

Der lange Winter. Die Europäische Union aus historischer Perspektive

Von Karsten Rudolph (Bochum)

Frühlingserwachen

Die europäische Integration kann auf eine lange Geschichte zurückblicken. Nach 1951 war sie endlich erfolgreich - viel erfolgreicher jedenfalls, als sich dies die Gründungsväter der Montanunion ausgemalt oder ihre kritischen Zeitgenossen damals angenommen hatten.

Dabei verlief die europäische Integration niemals konfliktfrei. Sie war in keinem Land unumstritten, sie war bisweilen umkämpft (wenn man nur an die langwierigen Beitrittsversuche Großbritanniens in die Gemeinschaft denkt), und sie brauchte Zeit.

Die westeuropäische Integration war von den USA gewollt und sorgte neben der NATO-Mitgliedschaft für die institutionelle Westbindung der Bundesrepublik. Doch sie war stets mehr als ein Abfallprodukt des Kalten Krieges. Auch wenn die Träume nach Dritten Wegen zwischen Ost und West bald zerstoßen, so bot die EWG weiterhin einen Ansatzpunkt für die Selbstbehauptung Europas gegenüber den Flügelmächten USA und UdSSR.

Der Mechanismus aus Vertiefung und Erweiterung der Gemeinschaft begründete deren Erfolgsgeheimnis. Diese eher technokratischen Begriffe - der Vertiefung und Erweiterung - leuchteten alsbald als Fixsterne über den westeuropäisch angelegten (aber spätestens mit dem KSZE-Prozess gesamteuropäisch) ausstrahlenden Annäherungsversuch und Integrationsprozess.

Der warme Sommer der Integration

Die Norderweiterung im Jahr 1973 (GB, IRL, DÄN) läutete das Ende einer lästigen Konkurrenzorganisation zur supranationalen EWG ein, nämlich der europäischen Freihandelszone EFTA (Gründungsmitglieder: GB, skandinavische Länder), die sich - wie der Name bereits sagt - dem Freihandel ohne weitergehende

politische Ziele verschrieben hatte und die auch nicht auf die Errichtung einer Zollunion abstellte. So konnte die Norderweiterung das ökonomische Potential und das politische Gewicht der EWG gleichermaßen beträchtlich verstärken. Aber nicht nur der supranationale Gedanke gewann seitdem ein deutliches Übergewicht. Auch die Idee einer darin aufgehobenen Vielfalt der Regionen ließen postnationale Bestrebungen wachsen.

Der in den 1980er Jahren erfolgenden Süderweiterung (1981 Griechenland, 1986 Spanien und Portugal) waren langwierige Vorbereitungen vorangegangen. Sie betrafen zum einen wirtschaftliche Herausforderungen. Denn mit der Süderweiterung traten zum ersten Mal Staaten in die EWG ein, die einen erheblichen Produktivitätsrückstand aufwiesen und über einen großen, subventionsbedürftigen Agrarsektor verfügten. Außerdem musste der Befürchtung entgegengewirkt werden, dass aus den wirtschaftlich schwächeren Ländern eine massive Wirtschaftsmigration in die reicheren Länder erfolgen könnte. Deswegen wurde ein ausgeklügelter Verteilungsmechanismus in Gang gebracht, um eine Polarisierung in Geber- und Nehmerländer zu vermeiden.

Überwölbt wurden diese Anstrengungen durch eine genuin politische Richtungsentscheidung. Griechenland galt auch nach der Abschüttelung des Regimes der Obristen 1974 noch nicht als stabile Demokratie. Und auf der iberischen Halbinsel beschleunigten die Perspektive einer Integration in die EWG den Niedergang der Franco-Diktatur sowie die Stabilisierung der portugiesischen Demokratie nach der Nelkenrevolution. Damit demonstrierte die EWG, dass sie längst mehr war als eine Wirtschaftsgemeinschaft, gegründet auf einem Kompromiss aus Kapitalismus und Sozialstaat. Sie verstand sich definitiv auch als eine Wertegemeinschaft, die sich gegenüber jeder Form von Diktatur abgrenzte, sich den Ideen der Demokratie, der sozialen Marktwirtschaft und des Rechtsstaates verpflichtet fühlte sowie demokratische und freiheitliche Bewegungen unterstützte.

Bald darauf zerrissen die demokratischen Revolutionen in Osteuropa und die Implosion der Sowjetunion den Eisernen Vorhang, der sich seit 1946 durch Europa zog. In folgerichtiger Weise betraf die nächste Stufe der Erweiterung nun neutrale Staaten. So traten 1995 Finnland, Österreich und Schweden der Europäischen Gemeinschaft (wie sie sich jetzt nannte) bei.

Der nächste Schritt lag einerseits auf der Hand und war doch ungleich komplizierter, schon weil 2002 in der Mehrheit der

kontinentaleuropäischen Mitglieder eine einheitliche Währung - der Euro - eingeführt worden war. Berührte die Erweiterung um die neutralen Staaten das ökonomische und fiskalische Gefüge der EG nicht, so sollten die kommenden Erweiterungsrounden dieses zwar keineswegs ins Wanken bringen, doch auf Dauer stark belasten und dazu beitragen, dass die Zweifel der Bürger in einigen Gründungsmitgliedern der EWG an diesem Erweiterungs- und dem damit einhergehenden Vertiefungsprojekt erheblich wachsen sollten. Auf der anderen Seite gab es keinen plausiblen Grund, die neuen Demokratien im Osten aus der europäischen Integration auszuschließen. Nach langem Vorlauf, der den Beitrittsländern einiges abverlangte, traten 2004 die baltischen Staaten und Polen, Tschechien und die Slowakei, Slowenien und Ungarn sowie Zypern und Malta der Europäischen Union bei. Drei Jahre später folgten Rumänien und Bulgarien.

Die Europäische Union (wie sie sich seit 2009 bezeichnete) galt und gilt als ein erfolgreiches Projekt der Friedenssicherung, der Stärkung der Demokratie und des Schutzes der Menschenrechte. 2012 wurde sie für ihren Einsatz für Frieden, Versöhnung, Demokratie und Menschenrechte in Europa mit dem Friedensnobelpreis ausgezeichnet.

Die Union kann auf eine erstaunlich erfolgreiche Vertiefung der Gemeinschaftsbeziehungen schauen. Die Mitgliedsstaaten übergaben ihr sukzessive Rechte, gingen Verpflichtungen ein und stärkten die Institutionen der EU. Vor allem das Europäische Parlament gewann gegenüber der Kommission und dem Rat an Bedeutung. Die Gründerväter hatten ihren Völkern wenig Enthusiasmus für die Verlagerung von nationalen Aufgaben auf eine ‚ferne‘ europäische Institution zugetraut und deswegen zunächst nur eine aus den Ländern beschickte parlamentarische Beratungsversammlung eingerichtet. Doch im Laufe der Jahre wurde aus einem bürgerfernen „Beamtenstaat“ eine veritable Gemeinschaft, die auf die Unterstützung der europäischen Idee durch die Bürger der Mitgliedsstaaten setzen konnte. Dennoch war es bis zur Direktwahl des Europäischen Parlaments 1979 ein weiter Weg, und es dauerte mindestens noch einmal solange, bis sich das Parlament weitere substantielle Rechte erkämpfen konnte, die für sich zusammengenommen jedoch bis heute keine vollwertige parlamentarische Demokratie abbilden. In den launigen Worten des früheren Kommissionspräsidenten gesagt: „Wenn die EU die Aufnahme in die EU beantragen würde, müssten wir sie versagen.“

Der lange Winter

Gleich zu Beginn des 21. Jahrhunderts, das einige Beobachter etwas voreilig zu einem europäischen Jahrhundert ausriefen, kam es zu einer ersten gravierenden Stockungskrise im Prozess der europäischen Integration, sodass sich deren Fixsterne - die Vertiefung und die Erweiterung - in dem Moment verdunkelten, als es darauf ankam, den warmen Sommer der Integration winterfest zu machen.

Die Franzosen und Niederländer lehnten 2005 - drei Jahre nach der Realisierung der Währungsunion - in Volksabstimmungen die „Verfassung für Europa“ ab. Sie hielten damit nicht nur den Prozess der Verfassungsbildung an; sie stoppten damit auch zunächst alle Versuche, die Währungsunion in eine Wirtschafts-, Sozial- und Fiskalunion zu überführen. Der Schock über diese Voten aus zwei Kernländern der Integration, die von dieser politisch und wirtschaftlich durchaus in nennenswertem Umfang profitiert hatten, wurde von der europäischen Politik durch den Lissabon-Vertrag von 2009 zwar überspielt, doch ersetzte dieser keineswegs die angestrebte Verfassungsbildung.

Immerhin erschien es kurzzeitig so, als ob die in diesem völkerrechtlichen Vertrag angelegten Grundlagen für eine weitere Konsolidierung der Gemeinschaft Früchte tragen könnten, doch die Wirtschafts- und Finanzkrise erschütterte das Gefüge der Gemeinschaft seit 2008 erheblich.

Die Art und Weise der Bewältigung der Finanz- und Wirtschaftskrise und der nachfolgenden Staatsschuldenkrise können als Menetekel für die mangelnden Fähigkeiten der Europäischen Union gelten, ernsthafte Krisen, die sämtliche Mitgliedsstaaten betreffen, beherzt anzugehen und gemeinschaftlich zu lösen. Die Unfähigkeit der zweiten Barroso-Kommission (2010-2014) eine der Lage angemessene Führungsrolle zu übernehmen, schufen ein politisches Machtvakuum, das weder vom Europäischen Rat noch vom Europäischen Parlament gefüllt werden konnte. Stattdessen wurde es von einzelnen Mitgliedsstaaten ausgenutzt. Im Ergebnis wuchsen gerade dann nationale Partikularismen, populistische und secessionistische Tendenzen als gemeinschaftliche Anstrengungen mehr denn je gefordert waren.

Eine große Depression konnte dank des energischen Eingreifens der FED und der chinesischen Sonderposition in der Weltwirtschaft

vermieden werden, aber die ‚europäische‘ Form der Krisenbewältigung spaltete die Gemeinschaft und rief anhaltende populistische Widerstände hervor.

Herfried und Marina Münkler haben die sich daraus ergebenden inneren Bruchlinien der Union kürzlich herausgearbeitet. Kurz gesagt geht es um eine ökonomische Nord-Süd-Bruchlinie und um eine rechtsstaatliche West-Ost-Bruchlinie.

Doch wurde die Europäische Union nun auch mit ernstesten äußeren Spaltungsversuchen konfrontiert. Dies betraf und betrifft vor allem Russland, das seit einigen Jahren versucht, die Gemeinschaft durch militärische Einschüchterung, die geheimdienstliche Infiltration demokratischer Entscheidungsprozesse und die kaum verhüllte Unterstützung rechtspopulistischer und unionsfeindlicher Kräfte zu erschüttern. Putin ist zum großen Bruder vieler zentrifugaler Kräfte in Europa avanciert, schon weil er die Anziehungskraft des europäischen Projekts auf die sowjetischen Nachfolgestaaten und nicht zuletzt die eigenen Bürger fürchtet. Die von ihm von langer Hand vorbereitete völkerrechtswidrige Annexion der Krim und die Eröffnung eines Krieges in der Ost-Ukraine offenbarten die bis heute andauernde außenpolitische Handlungsschwäche der Union.

Zugleich unterschätzten die Europäer die Konsequenzen der Hinwendung der Obama-Administration zum pazifischen Raum. Diese Hinwendung beruhte einerseits auf der Einschätzung, dass hier ein neues und umkämpftes weltwirtschaftliches Kraftzentrum entstand. Andererseits hatten die USA als alleiniger Hüter der Weltordnung die eigenen Kräfte überdehnt. Trump setzt seit seinem Amtsantritt sogar offen auf europafeindliche Kräfte, so, indem er den Brexit kaum verhüllt anfeuert, und sorgt auch ansonsten durch seine erratische Politik für eine anhaltende Entfremdung zwischen Europa und seinem strategischen Partner - den Vereinigten Staaten von Amerika.

Schließlich wurde in den vergangenen Jahren deutlich, dass die geostrategischen Interessen Chinas nicht länger auf den pazifischen Raum begrenzt sind und weit nach Europa reichen. Chinesische Staatsunternehmen haben sich inzwischen in Europa allerorten eingekauft, und es besteht die Gefahr, dass sie die wirtschaftliche Schwäche einiger Mitgliedsstaaten oder Beitrittskandidaten ausnutzen, indem sie sich ein bestimmtes politisches Verhalten erkaufen können.

Der französische Staatspräsident hatte sich vor diesem Hintergrund vor den Europawahlen 2019 in einem bemerkenswerten Aufruf an

die Bürgerinnen und Bürger der Union gewandt, in dem er diese aufforderte, sich *jetzt* für einen europäischen Weg zu entscheiden. Bemerkenswert war dieser Appell, weil er zum ersten Mal auch Forderungen der europäischen Sozialdemokratie an prominenter Stelle aufnimmt. Dies geschieht etwa, wenn Emmanuel Macron mehr soziale Sicherheit oder eine bessere Verteidigung demokratischer Errungenschaften und Institutionen fordert. Für das deutsch-französische Verhältnis war es bezeichnend, dass die Bundeskanzlerin auf den Appell ihres Pariser Kollegen nicht zu antworten wusste. Und dies ist ein letzter zentraler Grund dafür, dass Europa nicht aus dem Krisenmodus herausfindet: Die viel beschworene Achse Paris-Berlin quietscht und klemmt in mancherlei Hinsicht.

Auswege aus der Krise

Die Europäische Union steckt seit bald fünfzehn Jahren in einem langen Winter, der in den letzten Jahren noch härter geworden ist. Und es stellt sich die Frage, wie lange er noch andauern wird. Patentrezepte zur Stärkung der Union gibt es nicht. Aber die Problembeschreibung bietet einige Ansatzpunkte zur Überwindung der Krise.

Erstens. Frankreich und Deutschland müssen sich wieder gemeinsam auf ihren europäischen Beruf besinnen.

Zweitens. Angesichts der Entwicklungen in Polen und Ungarn sollten Frankreich und Deutschland die Kommission und das Parlament darin unterstützen, einen wirkungsvollen Mechanismus von Sanktionen über den Entzug von Mitwirkungsrechten bis hin zum Ausschluss aus der Gemeinschaft zu erarbeiten, wenn sich Staaten aus der europäischen Wertegemeinschaft verabschieden und systematisch die Demokratie, die Freiheitsrechte oder den Rechtsstaats beschneiden.

Drittens. Frankreich und Deutschland müssen die Union darin bestärken, alle notwendigen Vorkehrungen gegen eine Wiederkehr der Finanz- und Wirtschaftskrise zu treffen. Hier ist die EU auf der Hälfte des Weges stehen geblieben. Länder wie Portugal, die sich aus einer schweren Krise herausgearbeitet haben, bedürfen besonderer Anerkennung, Länder wie Griechenland, die die Steuern (für Vermögende) senken und das Staatsdefizit so erhöhen, bedürfen besonderer Aufmerksamkeit. Die neue Kommission sollte

sich darauf konzentrieren, gegen das wirtschaftliche Nord-Süd-Gefälle eine nachhaltige Strategie zu erarbeiten und so rasch wie möglich konkrete Maßnahmen vorzuschlagen.

Und wir, die Bürgerinnen und Bürger? Wir sollten nicht nur europafeindlichen Tendenzen im eigenen Land begegnen und die pro-europäischen Kräfte fördern. Der Koalitionsvertrag der Großen Koalition trägt die Überschrift „Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land“. Von einem solchen Aufbruch ist zurzeit nichts zu spüren. Deswegen sollten die Bürger die Regierung und die sie tragenden Fraktionen an ihr Versprechen immer wieder erinnern. Und schließlich: Es fehlt nicht an vielen bi- oder multilateralen Initiativen und Formen der Begegnung unter den Bürgern Europas. Doch was ich am meisten vermisse, ist eine gesamteuropäische Bewegung der Bürgerinnen und Bürger, die an der Seite derjenigen steht, die gegen autoritäre Tendenzen in ihren Ländern aufbegehren. Die Erinnerung an die demokratischen Revolutionen vor 30 Jahren beinhaltet auch eine Verpflichtung: nämlich für die Demokratie und Freiheit jederzeit und überall in Europa einzutreten.