

Zerbricht Europa an der Flüchtlingskrise? Im Gegenteil: Die Europäische Union wird gestärkt aus dieser Bewährungsprobe hervorgehen

Warum Europa so stark ist

Ein Kommentar von Klemens Joos

Die Flüchtlingskrise ist eine harte Belastungsprobe für EU-Europa, vielleicht die härteste seit 1945. Hunderttausende Menschen fliehen in die EU. Niemand kann heute einen belastbaren Plan präsentieren, wie der Zuzug reguliert werden kann und die Situation in den Griff zu bekommen ist. Immer mehr Politiker schlagen Alarm: vom Bürgermeister bis zum Regierungschef. Historische Konflikte kochen wieder hoch. Es klingt gleichwütig, wenn EU-Kommissionenpräsident Juncker betont, dass Brüssel Tag und Nacht gegen die drohende Katastrophe ankämpfe.

Kommentatoren sprechen von einer „Zerfallsprobe“ für die EU. Es wird – wie schon im Zuge der Great-Diskussion – die Frage gestellt: Zerbricht die EU?

Klare Antwort: Nein, die EU kann und wird nicht in ihre Einzelteile zerfallen. In einem Kontext der Nationalstaaten zerfällt. Deren diktatorischen Maßnahmen schüren Ängste, die jeder Grundlage entbehren. Das große Massengedörs dieser Wochen und Monate lautet, dass die derzeitigen Krisen die Rückbildung der EU aufdecken. Genau das Gegenteil ist der Fall: Die Krisen helfen einzuwickeln, dass die EU-Mitglieder heute politisch und auch im verpolitisierten Raum strukturell so festgelegt miteinander



Praktiker & Forscher

Dr. Klemens Joos ist Geschäftsführer der Firma Europund bereit Interessensvertretungen. In der Ludwig-Maximilians-Universität in München forscht und lehrt er seit Jahren zu den wissenschaftlichen Grundlagen der Interessenvertretung.

verbunden sind, dass keiner auch nur annähernd in der Lage wäre, einen Bruch zu riskieren – auch wenn sich das im Zuge der allgemeinen Berichterstattung bisweilen anders andeutet. Um es salopp zu sagen: Selbst wenn ein Land nicht mehr wollte, könnte es da nicht mehr so leicht hinaus.

So unbeherrschbar und im Ausgang ungewiss die Flüchtlingskrise aus heutiger Sicht auch scheinen mag, so groß die Meinungsverschiedenheiten zwischen einzelnen EU-Mitgliedstaaten auch sein mögen, so offensichtlich unterschiedlich die Mentalitäten, Interessen und Engagemente auch in vielen anderen Punkten sind – es ist die feste unumgängliche, aus der EU resultiert.

Nur, auch dem EU-Vertrag kann jeder Mitgliedstaat freiwillig aus der EU ausscheiden. Praktisch ist das aber nicht mehr denkbar.

Warum? Weil wir uns seit einigen Jahren, und recht seit dem Vertrag von Lissabon 2009, in einer neuen Realität befinden, von der Winston Churchill oder Helmut Kohl konzentriert noch träumten. Und die heißt: die Vereinigten Staaten von Europa.

Zerfallen, Pompei und Finnland, Island und Zypern existiert heute faktisch ein Staatgebiet. Der entscheidende Grund für die unaufhebbar Verflechtung

der EU-Mitgliedstaaten ist aber ein anderer: Mit der Ratifizierung des Vertrags von Lissabon haben die Mitglieder einen großen Teil ihrer nationalstaatlichen Souveränität den Institutionen der EU übertragen – und damit Macht abgegeben.

Ich frage mich angesichts der Diskussion manchmal, ob selbst dem einen oder anderen politischen Entscheidungsträger die Auswirkungen dessen damals wirklich bewusst waren.

Kommission, Parlament und Rat sind heute die Träger. Von ihnen ausgehende Rechtsakte haben die Bedeutung nationalstaatlicher Gesetzgebung in den Schatten gestellt. Im Effektiv-Maschinenraum werden heute Jahr für Jahr Hunderte Verordnungen und Richtlinien auf den Weg gebracht. Wahl- und Gruppeneinstellung, Subventionen oder Zölle festgelegt und viele weitere legislative und exekutive Maßnahmen beschlossen.

Sie betreffen die Mehrheit der Politikbereiche aller EU-Mitglieder und haben sukzessive eine Art gemeinsames DNA geschaffen. Kein Mitglied wäre mehr in der Lage, sich von dieser Struktur loszusagen, erst recht nicht, ohne seinen Bürger und seiner Wirtschaft massiv zu schaden. Griechenland ist das beste Beispiel dafür.

An der Flüchtlingskrise lässt sich am Zusammenhang mit dem

Vertrag von Lissabon aber noch etwas ablesen: Wo es oft haben sich die Staats- und Regierungschefs in den letzten Wochen in Anbetracht einer nahenden humanitären Katastrophe zu „Richtungsgepfähnen“ getroffen und die Nächte um die Ohren geschlagen?

Herausgekommen sind bisher allenfalls von vielen als unbefriedigend empfundene Minimalkompromisse.

Das hat einen strukturellen Hintergrund: Das beschriebene erhebliche Macht an Macht der EU-Organen hat ihr institutionelles Gefüge noch sehr viel größer und komplexer werden lassen. Entscheidungsprozesse sind extrem undurchsichtig und deren Ergebnisse schwer kalkulierbar geworden.

Das gilt nicht nur im Zusammenhang mit der aktuellen Flüchtlingskrise. Das gilt für fast alle Entscheidungen. Keiner entscheidet mehr vornehmlich und hat den Hut auf.

Der Vertrag von Lissabon hat das frühere Entscheidungsgefälle zur Regel erhoben („Orientierung: Gesetzgebungsverfahren“). Die Kommission schlägt ein Gesetz vor. Anschließend stimmen Parlament und Ministerrat darüber ab.

Für das Gemeinwohl ist das gut so. Die Mehrheitsbildung findet quer durch alle Mitgliedstaaten und Fraktionen statt. Im Europäischen Parlament gibt es keine Regierung und Oppositionen. Ego sind viel mehr Akteure als früher an der Entscheidungsfindung beteiligt. Unablässig werden greifen einander. Die formalen und informellen Entscheidungswege sind dabei schwer zu durchschauen.

Zusammengefasst befinden sich die EU und ihre Mitgliedstaaten also noch wie vor inmitten eines lehrreichen, gleichwohl unverständlichen Prozesses.

Dieser Prozess ist wichtig und richtig für die EU, um als funk-



Europa im Krisenmodus: EU-Lenker hat einen Flüchtlingsplan

Erfolg hat eine Formel

In seinem neuen Buch erklärt Joos, wie Unternehmen ihre Interessen in der EU erfolgreich einbringen

Die Wahrheit kommt mit wenigen Worten aus – oder mit wenigen Abkürzungen: Joos bringt sein Wissen als Forscher und seine Erfahrung aus 25 Jahren beruflicher Praxis in dieser Formel auf den Punkt:

$$EIV = (IK + Psk) (Psk + Psk)$$

Die Formel soll erklären, wie eine erfolgreiche Interessenvertretung (EIV) in der EU funktioniert. Notwendig ist ein Zusammenspiel von inhaltlicher Kompetenz (IK) und Prozessstrukturkompetenz (Psk) – also die Fähigkeit, in der EU zu agieren und auf Netzwerke zuzugreifen. Für diesen Job bedarf es des professionellen „Informations“-„Clou der Formel“ aber sind zwei

weitere Parameter. Die Perspektivenwechselkompetenz (Psk) bedeutet, für die eigenen Interessen so zu agieren, dass sie auch für das Gemeinwohl Relevanz entfalten. Die Prozessbegleitkompetenz (Psk) schließlich meint die Fähigkeit des Informations für seinen Mandatant in politischer Debatte (taglich EU-Wert am Ball zu bleiben).

Die Formel, dass es Joos überlegt, hat „universellen Charakter“. Das neue Buch von Joos jedenfalls („Politische Stakeholder überzeugen“, Wiley Verlag) hat das Zeug zum Standardwerk – auch weil die politische Mechanik der EU aus einer übersehenden und aufregenden Perspektive erklärt.



Forschertitel: Joos mit Dr. Anton Meyer und Anton Meyer

tionisierend, hochkomplexer Apparat zu reifen und sich als legitimes Entscheidungszentrum Europas zu etablieren. Das bedeutet, dass die Staatengemeinschaft die Ideen und Visionen der Vereinigten Staaten von Europa gemeinsamen Stück für Stück verinnerlichen und weiterentwickeln wird. In jedem Fall geht das nicht von heute auf morgen.

Wie auch? Der Vertrag von Lissabon, der praktisch als eine Art „Geburtsurkunde“ zu identifizieren ist, ist gerade einmal seit sechs Jahren in Kraft. Scheitert man dagegen über den Atlantik, stellt man fest, dass die Vereinigten Staaten von Amerika erst nach Revolution, Krieg und fast einem Jahrhundert ihrem Namen gerecht und zur wahrhaftig gelebten und praktisierten Realität wurden.

Deswegen befinden wir uns in der EU erst in den Kinderschuhen.

Man muss sich dieser Zusammenhänge bewusst sein, um die aktuellen Krisen in der EU und vor allem den Umgang mit ihnen richtig zuordnen zu können. Griechenland- und Flüchtlingskrise treffen die EU mit großer Härte.

Beide werden als schmerzhaft wahrgenommen und haben katastrophale politische und zivilgesellschaftliche Prozesse in Gang gesetzt. Schnelle, einfache Entscheidungen können hier nicht erwartet werden.

Diese Prozesse bedrohen die Staatengemeinschaft jedoch nicht, sondern stärken sie. Jene Krisen tragen dazu bei, die nächsten Stufen der europäischen Integration zu nähern.

Mit jeder Lösung eines Problems wächst auch das Risikozug für künftige Konflikte. Das Spektrum der legislativen und exekutiven Instrumente wird größer und substantieller. Die Vereinigten Staaten von Europa sind de facto sechs Jahre alt und auf dem besten Weg, früh erwachsen zu werden. ■

Foto: Lissabon/Reuters, Lissabon/Reuters

FOCUS 40/2015

FOCUS 40/2015

33

Article principal (p. 32-33):

La crise des réfugiés sonne-t-elle le glas de l'Europe? Bien au contraire: l'Union européenne en sortira plus forte que jamais, affirme le Dr. Klemens Joos.

POURQUOI L'EUROPE EST-ELLE SI FORTE

PREMIÈRE PUBLICATION DANS L'HEBDOMADAIRE ALLEMAND «FOCUS» (17 novembre 2015)

La crise des réfugiés est un test d'endurance pour l'UE, peut-être le plus délicat depuis 1945. Des centaines de milliers de personnes fuient en direction de l'UE. Aujourd'hui, personne n'est en mesure de proposer un programme résilient pour réguler les flux de réfugiés et pour garder le contrôle de la situation. Les personnalités politiques, des maires aux chefs de gouvernement, sont de plus en plus nombreuses à sonner l'alarme. Les conflits historiques sont à leur paroxysme. Le président de la Commission européenne, M. Juncker, semble crédible quand il souligne que jour et nuit, Bruxelles lutte pour éviter une catastrophe imminente.

Les médias parlent d'un test décisif pour l'UE. Comme au moment du débat sur le Grexit, ils s'interrogent: l'UE s'apprête-t-elle à sombrer?

La réponse est claire: non, l'UE ne peut pas couler et redevenir un continent d'États-nations. Les lugubres spéculations de ce type attisent des peurs sans fondement. Le grand malentendu des semaines et des mois passés découle de la thèse selon laquelle les crises actuelles mettraient au jour la fragilité de l'UE.

Or, c'est justement l'inverse: ces crises prouvent de manière impressionnante qu'actuellement, les liens structurels entre les États membres de l'UE sont si profonds, tant politiquement qu'au niveau pré-politique, qu'aucun d'eux ne serait prêt à risquer une rupture, n'en déplaise aux médias. Pour faire simple: même si

un pays voulait partir, il aurait du mal à le faire.

Si ingérable semble la crise des réfugiés, si incertaines peuvent paraître aujourd'hui ses issues, si grandes soient les divergences d'opinion entre les États membres de l'UE et si évidentes soient les différences de mentalités, d'intérêts et d'engagements sur de nombreux autres points, il n'en reste pas moins quasiment impossible de quitter l'UE. Certes, chaque État membre peut, en vertu du traité de l'UE, quitter l'Union s'il le souhaite. Mais en pratique, cela n'est plus concevable.

Pourquoi? Parce que depuis de nombreuses années, en particulier depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne en 2009, nous vivons une nouvelle réalité, dont Winston Churchill ou Helmut Kohl rêvaient en leurs temps. Cette réalité, c'est les États-Unis d'Europe, un territoire qui s'étend de facto du Portugal à la Finlande, et de l'Irlande à Chypre. Pourtant, la raison première du lien indissoluble entre les États membres est autre: en ratifiant le traité de Lisbonne, ces derniers ont transféré une large part de leur souveraineté nationale, et donc de leur pouvoir, aux institutions de l'Union.

Je me demande parfois si certains décideurs politiques de l'époque avaient vraiment conscience de la portée de ce texte. La Commission, le Parlement et le Conseil sont les moteurs d'aujourd'hui. Les actes juridiques qui les fondent ont éclipsé l'importance de la législation nationale. De nos jours, dans la salle des machines de Bruxelles, des centaines de règlements et de directives sont produits année après année, de livres verts et blancs publiés, de subventions et de taxes spécifiées, tandis qu'une foule de mesures législatives et exécutives sont adoptées.

L'ensemble concerne la majorité des domaines politiques de tous les membres de l'UE, et a peu à peu donné naissance à une sorte d'ADN commun. Aujourd'hui, les États membres ne pourraient plus s'extirper d'une telle structure sans causer de dommages conséquents à leurs citoyens et à leur économie. La Grèce en est un exemple frappant.

Dans la lignée du traité de Lisbonne, la crise des réfugiés montre aussi autre chose: combien de fois les chefs d'État et de gouvernement se sont-ils réunis, ces dernières semaines, pour débattre du sujet pendant des heures, face à une catastrophe humanitaire imminente?

Pour l'heure, les résultats se sont limités à de modestes compromis que d'aucuns considèrent insatisfaisants.

Une raison structurelle en est à l'origine: l'accroissement considérable du pouvoir des institutions de l'UE, comme nous l'évoquons plus haut, a rendu le réseau institutionnel plus vaste et plus complexe. À l'opposé de la transparence, les processus décisionnels fournissent des résultats difficiles à évaluer.

Cela vaut non seulement pour la crise des réfugiés, d'une gravité évidente, mais aussi pour la quasi-totalité des décisions. Il n'y a plus de dirigeant clair.

Le traité de Lisbonne a donné à l'ancienne procédure de codécision le statut de standard («procédure législative ordinaire»): la Commission propose une loi, puis le Parlement et le Conseil des ministres votent sur le sujet.

C'est une bonne chose pour l'intérêt général. La formation d'une majorité intervient parmi tous les États membres et groupes parlementaires: il n'y a, au Parlement, ni parti du gouvernement, ni opposition.

En conséquence, les personnes impliquées dans le processus de prise de décisions sont bien plus nombreuses que dans le passé. Une foule de facteurs entre en jeu. Ainsi, les procédures décisionnelles officielles et officieuses sont plus difficiles à comprendre.

Pour résumer, l'UE et ses États membres restent au cœur d'un processus éprouvant mais inévitable. Or, ce processus est majeur et opportun, car il permet à l'UE d'évoluer en tant qu'entité efficace et hautement complexe, et de s'imposer comme un centre décisionnel légitime sur le continent. En d'autres termes, cette communauté d'États parviendra peu à peu à s'internaliser et à développer plus avant les idées et visions des États-Unis d'Europe. Quoi qu'il en soit, une telle évolution ne peut se faire du jour au lendemain.

Comment le pourrait-elle? Le traité de Lisbonne, qui a pour ainsi dire signé la naissance de l'UE, n'est en vigueur que depuis six ans. Considérons un instant la situation outre-Atlantique: il aura fallu aux États-Unis d'Amérique une révolution, la guerre et près d'un siècle pour pouvoir enfin tenir leurs promesses et devenir une réalité. En comparaison, l'UE n'en est qu'à ses balbutiements. Nous devons avoir conscience de ces liens pour pouvoir classer correctement les actuelles crises au sein de l'UE, et notamment leur gestion. La crise grecque et celle des réfugiés ont ébranlé l'UE. Perçues toutes deux comme douloureuses, elles ont engendré des processus politiques et civiques complexes. On ne peut s'attendre à ce que des décisions simples et rapides soient prises sur de tels sujets.

Néanmoins, ces processus ne doivent pas menacer, mais renforcer la communauté d'États. Ces crises offrent la possibilité de passer aux étapes suivantes du processus d'intégration européenne.

Chaque fois qu'un problème est résolu, l'Union ressort mieux équipée pour faire face à de futurs conflits. Le spectre d'instruments législatifs et exécutifs devient plus vaste et plus important. Les États-Unis d'Europe ont de facto six ans, et sont bien partis pour atteindre très prochainement l'âge adulte.

Infobox (p. 33):

LA FORMULE DU SUCCÈS

Dans son nouveau livre, Klemens Joos explique comment les entreprises peuvent faire efficacement valoir leurs intérêts au sein de l'UE.

Il faut peu de mots – ou d'abréviations – pour exprimer l'essentiel. M. Joos résume ses connaissances de chercheur et ses 25 ans d'expérience professionnelle par une formule qui explique comment garantir une représentation efficace d'intérêts (REI) au sein de l'UE:

$$SL = (CC + PStC) (PCC \times PSuC)$$

Il faut pour cela qu'interagissent la maîtrise du sujet du client (MSC) et la compétence structuro-procédurale (CSP), c'est-à-dire la faculté à agir à l'échelle de l'UE dans son ensemble et à accéder aux réseaux adéquats. Un «intermédiaire» professionnel doit assumer cette tâche. Deux autres paramètres constituent des éléments clés de la formule: la compétence de changement de perspective (CCP) consiste à agir au nom de ses intérêts propres en transposant la problématique à une perspective d'intérêt général. Enfin, l'accompagnement des processus (AdP) désigne la capacité, pour l'intermédiaire, à soutenir quotidiennement, de manière structurelle, durable et méticuleuse, toutes les interfaces à l'échelle de l'UE pour son client.

M. Joos est convaincu du caractère «universel» de sa formule. En résumé, le nouveau livre de M. Joos (Convincing Political Stakeholders, trad. Convaincre les décideurs politiques, publié chez Wiley) a tout pour s'établir comme un ouvrage de référence, notamment parce qu'il expose les rouages de l'UE d'une façon étonnamment passionnante.

Illustration

Un trio de chercheurs: Klemens Joos et ses co-auteurs, Anton Meyer et Armin Nassehi (de gauche à droite), tous deux professeurs à la LMU