

Suhrkamp Verlag

Leseprobe



Vom Luuk van Middelaar
Suhrkamp
Kontinent zur
Gegenwart und
Geschichte des
vereinten Europa **Union**



van Middelaar, Luuk
Vom Kontinent zur Union

Gegenwart und Geschichte des vereinten Europa

© Suhrkamp Verlag
978-3-518-42568-8

Luuk van Middelaar

Vom Kontinent zur Union

Gegenwart und Geschichte des vereinten Europa

Aus dem Niederländischen von Jacob Jansen

Suhrkamp

Die niederländische Originalausgabe erschien 2009 unter dem Titel *De passage naar Europa. Geschiedenis van een begin* bei Historische Uitgeverij (Groningen).

Die Übersetzung dieses Buches wurde von der niederländischen Stiftung für Literatur und vom Duitsland Instituut Amsterdam gefördert.

Nederlands
letterenfonds
dutch foundation
for literature



DUITSLAND INSTITUUT

Bibliographische Information der Deutschen Nationalbibliothek
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation
in der Deutschen Nationalbibliographie;
detaillierte bibliographische Daten sind im Internet
über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Erste Auflage 2016

© Suhrkamp Verlag Berlin 2016

© Luuk van Middelaar 2009

Alle Rechte vorbehalten, insbesondere das des
öffentlichen Vortrags sowie der Übertragung durch
Rundfunk und Fernsehen, auch einzelner Teile.

Kein Teil des Werkes darf in irgendeiner Form
(durch Fotografie, Mikrofilm oder andere Verfahren)
ohne schriftliche Genehmigung des Verlages reproduziert
oder unter Verwendung elektronischer Systeme verarbeitet,
vervielfältigt oder verbreitet werden.

Satz: Satz-Offizin Hümmer GmbH, Waldbüttelbrunn

Druck: CPI – Ebner & Spiegel, Ulm

Printed in Germany

ISBN 978-3-518-42568-8

Inhalt

Vorwort zur deutschen Ausgabe 11

Prolog 29

Drei europäische Diskurse 29

Drei europäische Sphären 44

I

Das Geheimnis des Tisches

Der Übergang zum Mehrheitsprinzip 81

1 Der Schritt über die Schwelle 89

Am Verhandlungstisch 91

Der Geist 98

Der leere Stuhl 107

2 Der Sprung 149

Ein Zauberspruch 150

Der Gastgeber auf der Treppe 158

3 Die Brücke 173

Der Herr der Verträge 173

Der Coup von Mailand 178

Kollisionen und Schleichwege 195

Die Fußgängerbrücke 204

II

Wechselfälle des Schicksals

Im Strom der Zeit 221

4 Zusammenfinden (1950-1957) 233

Schumans Stimme und Adenauers Ohr

(vor dem 10. Mai 1950) 234

Europa ohne Uniform (nach dem 25. Juni 1950) 244

Suezkanal und Val Duchesse

(am und um den 6. November 1956 herum) 255

5 Gemeinschaftliches Warten (1958-1989) 265

Selbstgemachte Zeit 267

Drängende Zeit 276

6 Handeln als Union (1989 bis heute) 299

Nach dem Mauerfall 301

Nach den Türmen 329

III

Die Suche nach einem Publikum

Heischen um Beifall 345

»Wir akzeptieren« 345

Drei Strategien 360

7 Die deutsche Strategie: Schicksalsgenossen 367

Wie werden wir eins? 369

Warum sind wir zusammen? 395

8 Die römische Strategie: Klienten 407

Rechte und Freiheiten 410

Schutz 421

9 Die athenische Strategie: der Chor 439

Einstimmigkeit 441

Vielstimmigkeit 466

Dramatik 481

Nachwort 495

Kommentar und Bibliographie 499

Anmerkungen 571

Dank 602

Personenregister 604

»Aber eine Schlacht anzunehmen wird doch notwendig sein?« fragte Fürst Andrei.

»Wenn es alle wollen, dann wird es wohl notwendig werden; da ist dann eben nichts zu machen ... Aber glaube mir, mein Lieber: es gibt nichts Stärkeres als diese beiden Streiter: Geduld und Zeit; die bringen alles zustande.«¹

Lew N. Tolstoj, Krieg und Frieden

Vorwort zur deutschen Ausgabe*

Obwohl man sich lange genug darauf hatte einstellen können, sorgte das britische Referendum am Freitagmorgen des 24. Juni 2016 für einen enormen Schock. So mancher europäische Regierungschef hatte sich am Abend zuvor in der stillen Hoffnung ins Bett gelegt, die Abstimmung werde gut ausgehen. Umso größer war der Schreck in der Morgenstunde. Die Mehrheit der britischen Wähler hatte sich für den Austritt entschieden. Aus einer abstrakten Möglichkeit war über Nacht eine politische Tatsache geworden. Was nun?

Während an diesem Freitag die erstaunlichen Ereignisse und Abrechnungen in London die Welt in Atem hielten, rückte auch der Kontinent ins Licht der Scheinwerfer. Auf Bitten von 10 Downing Street hatten die europäischen Staats- und Regierungschefs monatelang kaum mehr getan als gewartet, gehofft und Kerzen angezündet. Plötzlich stand nicht allein die Zukunft Großbritanniens, sondern auch die von Europa insgesamt auf dem Spiel. Schnell machte sich die Erkenntnis breit, dass der »Brexit« auch diesseits des Ärmelkanals große Unsicherheit bedeutet. Immerhin verabschiedet sich damit Europas zweitgrößte Volkswirtschaft, eine militärische und diplomatische Großmacht mit etwa einem Achtel der Bevölkerung der Union. Das interne Gleichgewicht in der Union wird sich verschieben, die deutsche Macht noch deutlicher zutage treten. Von Frankreich über die Niederlande bis nach Österreich – überall fühlen sich die Populisten bestärkt, weitere Austrittsreferenden könnten folgen.

Für Europa bedeutet der britische Austritt eine Amputation, aber nicht den Todesstoß – vorausgesetzt, die verantwortlichen Politikerinnen und Politiker bekommen die entfesselten Kräfte wieder un-

* Das Vorwort wurde aus dem Niederländischen übertragen von Helga Marx.

ter Kontrolle. Von den siebenundzwanzig Regierungen erfordert das Lebenswillen und Entschlossenheit, die in Initiativen münden müssen, um das Vertrauen ihrer Bevölkerungen zurückzuerobern. Die Staats- und Regierungschefs stecken in einer Zwickmühle: Sie müssen zeigen, dass die Union glaubwürdige Antworten auf reale Probleme bieten kann, und dabei gleichzeitig die Desillusionierung ihrer eigenen Wähler gegenüber ebendieser Union im Auge behalten. Es gilt, neue Unterstützung für Europa zu gewinnen, ohne diese gleich wieder zu verlieren.

Das Ergebnis des Referendums widerspricht einem uralten Axiom der europäischen Politik. Seit den Kohle-und-Stahl-Tagen von Schuman und Adenauer setzt man auf die sorgfältige Verflechtung wirtschaftlicher Interessen als Garantie für Frieden und Wohlstand. Ökonomische Interdependenz, so die Idee, werde unwiderruflich zu besseren Beziehungen zwischen dankbaren Völkern führen. Die britischen Wähler strafte dieses Integrationsaxiom Lügen. Die Aversion gegenüber Immigranten war stärker als die Angst vor Wohlstandsverlust; Identitätspolitik siegte über wirtschaftliche Interessen. In der Logik der Gründerväter war eine solche Entscheidung undenkbar. Die Flutwelle spülte noch einen weiteren heiligen Lehrsatz der Brüsseler Doktrin hinweg: die Überzeugung, Integration sei eine Einbahnstraße. Es könnten zwar weitere Länder und Zuständigkeitsbereiche dazukommen, Austritte oder eine Rückübertragung von Kompetenzen seien jedoch unmöglich. Kurz, wir bewegten uns unaufhaltsam in Richtung einer »immer engeren Union«. Diese Unumkehrbarkeit erweist sich als Illusion. Plötzlich spürt die Europäische Union ihre historische Verletzbarkeit.

Sie kann aus dieser Entdeckung allerdings auch neue Kraft schöpfen. Dazu müsste sie jedoch anerkennen, dass sie nicht länger allein von der alten Brüsseler Methode vorangetrieben wird, dass sie seit Langem dabei ist, sich in einen politischen Körper zu verwandeln, und dass öffentlicher Widerspruch der Sauerstoff ist, den sie benötigt, wenn sie handlungsfähig sein will.

Angesichts des britischen Referendums stellen sich drei grundsätzliche Fragen, die auch in diesem Buch im Mittelpunkt stehen, in zu-

gespitzter Form: Wie ist es um das Verhältnis zwischen dem politischen Europa und der Öffentlichkeit bestellt? Ist die Union überhaupt dafür gerüstet, auf große Erschütterungen zu reagieren? Wer hat in Zeiten der Unsicherheit die Führung inne? Schärfer formuliert: Wie soll man mit europäischen Wählern, Brüsseler Vorschriften und deutscher Macht umgehen?

Zur ersten Frage. Es sind nicht nur die britischen Wähler, die knurren und nun auch zugebissen haben. Auch in Frankreich, den Niederlanden, Italien oder Dänemark murren sie. Das Vertrauen der Bürger in die europäischen Institutionen ist so schwach wie nie zuvor. Die Eurokrise hat tiefe Spuren hinterlassen, sowohl in Ländern, die unter dem Druck aus Brüssel sparen und Reformen durchführen mussten, als auch in Ländern, die mit dem Geld ihrer Steuerzahler einsprangen, um schwächeren Ökonomien zu helfen. In der Flüchtlingskrise von 2015/16 verspielte die Union dann erneut Kredit. Bei einigen, weil sie die Mitgliedstaaten zu Gastfreundschaft gegenüber den Asylsuchenden verpflichtete, bei anderen, weil sie den Menschenstrom durch einen »prinzipienlosen« realpolitischen Deal mit der Türkei einzudämmen versuchte.

An der Union haftet das Vorurteil, dass sie sich vor allem um die Freiheit und das Eröffnen von Chancen kümmert und weniger um den Schutz der Bevölkerung. Schon seit ihren frühesten Anfängen baut sie Grenzen ab; sie ist die Heldin all derjenigen, die sich Bewegungsfreiheit wünschen, um anderswo Dinge zu verkaufen oder zu studieren, um zu reisen oder zu arbeiten. Sie macht Europa – mit einer Unterscheidung von Michel de Certeau gesprochen – zu einem *Raum*, nicht zu einem *Ort*. Sie nutzt damit den gut ausgebildeten »Mobilen«, die Grenzen überschreiten und Fremdsprachen beherrschen, verunsichert dabei jedoch die (nicht minder große) Gruppe der »Daheimgebliebenen«. Aus Sicht weiter Teile der Bevölkerung ist die Union ein Verbündeter der Globalisierung mit ihren Güter- und Menschenströmen, keine Bastion dagegen. Solange sie keine Balance zwischen Freiheit und Schutz findet, werden auch weiterhin große Wählergruppen beim Nationalstaat Schutz vor Europa suchen.

Neben der Enttäuschung in der Mitte gibt es den politischen Hass an den Rändern. Die UK Independence Party (Ukip) gab mit dem

Brexit die Richtung vor; populistisch-nationalistische Bewegungen in Frankreich, den Niederlanden, Ungarn, Dänemark und Italien stehen bereit, diesen Weg ebenfalls einzuschlagen. Es ist eine organisierte »nationalistische Internationale«, die sich im Namen der Souveränität und der Identität gegen die Union wendet. Diese Zentrifugalkräftebürden dem bislang noch weitgehend populismusresistenten Deutschland die große Verantwortung auf, als »Macht in der Mitte« (Herfried Münkler) das europäische Zentrum zusammenzuhalten. Der Erfolg von Donald Trump in Amerika erinnert uns daran, dass Europa kein Monopol auf Populismus und Xenophobie hat. Dennoch müssen sich insbesondere die Mitgliedstaaten der Union den Vorwurf gefallen lassen, ihre Bürger nicht angemessen an Entscheidungen über ihre Zukunft zu beteiligen. Obwohl jeder Beschluss formal auf der nationalen wie der europäischen Ebene abgesichert ist, verwandelte Brüssel sich in der Vorstellung vieler in eine Art ausländische Besatzungsmacht.

Ein Vergleich mit der nationalen Politik ist an dieser Stelle hilfreich. Jede nationale Regierung – sagen wir, die polnische – trifft an jedem einzelnen Tag Entscheidungen, die von Oppositionsparteien in unterschiedlichem Ausmaß angegriffen werden können, die den Wählern nicht passen oder sogar zu Protesten oder Streiks führen. Doch was selbst die Demonstranten in der Regel nicht infrage stellen, ist die Legitimität der polnischen Regierung als solche. Sie wünschen sich vielleicht, dass der polnische Ministerpräsident am besten schon morgen sein Büro räumt, aber sie betrachten ihn immer noch als »unseren (fürchterlichen) Ministerpräsidenten« und sprechen von »unserem (enttäuschenden) Parlament« und »unseren (schlechten) Gesetzen«. Die politische Identität wiegt schwerer als die Ergebnisse demokratischer Prozesse. Dieses »Unser« ist die Achillesferse Europas. Wenige Menschen betrachten europäische Entscheidungen als »unsere Entscheidungen« oder europäische Politiker als »unsere Repräsentanten«. (Bezeichnenderweise gilt nur der von der jeweils eigenen Nation gestellte Kommissar als »unser Kommissar«, während die Mitglieder des Europäischen Parlaments oft als Vertreter Brüssels betrachtet werden und nicht als diejenigen, die da draußen »für uns« sprechen.) Doch gerade dieses – unglaublich schwer

zu fassende, erst recht schwierig zu erzeugende – Gefühl, dass einem etwas gehört, dass etwas zu einem gehört, ist unverzichtbar, um gemeinsamen Entscheidungen Legitimität zu verleihen. Ergebnisse sind wichtig, aber sie allein können diese Legitimität nicht begründen, nicht zuletzt, weil auf gute irgendwann auch einmal schlechte Zeiten folgen. Das ist übrigens der Grund, warum Mehrheitsentscheidungen das Problem sogar noch verstärken. Unzufriedenheit mit bestimmten politischen Maßnahmen (*policy*) kann dann umschlagen in die Missachtung der Union als eines politischen Körpers (*polity*). Der Schlüssel liegt in einem besseren Verständnis der politischen Prozesse (*politics*).

Will man die nationalen Öffentlichkeiten überzeugen und an sich binden, ist es unerlässlich, zunächst einmal anzuerkennen, dass das europäische Spiel nicht in erster Linie in Brüssel ausgetragen wird. An der europäischen Politik sind die Regierungen, Parlamente, Justizapparate und Bevölkerungen aller Mitgliedstaaten beteiligt. Letztlich hat der Kreis der Mitglieder Vorrang vor der Union. Man kann Europa nicht auf ein paar Hektar Büroviertel in Brüssel reduzieren. Und man kann Europa nicht ohne die Bevölkerungen Europas errichten, sondern nur mit ihnen.

Nehmen wir eine wichtige – und bisweilen schmerzhaft – Lehre aus der Eurokrise: In der Eurozone kann nun niemand mehr den Umstand ignorieren, dass Mogeleyen in Griechenland, Geldverschwendung in Spanien oder Sorglosigkeit in Irland auch Auswirkungen auf die eigenen Jobaussichten, die eigene Rente und das eigene Ersparte haben. Diese Einsicht erschöpft sich nicht in der Erkenntnis, dass Volkswirtschaften interdependent sind: Die nationalen Demokratien sind es auch. Als das slowakische Parlament 2011 über den Euro abstimmte, berichteten Zeitungen in ganz Europa auf den Titelseiten darüber. Dasselbe galt für die Wahlen in Finnland und dann ein Jahr später für ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts und eine Entscheidung der Europäischen Zentralbank. Das griechische Referendum im Jahr 2015 wurde überall auf dem Kontinent mit großer Aufmerksamkeit verfolgt, und das wird zweifellos auch 2017 so sein, wenn in Frankreich und Deutschland Wahlen stattfinden. Unter dem Druck der Ereignisse nimmt Europa als po-

litischer Körper eine unerwartete Form an, es wird zu einem Mitgliederkreis mit einem vielstimmigen demokratischen Resonanzraum.

Die zweite grundsätzliche Frage, die der Brexit-Schock aufwirft, lautet: Ist das durch die Brüsseler Regeln eingeschnürte Europa in der Lage, auf überraschende Wendungen des Schicksals zu reagieren? Hier vollzieht sich eine faszinierende Metamorphose: Wer genau hinsieht, erkennt, wie sich die Union vor unser aller Augen verändert. Nachdem die europäischen Staaten sich jahrzehntelang dem Errichten eines gemeinsamen Marktes und der Fortentwicklung eines ingeniosen Systems der technokratischen *Regelpolitik* gewidmet haben, machen sie seit den finanziellen und geopolitischen Krisen von 2008 etwas Neues: Sie betreiben *Ereignispolitik*. Sie retten eine Währung, befassen sich mit Flüchtlingen, lassen sich auf ein Kräfteressen mit Russland ein und müssen die durch den Brexit herbeigerufenen Geister wieder einfangen. Diese Transformation ist bereits seit dem Mauerfall – und dem Unionsvertrag aus dem Jahr 1992, der eine Antwort darauf darstellte – im Gange; die damals vorbereiteten Strukturen müssen sich in dem Mahlstrom bewähren, mit dem wir uns aktuell konfrontiert sehen.

Ereignispolitik unterscheidet sich wesentlich von der Regelpolitik, die im Nachkriegseuropa lange Zeit dominierte. Für die Mitgliedstaaten geht es nicht länger allein darum, das Verhalten von Betrieben auf einem Markt zu regulieren, vielmehr müssen sie nun als Union auf der politischen Bühne gemeinsam Störungen der Ordnung begegnen. Allein die Staaten können aktiv werden, wo es zum Beispiel gilt, die äußere und innere Sicherheit zu gewährleisten, da nur sie über Armeen, Diplomaten und Sicherheitsdienste verfügen. Die neue Praxis der Union, die sich neben der alten eingenistet hat, stört Routinen sowie institutionelle Interessen und bringt auch die Brüsseler Orthodoxie in Bedrängnis. Zudem treten – lange ein Tabu – die Machtunterschiede zwischen den Ländern deutlicher zutage, wenn es darum geht, wer die Verantwortung für das Handeln tragen kann. Und dennoch gibt es praktisch keine Alternative. Angesichts der welthistorischen Beschleunigung, die wir seit 2008 erleben, ist die Entwicklung eines gemeinsamen Handlungsvermögens, wie

schwierig der Weg dorthin auch sein mag, für die Länder auf dem europäischen Kontinent eine Frage des Überlebens.

Die Idee der Gründerstaaten, Europa in einem System von Regeln zu verankern, das – wie sie hofften – die zwischenstaatlichen Beziehungen zivilisieren und vorhersehbarer machen würden, war visionär angesichts des »Zweiten Dreißigjährigen Kriegs«, der von 1914 bis 1945 getobt hatte. Doch wann immer neue Herausforderungen auftauchen und die Mitgliedstaaten das Gefühl haben, dass sie darauf gemeinsam reagieren müssen, kommen die Grenzen dieser Strategie ans Licht. Was soll man tun, wenn plötzlich ein Mitgliedstaat pleitegeht, wenn ein benachbarter Staat einen anderen überfällt, wenn Hunderttausende Flüchtlinge über die Grenzen drängen? Kein Projekt, kein Vertrag kann die Kreativität der Geschichte antizipieren, geschweige denn eine adäquate Antwort bereithalten. Das ist der Ursprung der Dynamik, die in den vergangenen knapp sieben Jahrzehnten immer wieder entstand: aus der Spannung zwischen dem Bedürfnis nach Sicherheit und der Notwendigkeit, auf Veränderungen zu reagieren, zwischen dem »deutschen« Respekt gegenüber Gesetzen und dem »französischen« Wunsch nach Drama – beobachtet mit »britischer« Verwunderung darüber, dass Europa ein Club ist, der Regeln liebt und seine eigenen permanent ändert.

Eigentlich sollte uns all das nicht überraschen. Wer regelmäßig die Zeitungen seines Landes verfolgt, wird sich des Eindrucks nicht erwehren können, nationale Politik sei ein unablässiger Strom von Überraschungen, Rückschlägen und Skandalen, oft mit Ergebnissen, die so niemand erwartet hat. Allen ist klar, dass in einem demokratischen System viel weniger nach Plan läuft, als man denken oder hoffen mag. Europa, ein Club unberechenbarer Demokratien, ist da keine Ausnahme. Momentum entsteht aus einer unvorhersehbaren Serie von Entscheidungen, welche häufig von nationalen Politikern getroffen werden, die mit Ereignissen zu Hause oder im Ausland zurande kommen und dann – oft genug mit offensichtlichem Widerwillen – einsehen müssen, dass sie die entsprechenden Probleme nur gemeinsam bewältigen können. Dieses politische Wechselspiel stellt eine plausiblere Erklärung für die Entwicklungen seit 1950 dar als die Pseudologik der Integrationstheorie sowie die föderalistische

Theologie auf der einen und die euroskeptische Weltsicht, die Verschwörungen wittert und fürchtet, Brüssel wolle eine Art Fremdherrschaft errichten, auf der anderen Seite. Die Ereignisse werden auch weiterhin für Überraschungen sorgen, und man wird nicht darum herumkommen, sich auf die eine oder andere Weise mit ihnen auseinanderzusetzen. Genau darauf bereitet Europa sich vor – auch wenn es sich dessen noch nicht so recht bewusst ist.

Ein Indiz dafür ist der Einfluss, den die Staats- und Regierungschefs mittels ihres Europäischen Rats ausüben. Dieses Forum, 1974 als Gegengewicht zur Brüsseler Regelfabrik errichtet, steht bei der Ereignispolitik seit 1993 an vorderster Front. Die Runde der Präsidenten, Premiers und Kanzler übernimmt die Aufgabe, die Stürme zu bezwingen. In der Eurokrise zum Beispiel verfügten die zentralen Institutionen der Union nicht über die notwendigen finanziellen Mittel und schon gar nicht über die Legitimation, um die Regeln zu ändern, die ihrer eigenen Existenz zugrunde liegen. Zwischen 2010 und 2012 waren es Kanzlerin Merkel, Präsident Sarkozy und ihre fünfundzwanzig Kolleginnen und Kollegen, die Entscheidungen trafen, um den Euro zu retten. Doch einflussreiche europäische Stimmen wie Jacques Delors und Jürgen Habermas kritisierten die Rolle der nationalen Regierungschefs bei der Krisenbewältigung als »Renationalisierung der europäischen Politik«. Man kann die Ereignisse allerdings auch anders und eben nicht als Ausdruck einer Regression interpretieren: Vielleicht erleben wir vielmehr eine »Europäisierung der nationalen Politik«, eine Entwicklung, die den Club der Mitgliedstaaten insgesamt eher stärkt?

Ein weiterer wichtiger Aspekt dieser Metamorphose: Während die alte Regelpolitik relativ still von Experten und Interessenvertretern betrieben wurde, steht die neue Ereignispolitik im Scheinwerferlicht der Öffentlichkeit. Europa taugt heute für Schlagzeilen auf den Titelseiten sowie als Thema von Wahlkämpfen und leidenschaftlichen Debatten. Dieser öffentliche Widerspruch, der gemeinhin mit medialen Zwängen oder populistischen Neigungen erklärt wird, ist in Wahrheit die andere Seite ein und derselben Medaille – der Ereignispolitik. Während das Europa des Marktes höchstens mit Gleichgültigkeit und mildem Spott über Vorgaben zur Krümmung von

Gurken zu kämpfen hatte – Politikwissenschaftler sprechen an dieser Stelle von einem »permissiven Konsens« –, ruft das Europa der Währung, der Grenzen und der Macht stärkere Kräfte und Gegenkräfte, höhere Erwartungen und explosiveres Misstrauen hervor. In diesem neuen Europa werden Entscheidungen nicht mehr ausschließlich auf der Grundlage eines Vertrags oder von Expertenwissen getroffen, sondern als Antwort auf die Probleme des Augenblicks, geboren aus einem Streit der Urteile. Gerade das macht es erforderlich, dass jemand öffentlich Verantwortung für sie übernimmt. Das ist auch der Grund, warum die Öffentlichkeit – die Griechen 2015, die Briten 2016, und wir werden sehen, was als Nächstes passiert – sich immer mehr Gehör verschafft. Recht hat sie: Wo die Selbstverständlichkeit schwindet, hält die Widerrede Einzug.

Und dann stellt der Brexit uns noch vor eine dritte Frage: Wo liegt das Machtzentrum der Union? In der Unsicherheit nach dem Referendum entbrannte prompt ein typischer Brüsseler Streit: Wer sollte im Namen der Siebenundzwanzig mit den abwanderungswilligen Briten verhandeln? Die Kommission, der Kabinettschef von Jean-Claude Juncker lief sich bereits warm, oder der Europäische Rat, der in einer Erklärung deutlich machte, dass er die Fäden in der Hand behalten wird? Die Emotionen schlugen hoch, es schien, als würde das Schicksal des Kontinents von einem bürokratischen Arrangement abhängen. Kurz darauf äußerte der Präsident des Europäischen Parlaments den Wunsch, die Kommission solle zu einer »europäischen Regierung« werden, während der deutsche Finanzminister die öffentliche Unzufriedenheit so interpretierte, die Menschen wollten wieder mehr Macht für die Mitgliedstaaten. Dass solche Auseinandersetzungen nun wieder aufbrechen, verrät einiges über die intrinsischen Spannungen innerhalb der Brüsseler Maschinerie – und diese ist mindestens so sehr ein Ausdruck der Kräfteverhältnisse und miteinander kollidierenden politischen Auffassungen wie ein Produkt der konstitutionellen »Logik«.

Der britische Austritt wirft auch auf die deutsche Macht in Europa ein greller Licht. Die Union basiert nicht nur auf Regeln und Verträgen, sondern sie dreht sich auch um die interne Machtbalance.

Wir bewegen uns von einer Union, die von dem Dreieck Paris–Berlin–London dominiert wurde, zu einer Union, die sich allein an Berlin orientiert. Unabhängig vom Brexit ist das Gleichgewicht zwischen Paris und Berlin schon länger gestört. Frankreich ist nun schon eine ganze Weile der schwächere der beiden Partner, allerdings konnte das Land seinen ökonomischen Rückstand bis vor Kurzem noch mit politischen Initiativen und Ambitionen kompensieren. Die Formel lautete: Frankreich benutzt Europa als Hebel, um seine Schwäche zu verschleiern, Deutschland benutzt Europa als Deckmantel, um seine Stärke zu verhüllen. Jetzt ist nur noch der deutsche Deckmantel übrig. Die Eurokrise hat diese Verschiebung beschleunigt. Seit 2010 steht die deutsche Bundeskanzlerin im Mittelpunkt der globalen Aufmerksamkeit; sie hat die Hauptrolle auf eine Weise inne, die im Land selbst manchmal unterschätzt wird. Einer ihrer Biografen schrieb 2013: »Der Machtzuwachs [der Kanzlerin] ist weniger in Berlin zu spüren als in der Sphäre der europäischen Politik – in Brüssel, auf den Gipfeln mit dem französischen Präsidenten, beim Besuch in Athen.« Seitdem wurde die Welt Zeuge, wie Angela Merkel »im Namen Europas« die internationale Bühne betrat: in Minsk (zusammen mit dem französischen Präsidenten) als Feuerwehrfrau während einer kontinentalen Krise; in Ankara, um einen Deal mit dem türkischen Präsidenten auszuhandeln.

Deutschlands neue Macht ist in den wichtigsten politischen Institutionen zu spüren: im Europaparlament, im Europäischen Rat und in der Kommission. Das Europäische Parlament ist seit je eine deutsche Bastion. Als bevölkerungsreichster Mitgliedstaat stellt das Land die meisten Europaparlamentarier (96 von 751); es schickt erfahrene Politiker und beherrscht die Fraktionen der Christ- und der Sozialdemokraten. Dann der Europäische Rat: Das Forum der Staats- und Regierungschefs wurde lange von Frankreich und Deutschland dominiert – in dieser Reihenfolge. Protokollarisch steht ein Präsident über einem Bundeskanzler/einer Bundeskanzlerin: Die Franzosen ließen das ihre Nachbarn gerne spüren, und die Deutschen kannten ihren Platz. So ging es mit den Duos Giscard & Schmidt, Mitterrand & Kohl und Chirac & Schröder. Merkel bildete mit Sarkozy ebenfalls ein solches Duo, »Merkozy«. In der Eurokrise zeigte