

Die Visegrád-Staaten und der Brexit

Im östlichen Mitteleuropa herrscht Sorge angesichts des britischen EU-Austritts

Kai-Olaf Lang

Das Ergebnis des britischen EU-Referendums wurde in den Ländern der Visegrád-Gruppe (Polen, Tschechien, Slowakei, Ungarn) mit Bedauern und Sorge aufgenommen. Nicht nur droht dem östlichen Mitteleuropa ein wichtiger wirtschaftlicher und politischer Partner in der EU abhandenzukommen. Auch dräut aus Sicht der Staatengruppe veritables europapolitisches Ungemach am Horizont. Man befürchtet insbesondere, dass sich Vertiefungsimpulse und Tendenzen zur Bildung eines Kerneuropas, etwa um die Eurozone, verfestigen werden. Deutschland sollte die Visegrád-Länder – unbeschadet europapolitischer Differenzen – aktiv in kommende Dialog- und Reflexionsforen einbinden. Eine dem Gebot des Zusammenhalts verpflichtete »Kontinentalunion« der 27 wird sich nicht gegen den Willen der Visegrád-Länder reformieren lassen.

Das Unbehagen in den Ländern der Region angesichts des Brexit-Votums hängt mit ihren Interessen gegenüber Großbritannien zusammen, aber auch mit europapolitischen Befürchtungen. Das Vereinigte Königreich ist für die Visegrád-Staaten ein wichtiger Handelspartner und rangiert in ihren Exportstatistiken weit vorne. Zugleich gab es aus diesen Ländern seit der EU-Erweiterung 2004 eine starke Migration nach Großbritannien. Sie hat die nationalen Arbeitsmärkte entlastet und zu beachtlichen monetären Rückflüssen von der Insel geführt (2015 etwa 1,2 Milliarden US-Dollar im Falle Polens, 385 Millionen US-Dollar bei Ungarn). Für die Visegrád-Staaten hat es daher große wirtschafts- und gesellschaftspolitische Bedeutung, wie das künftige Handelsregime der EU mit Großbritannien

ausfällt und welchen Aufenthalts- und Arbeitsmarktstatus ihre Bürger in dem Land haben werden.

Europapolitische Befürchtungen

In Sachen Europapolitik sehen die Länder des östlichen Mitteleuropa drei große Risiken, die sich aus dem Brexit-Votum ergeben. Erstens befürchtet man, dass sich in einer EU-27 die Kräfteverhältnisse verändern werden – zugunsten Deutschlands bzw. der deutsch-französischen Dyade. Großbritannien war für die Länder der Region stets ein zumindest potentieller Verbündeter und ein Korrektiv zu Berlin und Paris. Zweitens wird erwartet, dass der britische EU-Austritt problematische integrationspolitische Konsequenzen hat. So be-

steht Sorge, ein Brexit könnte Vertiefungsimpulse in der EU auslösen, denen man selbst nicht folgen kann (etwa weil sie nur die Eurozone betreffen) oder nicht folgen will (weil ideologische Gründe dagegen stehen). Deshalb laufe man Gefahr, in der künftigen Union an die politische Peripherie zu geraten. Bislang bot London gerade den souveränistischen Strömungen in der Region eine Art Rückversicherung gegen das Konzept einer »immer engeren Union«, aber auch gegen ein Abkoppeln der Gesamtunion von inneren Staatengruppen.

Drittens rechnen die ostmitteleuropäischen Länder mit ungünstigen Auswirkungen auf zentrale Felder und Querschnittsfragen europäischer Politik. In der Wirtschaftspolitik wird eine Verschiebung hin zu weniger marktwirtschaftsorientierten Ansätzen für möglich gehalten. Bei den EU-Finzen geht man davon aus, dass durch den Wegfall des Nettozahlers Großbritannien mittelfristig, also bei Aushandlung eines neuen Finanzrahmens, weniger Transfers aus Brüsseler Kassen zur Verfügung stehen werden. Dazu beitragen könnte auch der statistische Effekt, der entsteht, wenn ein wohlhabendes Mitglied die EU verlässt: Die Schwellenwerte für den Bezug von Mitteln aus der Regionalpolitik steigen, arme Staaten werden rechnerisch reicher. Zugleich könnten die Erweiterungs- und die Nachbarschaftspolitik – also Schwerpunktfelder für die Visegrád-Länder – weiter an Elan verlieren, weil sich die EU verstärkt mit ihrem Innenleben beschäftigen muss.

Jenseits dieser generellen Sorgen weicht die Wahrnehmung, was der britische EU-Austritt bedeutet, von Land zu Land ab. Die nationalkonservative Regierung Polens sah in Großbritannien einen prioritären Partner – offenkundig auch als EU-internen Balancing-Faktor gegenüber Deutschland und Frankreich. Überdies ist Großbritannien aus Warschauer Sicht ein Bindeglied zu den USA und das wichtigste Mitglied des atlantizistischen Caucus in der Union. In Polen wie auch in Ungarn wird überdies (zumindest im Regierungslager) gegarwöhnt, ohne Großbritannien könnten nun

quasiföderalistische Tendenzen in der EU an Einfluss gewinnen. Etwas anders stellt sich der tschechische und slowakische Blick auf den Brexit dar. Auch hier gibt es Verunsicherung im politischen Mainstream; doch dominiert die Auffassung, die anstehenden Herausforderungen seien in den Griff zu bekommen. Der slowakische Ministerpräsident Robert Fico meinte denn auch – als Regierungschef des Landes, das momentan die EU-Ratspräsidentschaft innehat –, aus dem Brexit dürfe keine Tragödie gemacht werden. Selbst wichtige Einzelfragen wie die Zukunft des EU-Haushalts sollten nicht dramatisiert werden, so Fico, da Großbritannien, sofern es Zugang zum Binnenmarkt haben wolle, dafür Beiträge entrichten müsse. In der Tschechischen Republik zeigten sich führende Politiker – vor allem aus den sozial- und christdemokratischen Teilen der Regierung – zuversichtlich, dass die EU durch das britische Referendum nicht gefährdet sei. Allerdings wurde quer durch das politische Spektrum angemahnt, die Union bedürfe der Reformen (die man aber meist nicht näher bestimmte).

Standpunkte und Strategien

Durch die Brexit-Entscheidung wurde die allgemeine Unsicherheit in der EU nochmals verstärkt. Wie andere Mitgliedsländer auch, sind die Visegrád-Staaten nun damit beschäftigt, Positionen zu erarbeiten, die den Prozess von Großbritanniens Loslösung und die Zukunft der EU betreffen.

Verhandlungen mit Großbritannien. Bei den Austritts- und Neuanbindungsverhandlungen mit London dürften die Visegrád-Staaten vorrangig zwei Themen beschäftigen: die Zukunft der in Großbritannien lebenden Migranten aus den vier Ländern (mehr als eine Million Menschen) sowie die Mitgliedschaft des Vereinigten Königreichs im Binnenmarkt. Die Einstiegs- bzw. Maximalforderung wäre, den heutigen Status der Migranten zu wahren und auf Basis vollumfänglicher Binnenmarkt-Teilnahme eine möglichst diskriminierungsfreie Form der Personenfreizügigkeit beizubehalten. Auch

wenn jetzt Härte demonstriert und Reziprozität gefordert wird, so dürfte man letztlich eine gewisse Flexibilität zeigen, da keines der Länder daran interessiert ist, Großbritanniens Anbindung an die EU zu stark aufzulockern. Nur bei einem *Brexit light* bestünde nämlich ein Hebel, um Statusrechte für Migranten durchzusetzen.

Kernbildung verhindern. Die Visegrád-Länder haben kein Interesse daran, dass in der EU-27 neue Gräben institutioneller, politischer oder wirtschaftlicher Art entstehen. Sie verfolgen daher misstrauisch, wie im Zusammenhang mit dem Brexit alte Ideen revitalisiert werden, Integrationskerne oder flexible Formen der Kooperation innerhalb der EU zu schaffen. Verstärkt wurde die Furcht vor einer Etablierung »privilegierter« Dialogformate durch den Umstand, dass nach dem Referendum erste Treffen ohne mitteleuropäische Beteiligung stattfanden – so die Berliner Zusammenkunft der EWG-Gründerstaaten und der deutsch-französisch-italienische Dreiergipfel. Insbesondere Vorschläge, die auf eine Aufwertung der Eurozone zielen, schüren bestehende Marginalisierungsängste. Die drei nicht in der Eurozone verankerten Visegrád-Staaten (die Slowakei hat die Gemeinschaftswährung) sind sich bewusst, dass die Nicht-Euro-Länder in einer EU ohne Briten an Gewicht verlieren werden. Es wird ein wesentlicher Partner fehlen, der darauf pocht, Euro-Außenstehende in Mechanismen der Eurozone einzubinden.

Reformen der EU. Unter den vier Ländern besteht Einmütigkeit, dass das Brexit-Votum Anlass sein sollte, die EU zu reformieren. Dabei wünscht die Visegrád-Gruppe keine intensivere Integration, vor allem aber weder neue Zuständigkeiten für Brüssel noch einen Zuwachs an Mehrheitsentscheidungen. Vielmehr sollen Reformen konkrete Ergebnisse zeitigen und sich an der Maxime »back to basics« ausrichten – sich also auf den Binnenmarkt und die vier Grundfreiheiten beziehen. Hier wird sogar (ähnlich wie in der Energiepolitik) »mehr Europa« akzeptiert. Bei einem Treffen in Warschau Ende Juli forderten die Visegrád-Regierungs-

chefs, angesichts des Referendums den Binnenmarkt zu vertiefen – als jenes Projekt, das alle Mitgliedstaaten vereine und spürbare Ergebnisse für die Menschen bringe. Eine Dynamisierung der Integration, vor allem bei Migration und Asylpolitik, werde die EU in den nationalen Öffentlichkeiten attraktiver machen, zumindest dann, wenn weiter Aufnahmequoten für Flüchtlinge angestrebt würden. Auch auf diesem Gebiet gibt es aber Bereitschaft zu mehr Engagement auf europäischer Ebene, etwa bei der Sicherung von Außengrenzen.

Gleichwohl bestehen Unterschiede zwischen den vier Ländern. In Polen und Ungarn wird von Regierungsseite der Ruf laut, Kompetenzen auf die nationale Ebene zurückzuholen. Die polnische Regierungspartei PiS und ihr Vorsitzender verlangen (entgegen der bisherigen Haltung etwa der Ministerpräsidentin) einen grundlegenden Umbau der EU. Angestrebt wird ein »Europa unterschiedlicher Nationen« und »solidarischer Staaten« – wofür letztlich Vertragsänderungen erforderlich seien. Ungeachtet der Frage von Primärrechtsanpassungen will Warschau, dass die Europäische Kommission stärker durch die nationalen Regierungen eingeehrt wird. Dies hat auch mit dem von der Kommission angeschobenen Rechtsstaatsverfahren gegen Polen zu tun, das Ende Juli in eine neue Runde ging. In Ungarn sieht sich Ministerpräsident Viktor Orbán nach der britischen Abstimmung bestätigt: Bei innenpolitischen Kernthemen wie Migration dürfe kein Kontrollverlust der Nationalstaaten zugelassen werden. Angesichts eines »ungeordneten Europas« gelte es, den »europäischen Rock umzuschneiden«, also Kompetenzen heimzuholen.

Blick auf Deutschland. In allen Visegrád-Ländern wird konstatiert, die Brexit-Entscheidung sei mit einem Machtzuwachs für Deutschland und noch deutlicherer deutsch-französischer Dominanz in einer kleineren Union verbunden. Einig ist man sich darin, dass die Kooperation im Visegrád-Rahmen oder mit anderen östlichen Mitgliedstaaten zu bekräftigen sei. Noch nicht ganz geklärt ist hingegen, wie mit

Deutschland umgegangen werden soll. In Polen sehen bedeutende Kräfte aus dem Regierungslager nun erst recht den Moment gekommen, eigene Reformkonzepte zu präsentieren, um so die Umgestaltung der EU in einen »französisch-deutschen Staat mit Beiwerk« (Jarosław Kaczyński) zu verhindern. Die Opposition sieht hingegen die Notwendigkeit, sich Deutschland – und Frankreich – anzunähern, und fordert eine entsprechende Kurskorrektur. In den übrigen drei Ländern besteht eine ambivalente Haltung. Sie umfasst die pragmatische Bereitschaft zu Kooperation und Dialog mit Berlin, aber auch den Willen, Alternativvorstellungen zur Zukunft Europas und Gegenmachtstrategien zu entwickeln.

Deutschland und Visegrád

Die Bundesrepublik ist im Verhältnis zu ihren Nachbarn in Ostmitteleuropa gehalten, sich die eigenen europapolitischen Interessen zu vergegenwärtigen. Dazu gehören die Stiftung von Zusammenhalt, die Sicherung integrationspolitischer Funktionalität und die entschlossene, aber besonnene Initiierung von Reformen. Mit der Brexit-Herausforderung ist dieser Konsolidierungsimperativ deutscher Europapolitik noch dringender geworden. Zu berücksichtigen gilt es auch die politische, wirtschaftliche und geographische Nähe der Visegrád-Länder. Im diesem Sinne sollte Deutschland erstens darauf achten, dass keine exkludierenden Vertiefungsschritte erfolgen, die die Ergebnisse der EU-Osterweiterung relativieren. Zweitens muss Deutschland bedenken, welche Konsequenzen die Gruppendynamiken zeitigen können, die sich nach der Brexit-Entscheidung angedeutet haben. So führen Zusammenkünfte von Mitgliedstaaten ohne die Visegrád-Länder tendenziell dazu, dass sich Gegenformate etablieren. Daher sollten von deutscher Seite anberaumte Diskussionstreffen entweder einen bzw. mehrere Visegrád-Staaten einbeziehen, oder es sollten integrative Formate gesucht werden. Besondere Leistungen erbringen »Verklammerungen« wie das Weimarer

Dreieck (Deutschland, Frankreich, Polen), Visegrád-plus-Deutschland oder das nach dem Brexit-Referendum abgehaltene Außenminister-Treffen der Visegrád-Vier mit Deutschland und Frankreich.

Drittens kann Deutschland nicht daran gelegen sein, dass antieuropäische und europaskeptische Strömungen in seiner östlichen Nachbarschaft erstarken. Dabei geht es weniger um die Forderung nach einem EU-Austritt, die in allen Visegrád-Staaten nur randständige Bedeutung hat. Was droht, sind vielmehr »Integration minus«-Positionen oder »Opt out«-Debatten (etwa in Migrations-, Währungs- oder Klimapolitik). EU-Kritiker können dabei auf Legitimitätspolitik setzen, indem sie Referenden gegen die »technokratische Brüsseler Rechtsetzung« anberaumen (in Ungarn wird es im Oktober eine Volksabstimmung zum Thema Flüchtlingspolitik geben). Oder sie könnten versuchen, Ausnahmeklauseln zu erreichen, etwa als Junktim bei den Austrittsverhandlungen mit London. Rückenwind erhalten die entsprechenden Akteure durch europapolitischen Vertiefungsdruck und mangelnde Vorabkonsultationen.

Die Visegrád-Länder bleiben in einer Kontinentalunion der 27 essentielle Partner für Deutschland. Daran ändern auch die innenpolitischen Voraussetzungen in der Region nichts. Bei den anstehenden Reform- und Verhandlungsprozessen in der EU müssen die vier Länder (ebenso wie andere östliche Mitgliedstaaten) aus deutscher Sicht nicht zwangsläufig nur Spielverzögerer und Integrationsbremsen sein. Sie können ebenso als nützliche Gegengewichte – etwa zum EU-Süden oder zur Kommission – und als thematisch »Ähnlich-Denkende« fungieren. Die Vorschläge aus der Region sollten daher nicht rundweg verworfen, sondern als legitime Beiträge zur EU-Reformdebatte betrachtet und in einem kritischen Dialog aufgearbeitet werden. Basis eines impliziten Konsenses zwischen Deutschland und den Visegrád-Ländern sollte das gemeinsame Bekenntnis zu einem Binnenmarkt ohne selektive Hindernisse und zu einer effektiven Konsolidierung der EU sein.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2016
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt die Auffassung des Autors wieder

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364