupt werden die Briten auf einmal ganz furchtbar nett gefunden. Politiker, die den ganzen Kontinent im Rettungsmodus regieren wollen, geben sich nun als Fans des britischen Pragmatismus aus. So wird versucht, die Brexit-Entscheidung kleinzureden. Diese Entscheidung wird tatsächlich eine größere Dynamik auslösen, so oder so. Mit einem „Ja“ zur EU-Mitgliedschaft wird sich Großbritannien definitiv auf ein Mitschwimmen bei der Bildung eines kontinental-europäischen Blocks einlassen. So wird das Immer-Enger-Vereint eine neue Unwiderstehlichkeit bekommen. Hingegen wird mit einem EU-Austritt ein unabhängiger politischer Pol in Europa entstehen. Dieser kann dazu beitragen, dass die europäischen Verhältnisse insgesamt wieder zu klar definierten und frei geschlossenen Verträgen zurückkehren. Das Votum wird also Folgen für die europäische Ordnung haben. Mehr noch, es wird Einfluss darauf haben, ob die Europäer in Zukunft noch über etwas verfügen, das man als „Staat“ bezeichnen kann.

Ja, es geht tatsächlich um den Staat. Die europäischen Vernetzungen wurden so weit getrieben, dass nun nirgendwo mehr die Kernkompetenzen eines Staates fassbar sind. Das Hin-und-her-Gewaber des politischen Geschehens ist für die Völker in Europa nicht mehr kontrollierbar. Und diese Transformation geschah nicht durch einen demokratischen Verfassungsprozess, sondern auf dem Schleichweg, durch einzelne, oft unmerkliche Schritte und Machtverlagerungen. So führt die Frage des britischen Referendums dazu, dass es nun endlich um den Europa-Prozess als Ganzes geht. Und es zeigt sich, dass diese Möglichkeit, die ganze Richtung in Frage zu stellen, tatsächlich die Bevölkerung bewegt.

Ja, die Briten sind Pragmatiker. Der Staat ist für sie kein höheres Wesen, das bewundert und angebetet werden will. Er ist ein Organ der Freiheit, das gebraucht wird, weil Freiheit keine Privatsache ist. Ein Organ, das dort (und nur dort) gebraucht wird, wo Freiheit eine öffentliche Angelegenheit ist. Deshalb fragen die pragmatischen Briten, wer in Zukunft darüber bestimmen wird, wer Zugang zu Sozialversicherungen und Infrastrukturen bekommt. Und ob diejenigen, die diesen Aufbau durch ihre Beiträge und Steuern tragen (man nennt sie das Volk), hier noch das entscheidende Wort sprechen. Sie fragen, wie lange noch sich eine briti-

sche Regierung gegen EU-Verteilquoten bei Migranten wehren kann. Oder auch, wann der Finanzplatz London vom Gerichtsplatz Luxembourg regiert wird.

Ja, hier ist tatsächlich etwas Historisches gegenwärtig. Aber nicht um eine „Umwälzung der Geschichte“ geht es (wie es sich der herrschende Zeitgeist vorstellt, wenn er „historische Entscheidung“ hört), sondern um eine geschichtliche Kontinuität. In der Entwicklung der Moderne war Großbritannien nicht nur „eine Insel“, sondern eine internationale Ordnungsmacht. Es hat in Schlüsselsituationen immer wieder dazu beigetragen, dass Europa nicht zu einem Einheitsblock erstarrte und der imperialen Verführung erlag, ein „Reich“ zu bilden. Das gilt nicht nur für die Verhinderung von Hitlers Europa, sondern auch für die Niederwerfung von Napoleons Kontinentalherrschaft. Und noch früher, im 16. Jahrhundert, war es der Aufstieg eines starken, aber begrenzten Staatswesens „Großbritannien“, der entscheidend für die Ausbildung einer pluralistischen Staatenordnung in Europa war. Es war die britische Staatsbildung, die den kontinentalen Schließungen entgegenwirkte.

Mit dem Brexit wird also eine Frage wieder aktuell, die eigentlich – gerade für moderne Frei- geister - als überholt galt: die Frage nach dem Souverän. Das ist die These dieses Beitrags: Die Auseinandersetzung um die EU-Mitgliedschaft Großbritanniens ist im Kern eine Auseinandersetzung um den territorialen Verfassungsstaat – um die Form also, in der politische Verantwortung eindeutig zugeordnet ist. Es geht nicht nur um ökonomische Verteilungsfragen und auch nicht nur um einzelne Kompetenzverlagerungen. Die Entscheidung, vor der die Briten stehen, ist wirklich eine große Entscheidung. Es geht um das Sein oder Nicht-Sein einer selbstverantwortlichen und dadurch demokratiefähigen Staatlichkeit in Europa.

## Die Entstaatlichung der europäischen Politik

Manchmal lohnt es sich, auf Stimmen aus der zweiten Reihe zu achten, die weniger auf Fassade bedacht sind und deshalb deutlicher zum Ausdruck bringen, wie das zeitgenössische Politiksystem tickt. Die FAZ veröffentlichte am 31.Mai 2016 einen Gastbeitrag von Ulrich Speck, seines Zeichens „Senior Fellow“ an der „Transatlantic Academy in Washington D.C.“. Der Beitrag trägt die Überschrift „Wie Merkel gegenüber Putin die Oberhand behält“ und soll begründen, warum Merkel als „weltpolitische Gegenspielerin Putins“ erfolgreich sein wird. Hier finden sich die folgenden Sätze: *„Merkel sieht Russlands Aggression als Angriff auf die Globalisierung: auf Dialog, Kooperation, Verflechtung. Der Konflikt um Einflussssphären und Territorialansprüche, wie ihn Russland nach Europa hineinträgt, ist ein Rückschritt in eine Zeit, die wir eigentlich für überwunden gehalten haben‘. Geopolitische Stärke entwickeln, „das geht nur erfolgreich mit den Prinzipien und Mitteln der Zeit‘.“* Zu den in dieser Passage angeführten Äußerungen wird nicht gesagt, wer da gesprochen hat, aber es ist offenbar die deutsche Kanzlerin. Und es geht nicht nur um Russland, sondern generell um eine neue Form der Politik, die Merkel repräsentiert. Das ist mit den „Prinzipien und Mitteln der Zeit“ gemeint. Und hier kommen souveräne Staaten ebenso wenig vor wie völkerrechtliche Verträge mit Ein- und Austrittsrechten. Die drei Globalisierungsbegriffe „Dialog, Kooperation, Verflechtung“ sind staats- und verfassungsrechtlich nicht fassbare Größen. Sie bezeichnen Aktivitäten von Mächten im rechts- und gesetzefreien Raum. Sie gründen ihren Legitimitätsanspruch darauf, dass die Formen „Dialog, Kooperation und Verflechtung“ per se „gute“ Formen sind. Das ist exakt jene moralisch-politische Grauzone, in der das Gebilde „EU“ zu seiner heutigen Größe gewachsen ist. Wenn es nach diesen „Mitteln der Zeit“ geht, so dürfte die britische Volksabstimmung über die EU-Mitgliedschaft eigentlich gar nicht stattfinden. Sie

widerspricht der Politikdoktrin einer weltweiten Verflechtung, die die Frage von Ein- und Austritt für immer erledigt hat.

Udo di Fabio, Professor für Öffentliches Recht an der Universität Bonn und ehemaliger Verfassungsrichter, schreibt in einem längeren Beitrag für FAZ (23.5.2016): *„Schon früh hat ein Teil der Rechtswissenschaft versucht, der Entwicklung vorzugreifen und die völkerrechtliche Souveränität der Staaten über das faktisch beobachtbare Maß hinaus zu relativieren, sei es gegenüber dem Unionsrecht, sei es zugunsten eines Vorrangs universeller Menschenrechte. Dabei wird der Idee der Volkssouveränität ihre Funktionslosigkeit bescheinigt oder ihr lediglich antiquarischer Wert zugemessen. Im Ergebnis wird so die parlamentarische Demokratie in den Dienst genommen für ein häufig unbestimmtes Europa- und Weltrecht in der Hand von engagierten Interpreten, die sich keiner Wahl stellen müssen.“* Di Fabio beschreibt einen Prozess der Staatsauflösung, der die Demokratie zur Farce macht, weil ihr der Gegenstand entzogen wird. Es gibt nichts, was das Volk zu bestimmen hat – denn alles ist schon durch globale Verflechtungen bestimmt. Es gibt keine Gemeingüter (commons) mehr, deren Zugang und Nutzung ein Staatsvolk durch Parlament und Regierung gesetzlich regelt – seien es Verkehrsinfrastrukturen, Sozialversicherungen, Sicherheit im öffentlichen Raum, Bildungsgüter und vieles mehr. Es gibt keine Souveränität bei der Regelung der Zuwanderung mehr, und Grenzkontrollen werden wahlweise als illegitim oder unmöglich erklärt. Es gibt keine Souveränität über den Staatshaushalt und den Grad der Staatsverschuldung mehr. Das Haushaltsrecht als zentrales Recht des Parlaments wird durch die Geldpolitik der Zentralbank ausgehebelt. Angesichts dieses Erosionsprozesses sollte man sich das europäische Immer-Enger-Vereint nicht so vorzustellen, dass es am Ende auf „einen Großstaat“ hinausläuft. Dass sich also eine gesamteuropäische staatliche Hoheit herausbildet und mit ihr eine gemeinsame, demokratische Souveränität von 500 Millionen Europäern. In Wirklichkeit zehrt die neuere europäische Vereinigung davon, dass sie sich von jedem Souveränitätsanspruch verabschiedet hat. Das Geheimnis der europäischen „Größe“ ist die Abschaffung aller Kommandohöhen. Größer wird hier nur das „Geflecht“, dessen Unübersichtlichkeit und Verfilzung stetig wächst.

## Die Montesquieu-Diktatur und die Tocqueville-Diktatur

Viele Menschen sehen in „Brüssel“ eine diktatorische Macht. Da ist etwas dran, aber man darf das nicht so verstehen, dass da irgendwo ein einsamer Diktator sitzt. Der französische Staatsphilosoph Montesquieu sprach (im 18. Jahrhundert) davon, dass jedes Großreich eine Tendenz zur Herrschaft eines Despoten hätte, weil ein Machthaber sich angesichts der Weite des Raumes nur durch ein besonders schnelles und rücksichtsloses Durchgreifen behaupten könne. Mit einer solchen **Montesquieu-Diktatur** lässt sich das EU-System nicht fassen. Doch gibt es eine zweite, modernere Form der Diktatur, vor der ein anderer französischer Staatsdenker, Tocqueville, schon früh gewarnt hat. Er schrieb (1840): *„So breitet der Souverän, nachdem er jeden Einzelnen der Reihe nach in seine gewaltigen Hände genommen und nach Belieben umgestaltet hat, seine Arme über die Gesellschaft als Ganzes; er bedeckt ihre Oberfläche mit einem Netz kleiner, verwickelter, enger und einheitlicher Regeln, das nicht einmal die originellsten Geister und die stärksten Seelen zu durchdringen vermögen...Er bricht den Willen nicht, sondern er schwächt, beugt und leitet ihn; er zwingt selten zum Handeln, steht viel mehr ständig dem Handeln im Wege; er zerstört nicht, er hindert die Entstehung; er tyrannisiert nicht, er belästigt, bedrängt, entkräftet, schwächt, verdummt und bringt jede Nation schließlich dahin, dass sie nur noch eine Herde furchtsamer und geschäftiger Tiere ist, deren Hirte die Regierung (ist).“* Das passt schon viel eher auf das EU-System, bei dem ja viele

Stellen mitwirken. Die **Tocqueville-Diktatur** ist eine Netzwerk-Diktatur, die sich über die Mittel „Dialog, Kooperation, Verflechtung“ extrem weit ausbreiten kann - und die sich zugleich sehr engmaschig über eine Gesellschaft legen kann. Es ist auch eine „informelle“ Diktatur, die vielfach außerhalb von staatlichen Strukturen handelt und alle möglichen „Multiplikatoren“ in der Gesellschaft umfasst. Man denke nur an die erstaunliche Monotonie von Medien, Wissenschaften und Künsten, wenn es um „die“ europäische Sache geht.

## Ohne souveräne Staaten sind die europäischen Verträge nichts mehr wert

Die beiden großen Krisen der Gegenwart – die Schuldenkrise und die Migrationskrise – zeigen, dass die EU keine Vertragsgemeinschaft mehr ist. Sie bewegt sich außerhalb der Verträge zur Währungsunion (Maastricht) und zur Grenzunion (Schengen). In diesem Frühjahr 2016 wurden, mit geräuschloser Selbstverständlichkeit, die Regeln und Sanktionen des Stabilitätspakts für Portugal, Spanien, Italien und Frankreich außer Kraft gesetzt, von Griechenland ganz zu schweigen. Vor ein paar Wochen antwortete der EU-Kommissionspräsident Juncker auf die Frage, warum Frankreich solche Ausnahmen überhaupt gewährt würden, wörtlich: „Weil es Frankreich ist“ (zitiert aus einem Artikel von Werner Mussler in der FAZ vom 2.6.16). Dies willkürliche und selektive Anwendungen oder Nicht-Anwenden von Verträgen ist wohl das, was Juncker meint, wenn er seine EU-Kommission als „politische Kommission“ bezeichnet.

Exakt das Gleiche geschieht in der Migrationskrise. Seit mindestens anderthalb Jahren wird an europäischen Grenzen gehandelt, als gäbe es kein Schengen-Abkommen. Die Hoheit über die Grenzen befindet sich auf breiter Front in einem Prozess der Auflösung. Es gibt keine verlässliche Kontrolle über die Zuwanderung und – vor allem – keine Kraft, eine Begrenzung der Zuwanderung an den Grenzen durchzusetzen. Und wiederum war es der sogenannte „europäische Weg“, der den Mechanismus für diese Auflösung lieferte. Das wurde gerade in den letzten Monaten deutlich: Zunächst wollte man die Mitgliedsstaaten am Wiederaufbau eines eigenen Grenzschutzes hindern, indem man einen „gemeinsamen Schutz der EU-Außengrenze“ in Aussicht stellte. Stattdessen wurde dann aber im EU-Türkei-Abkommen die Abwehr illegaler Migration an die Zustimmung einer fremden Macht gebunden.

So zeigt sich gerade in diesem Frühjahr 2016, dass das EU-System inzwischen ganz offen die Kernfunktionen der Staaten in Europa unterminiert. Die EU tritt offen als Zerstörerin von staatlicher Verantwortung auf. Und sie hat auch die Vertragsgrundlage verlassen, auf der bisher die Zusammenarbeit in Europa beruhte. Das hat seine Logik: Wo die Politik entstaatlicht wird, werden die Verträge (die zwischen Staaten vereinbart werden) zu herrenlosen Verträgen. So fällt das Referendum über die EU-Mitgliedschaft Großbritanniens in eine Zeit, in der sich die Frage nach der Bedeutung des Staates in der Politik mit neuer Schärfe stellt. Dieser Frage liegt förmlich in der Luft. Wenn die Briten für einen Brexit votieren, dann wollen sie nicht nur „ihr Geld zurück“, und noch weniger wollen sie die gesamte Zuwanderung wieder rückgängig machen. Aber sie wollen ihren Staat zurück und mit ihm das Recht, als Staatsvolk selber über die Entwicklung ihres Landes zu entscheiden. Wer einer Gesellschaft den Staat nimmt, nimmt ihr die Möglichkeit, als Gemeinschaft der Staatsbürger zu handeln und die eigene Geschichte zu bestimmen. Er nimmt ihr jede größere Verantwortung – im Guten wie im Bösen. In diesem Sinn wird mit dem Brexit das Freiheitsrecht auf einen souveränen Staat geltend gemacht.

Der Exit ist ein Freiheitshebel

Aber muss es denn wirklich ein Austritt sein? Gegen den Brexit wird eingewendet, dass es doch viel konstruktiver sei, in der EU zu bleiben und an ihrer Verbesserung zu arbeiten. Das mag in manchen Fällen richtig sein. Aber wer etwas Lebenserfahrung hat, weiß, dass man in komplexen Abhängigkeiten stecken kann, in die man sich durch eifrige Verbesserung nur immer tiefer verstrickt. Dann muss man tunlichst das Weite suchen und eine gesunde Distanz zwischen sich und das klebrige Monster legen. Auch die historische Erfahrung zeigt, dass die „Option Exit“ oft ein unentbehrlicher Geburtshelfer der Freiheit war. Die Moderne ist immer wieder durch **produktive Fluchten** vorwärtsgebracht worden: Stadtfucht aus der feudalen Leibeigenschaft, Neubildung von Staaten durch Lostrennung von den alteuropäischen Reichen, Industriegründer-Flucht aus den zunftbeherrschten Kernstädten ins Umland der Städte. Ist heute die Europäische Union nicht zu einem neuen historischen Gefängnis geworden, das an einer Stelle aufgebrochen werden muss?

Ja, liebe Briten, viele Bürger in Europa hoffen, dass Ihr einen Weg ins Freie findet.

*(erschieden bei „Tichys Einblick“ am 22.6.2016)*

Das Brexit-Referendum ist gewonnen, nun geht es um eine freies Vertragsverhältnis zwischen Großbritannien und der EU. Und schon versucht die EU, dafür eine Vorbedingung zu stellen, die den Brexit wirkungslos macht.  
(Erwägungen zum „Brexit“, Folge 4)

## Der Imperativ der „vier Grundfreiheiten“

Von Gerd Held

**W**ährend manche damit beschäftigt sind, das Brexit-Referendum nachträglich doch noch zu gewinnen, gibt es Wichtigeres zu tun. Man sollte überlegen, welche dauerhaften Regeln für das Verhältnis EU – GB gefunden werden können. Das Vertragsverhältnis, das hier entstehen muss, ist auch für andere Nationen außerhalb der EU von Interesse – es zeigt, wie anschlussfähig die EU ist. Und es wirkt auch auf die Innenbeziehungen in der Union, die zunehmende Reibungen aufweisen.

In ihrem Statement vor dem Bundestag am 28.6. hat Angela Merkel Deutschland auf folgende Position festgelegt: Die Verhandlungsgrundlage seitens der EU sollen „die vier Grundfreiheiten“ sein, das heißt die „freie Bewegung von Waren, Dienstleistungen, Kapital und Menschen“. Diese vier Positionen seien, so Merkel, untrennbar miteinander verbunden. In einem Abkommen mit der EU könne ein Staat – in diesem Fall also Großbritannien – **nur alle vier Positionen zusammen** akzeptieren. Nur im 4er-Pack sei das „Geben und Nehmen“ eines fairen Vertrages gewährleistet. Alles andere sei einseitige Vorteilsnahme (in Merkels Populärjargon: es sei „Rosinenpickerei“).

Diese Positionierung der Bundesregierung (die EU-Kommission hat sich ebenso festgelegt) stellt also ein **Junktin** her zwischen Warenverkehr, Dienstleistungsverkehr, Kapitalverkehr und „Menschenverkehr“. Ein solches Junktin bedeutet von vornherein eine Einengung der

Verhandlungsfreiheit. So etwas kann in manchen Fällen sachlich geboten sein. Das „Ganz oder gar nicht“ ist aber auch eine typische Vorgehensweise von Kartellen. Sie ist dann alles andere als freiheitliche Ordnungspolitik.

Man sollte deshalb noch einmal in Ruhe darüber nachdenken, ob diese Vorfestlegung vernünftig ist. Ich muss zugeben, dass ich bisher die Grundfreiheiten-Formel immer recht sorglos verwendet habe. Ich habe sie einem europäischen Projekt zugeordnet, das die Welt offener macht. Doch inzwischen bin ich zu einem anderen Schluss gekommen. Ich halte das Junktim der vier Grundfreiheiten für eine unnötig einengende und daher schädliche Festlegung. Sie verknüpft Sachverhalte, die man besser trennt.

## Warenverkehr und „Menschenverkehr“

Es gibt einen Punkt, wo die Unsinnigkeit der Verknüpfung besonders deutlich wird. Wenn ich den freien Verkehr von **Waren** zulasse, dann handelt es sich um sehr begrenzte und überschaubare Gegenstände, die sich durch Europa bewegen. Das ist beim freien Verkehr von **Menschen** nicht der Fall. „Menschen“ sind ein sehr komplexer Gegenstand, weil mit ihnen Lebensverhältnisse, Aufenthaltsorte, Aktivitäten, beruflicher Ehrgeiz, Versorgungsansprüche und vieles mehr verbunden sind. Gewiss ist ein Teil der menschlichen Bewegungsfreiheit problemlos – wenn es zum Beispiel um Tourismus und Besuchsverkehr geht. Aber sobald es um einen dauerhaften Wechsel des Wohnortes geht, um **Migration** also, wird es kompliziert. Die Migrationsfreiheit bedeutet einen viel tieferen Eingriff, sowohl in das Herkunftsland als auch in das Zielland. In diesem Fall werden ja Straßen, Parks, Museen, Polizeidienste, Müllabfuhr und vieles andere mitbenutzt, die die Inländer aufgebaut haben und größtenteils aus Steuermitteln finanzieren.

Hier entsteht das sogenannte „**Trittbrettfahrer**“-**Problem** (free rider problem), das bei allen Gemeingütern ohne strikte Zugangskontrollen droht. Solange die Migration auf einem bestehenden Arbeitsvertrag oder einem Bildungsabschnitt beruht, hat sie eine klare Einfassung. Aber wenn sie als offene Suchbewegung stattfindet, ohne zeitliche Begrenzung, mit Ansprüchen auf soziale Sicherung, medizinische und schulische Versorgung, erweitert durch Familiennachzug, dann kann die Migration zu einem sehr starken Zugriff auf das Zielland werden. Und ebenso für das Herkunftsland, dem wichtige Kräfte abhandenkommen.

Und noch ein Unterschied ist wichtig: Die Warenbewegung erfolgt durch Austausch, also durch einen immer wieder neuen gegenseitigen Interessenausgleich. Die Wanderbewegung ist hingegen eine **einseitige** Bewegung, zu der nur der Entschluss des Migrierenden nötig ist. Dass diese Einseitigkeit zu einer starken Schieflage führen kann, zeigen die Zahlen zur EU-Binnenwanderung bestätigt, wie aus einem Bericht der „Welt“ vom 2.7.2016 hervorgeht. Allein im Jahr 2015 hat es in GB einen Einwanderungsüberschuss von 184000 Personen aus den anderen EU-Ländern gegeben. Dabei überwogen die Zuwanderer aus wirtschaftlich schwächeren Ländern. Zugleich gibt es unter den Zuwanderern (und besonders unter den osteuropäischen Zuwanderern) einen überdurchschnittlichen Anteil von Arbeitslosen und Empfängern von Sozialleistungen. Genau das ist ja eine Erfahrung, die hinter dem Brexit-Votum und vielen anderen kritischen Bewegungen in Europa steht: Dass die „freie Bewegung der Menschen“ sich zu einer Macht ohne Gegengewicht ausgewachsen hat, während andere Freiheiten durch überschaubare Einsätze eingehegt sind.

Ist das Junktim der vier Freiheiten ein Gebot der Humanität?

Vielleicht wird an dieser Stelle eingewendet, dass es bei der Bewegungsfreiheit für Menschen um die humane Komponente der EU-Freiheiten ginge, während alle anderen Freiheiten „nur ökonomisch“ seien. Demnach würde erst die vierte Grundfreiheit den EU-Freiheiten eine menschliche Dimension geben. Eine solche Gegenüberstellung des Menschlichen und des Wirtschaftlichen ist in diesen Tagen häufig anzutreffen. Es ist aber eine dumme Gegenüberstellung. Die freie Bewegung der Waren als solche hat schon einen sehr menschlichen Einsatz, weil der internationale Handel Wohlstandsgewinne bringt. Um human zu sein, braucht sie nicht die Ergänzung durch die Migrationsfreiheit.

Die Briten haben es vorgemacht, und nun hat auf einmal auch die Bundesministerin für Arbeit und Soziales (Nahles, SPD) eine Begrenzung der Sozialleistungen für EU-Zuwanderer gefordert. Auch sie ist demnach dafür, dass es keine uneingeschränkte Bewegungsfreiheit für Menschen gibt. Der Beifall im Bundestag für die Unantastbarkeit der „vier Grundfreiheiten“ ist also scheinheilig.

Ob solche Maßnahmen vor der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes (EuGH), der einen Vorrang gegenüber den höchsten Gerichten der Mitgliedsstaaten beansprucht, Bestand haben, ist allerdings zweifelhaft. Der EuGH fragt nicht nach der Tragfähigkeit eines Staatswesens, sondern urteilt nach „Prinzipien“. Kombinieren die Luxemburger Richter die beiden Prinzipien der Freizügigkeit und der Gleichbehandlung aller EU-Bürger, können sie jede einschränkende Maßnahme für unrechtmäßig erklären. Angesichts dieser Unklarheit ist es durchaus plausibel, dass in Großbritannien eine Mehrheit den Austritt aus der EU gewählt hat. Nur so kann sich ein Land der (gegenwärtig völlig ungebunden agierenden) EU-Judikative entziehen.

Es wäre also aus mehreren Gründen widersinnig, wenn die EU in ihre Außen-Verträge die gleiche Systematik hineinschreiben wollte, an die sie ihre Mitglieder bindet. Der Imperativ der vier Grundfreiheiten ist eine sachferne, unpräzise und ideologisch überbefrachtete Verhandlungsposition der EU. Der Vergleich der ersten und der vierten Grundfreiheit zeigt, dass man nicht alles in einen Topf werfen sollte, sondern zwischen der EU und Großbritannien spezifische Regelungen zu verschiedenen Komplexen vereinbaren sollte, eventuell auch in voneinander unabhängigen Einzelschritten. Das gilt auch für die freie Bewegung von Kapital und für die freie Bewegung von Dienstleistungen. Diese beiden Komplexe wären eine eigene Betrachtung wert, die diese Kolumne und die Fähigkeiten des Kolumnisten bei weitem überfordern würde. Aber auch hier müsste man ein Auge auf das oben erwähnte Schwarzfahrer-Problem haben, das sowohl bei Kapitalbewegungen als auch bei komplexeren Dienstleistungen besteht. Überall, wo solche Aktivitäten in Räumen mit großen inneren Unterschieden unterwegs sind, sind pauschale Grenzöffnungen nur schwer durch nachträgliche Regelungen, die dann sehr detailliert sein müssen, einzufangen. Bei vielen Dingen steigt der Regelungs- und Durchsetzungsaufwand mit zunehmender Raumgröße exponentiell.

## Wer sitzt am längeren Hebel?

Gegenwärtig mag es so scheinen, als habe die EU alle Trümpfe in der Hand und Großbritannien müsste als Bittsteller an ihre Tür klopfen. Das kann sich ändern. Schon bald werden sich die ungelösten internen Grundkonflikte der EU wieder bemerkbar machen. Schon melden ihre Südstaaten neue Forderungen an. Auch ist absehbar, dass die TTIP-Verhandlungen mit den USA scheitern werden. Dann wird sich mit neuer Dringlichkeit die Frage stellen, wie attraktiv und anschlussfähig der EU-Raum tatsächlich für die Schwellenländer und Wachstumszonen dieser Welt überhaupt ist. Gewiss, auch Großbritannien hat gegenwärtig viele unerledigte

Hausaufgaben. Aber es kann sie leichter abarbeiten, weil es nicht den ganzen zähen Apparat ungeklärter Machtansprüche und Veto-Spieler bewegen muss. Die EU hingegen ist bisher den Beweis zur schuldig geblieben, dass sie durch ihre Einheit den schleichenden Bedeutungsverlust Europas in der Welt aufhalten kann. Angesichts der demonstrativen Selbstgewissheit in Brüssel, Luxemburg und Strasbourg sollte man die Eckdaten nicht vergessen: Der Anteil der EU am (kaufkraftbereinigten) Bruttoinlandsprodukt der Welt sank von 21,77% (2005) auf 16,95% (2015). Aber rund 50% der Sozialausgaben der Welt werden in der EU ausgegeben – bei einem Bevölkerungsanteil von 7 bis 8 %.

*(erschieden bei „Tichys Einblick“ am 7.7.2016)*