

Essay

Davon geht die EU nicht unter

Sie bekommt die griechische Krise nicht in den Griff. Ihre Mitglieder sind uneinig über die weitere Integration. Trotzdem bleibt die EU stark. Denn ein Europa der Einzelstaaten führt den Kontinent ins Abseits, **meint Dieter Freiburghaus**

Alle sprechen vom Grexit, wir nicht. Oder doch nicht nur, denn die Europäische Union hat noch etliche andere gravierende Probleme, die jedoch zurzeit vom Griechenland-Drama in den Hintergrund gedrängt werden: Putin und die Ostukraine; die chaotischen Zustände südlich des Mittelmeers; die unaufhaltsamen Flüchtlingsströme; die unhaltbar hohe Arbeitslosigkeit; Stimmengewinne rechtspopulistischer Parteien; Grossbritanniens Spiel mit dem Austritt. Da fragt man sich besorgt: Wird unter den Lasten das immer noch fragile politische System der Europäischen Union zusammenbrechen? Wird sie das Jahr 2020 erleben?

Doch wo Gefahr ist, wächst das Rettende auch, und die Hoffnung stirbt bekanntlich zuletzt. Das sind Trostworte für den Hausgebrauch, aber keine Garantien für das Überleben politischer Systeme, denn ihrer sind schon viele untergegangen. Geht es dabei um Staaten, haben wir immerhin viel historisches und aktuelles Anschauungsmaterial, das Aussagen über die Zukunft ermöglicht. Die USA, Frankreich und die Schweiz werden noch lange Zeit überleben, komme, was wolle. Ungarn,

Russland und Venezuela haben mit starken Turbulenzen zu rechnen, die sie mittels autoritärer Regimes durchzustehen versuchen. In Libyen, Afghanistan und im Sudan sind kaum mehr staatliche Strukturen vorhanden, es sind gescheiterte Staaten.

Die EU ist aber kein Staat, sie ist ein UPO, ein unidentifiziertes politisches Objekt, irgendwo im Niemandsland zwischen Staatenbund und Bundesstaat. Wir können sie mit nichts vergleichen, auf keine Erfahrung zurückgreifen. Zudem ist sie in rastloser Bewegung, ohne klares Ziel. Sie soll eine immer engere Union werden, doch einigen ist es bereits zu eng. Sie habe ein politisches Ziel, doch keiner weiss so recht, was das bedeutet. Kurz: Es fehlen uns Kriterien für die Beurteilung der Krisenresistenz dieses politischen Systems.

Aber immerhin, es ist schon sechzig Jahre alt und hat viele Krisen durchgestanden. Lässt sich wenigstens aus dieser Geschichte etwas lernen? Versuchen wir es. 1951 schlossen sich sechs westeuropäische Staaten, die unter dem Krieg stark gelitten hatten, unter französischer Anleitung zu einer Gemeinschaft für Kohle und Stahl zusammen - Frankreich, die Bundesrepublik Deutschland, Italien und die Benelux-Staaten. Es ging zunächst darum, das

Ruhrgebiet nicht wieder zur Waffenschmiede Deutschlands werden zu lassen. Jean Monnet entwarf dazu eine supranationale Organisationsform mit einer hohen Behörde und einem Gerichtshof. Eine Verteidigungsgemeinschaft, die zum Kern eines Bundesstaates hätte werden können, scheiterte 1954 am Nein der französischen Nationalversammlung. Also machte man wirtschaftlich weiter und gründete 1958 die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, kurz Gemeinsamer Markt genannt. 1965 brach der französische Präsident de Gaulle die Politik des leeren Stuhls vom Zaun. Er wollte eine stärkere Supranationalität verhindern, sein Ideal war ein Europa der Vaterländer. In kleinen Schritten wurden trotzdem Handelshindernisse abgebaut, die Arbeitnehmer erhielten das Recht auf Freizügigkeit. Grössere Pläne für eine Währungsunion und für eine gemeinsame Aussenpolitik blieben aber auf der Strecke. In den siebziger Jahren traten Grossbritannien, Dänemark und Irland der Gemeinschaft bei. Damit war klar: Wenn europäische Integration, dann durch diese Gemeinschaft. Die Wirtschaftskrisen jener Zeit verhinderten jedoch grössere Fortschritte. 1981 nahm man Griechenland auf, 1986 Spanien und Portugal, Länder mit wenig demokratischer Tradition und wenig entwickelter Wirtschaft. Nun waren es zwölf.

Wirtschaft als Motor der Integration

Mit Jacques Delors, dem damaligen Präsidenten der EG-Kommission, und seinem Binnenmarktprojekt kam in den achtziger Jahren wieder Zug in den Kamin. Was schon 1957 beschlossen worden war, wurde nun Realität: ein Markt ohne Grenzen für Personen, Waren, Dienstleistungen und Kapital. Eine Vertragsänderung, ein ambitiöses Gesetzgebungsprogramm und eine günstige Konjunktur machten es möglich. Bis 1992 konnte der Binnenmarkt in grossen Zügen realisiert werden. Das machte Lust auf mehr, und in Maastricht kam es zu einer grossen Vertragsrevision: Das Gebilde hiess nun Europäische Union, man wollte in der Aussen- und Sicherheitspolitik enger zusammenarbeiten, und die Wirtschafts- und Währungsunion wurde aus der Taufe gehoben; sie sollte zu einer gemeinsamen Währung führen. Die meisten Ökonomen blieben skeptisch, denn eine Währungsunion funktioniert nur, wenn die Mitglieder ähnlich entwickelt und leistungsfähig sind und wenn ein starker Staat das Vertrauen in dieses Geld gewährleistet. Beides war hier nicht der Fall. Dass Deutschland mit seiner D-Mark diesem Plan zustimmte, hing damit zusammen, dass Bundeskanzler Kohl damit Befürchtungen vor einem übermächtigen wiedervereinigten Deutschland besänftigen wollte.

Nachdem die Mauer in Berlin gefallen war, wurde der Niedergang des Sowjetsystems für die EU zu einer gewaltigen Herausforderung. 1995 traten Finnland, Österreich und Schweden der Union bei, nicht ohne ängstliche Seitenblicke auf das zusammenbrechende Osteuropa. Die Satellitenstaaten, die früher zum Westen gehört hatten, wollten nun dahin zurück: das Baltikum, Polen, Tschechien, die Slowakei, Ungarn, Slowenien. In einem von der EU unterstützten Kraftakt wurden diese Länder in wenigen Jahren politisch und wirtschaftlich auf eine neue Basis gestellt. Den Be-

völkerungen wurden grösste Lasten zugemutet, doch bald gab es Licht am Ende des Tunnels. 2004 traten diese Länder der EU bei, ausserdem Malta und Zypern. 2007 kamen Bulgarien und Rumänien dazu, 2013 Kroatien. Nie verdiente die EU den Friedensnobelpreis mehr als nach dieser im Grossen und Ganzen gelungenen Transformation.

In den neunziger Jahren wurden die Vorbereitungen für die gemeinsame Währung an die Hand genommen. Die Kriterien für den Beitritt wurden konkretisiert. Anfänglich dachte man, nur wenige Länder würden sie erfüllen. Doch wundersamerweise wurden es immer mehr, und 1999 startete der Euro unter Getöse mit elf Staaten, und zwei Jahre später kam Griechenland dazu. Niemand wollte Spielverderber sein und genau hinschauen. Nun ist diese Karre in den Dreck gefahren. Aber wir wollen ja hier die Grexit-Frage beiseitelassen, denn sie ist allenfalls der Tropfen, der das Fass zum Überlaufen bringen könnte.

Was lehrt also die Geschichte? Hätte man einen europäischen Bundesstaat gründen wollen, hätte man, wie etwa in der Schweiz, den USA und im zweiten deutschen Reich, mit der Aussenpolitik und der Verteidigung beginnen müssen. Dies misslang damals und ist auch seither nicht gelungen. Immer wieder hat man die Ökonomie als Motor der Integration eingesetzt. Das war nicht falsch, nur wird daraus kein Staat, sondern eben dieses hybride und schwer zu fassende Wesen einer Staatenverbindung. Könnte die EU unter den vielen Lasten zusammenbrechen? Wir wissen es nicht, und es wäre anmassend, heute eine Prognose zu stellen. Doch lassen sich verschiedene Szenarien ausdenken.

Ein Zusammenbruch kann nicht ausgeschlossen werden, allerdings ist nicht klar, was damit gemeint sein könnte. Der Austritt eines oder mehrerer Länder aus dem Euro? Neun sind ohnehin nicht dabei, und ein Dominoeffekt ausgehend von Griechenland erscheint inzwischen sehr unwahrscheinlich. Aber auch ein Austritt Grossbritanniens aus der Union brächte das kontinentale Schiff nicht zum Kentern. Dass ein Land seit dem Vertrag von Lissabon die EU geordnet verlassen kann, wirkt eher wie ein Überlastungsventil. Rechtspopulistische und europaskeptische Parteien mögen in verschiedenen Ländern noch zulegen, sie werden aber im Europaparlament weiterhin eine geringe Rolle spielen. Grössere soziale Unruhen zeichnen sich bis jetzt nirgends ab, die Personenfreizügigkeit ermöglicht die Abwanderung jüngerer Leute, und zu Hunger und Not wird man es nicht kommen lassen. Es gibt auch keine Anzeichen, dass die institutionelle Maschinerie Brüssels ins Stottern käme, im Gegenteil, sie läuft wie geschmiert. Die Grundlage aller EUPolitiken ist in den Verträgen über die Europäische Union festgelegt. Weil ihrer Veränderung alle zustimmen müssen, ist eine Weiterentwicklung kaum mehr möglich, aber ebenso ist eine Rückentwicklung ausgeschlossen. Der britische Premier Cameron hat auch begriffen, dass die EU nicht Kompetenzen an die einzelnen Staaten zurückgeben wird.

Was also dann? In der heutigen komplexen, unübersichtlichen, globalisierten Welt sind grosse Schritte kaum mehr möglich, denn niemand kann die Folgen abschätzen. Es spricht

hingegen immer einiges dafür, ungefähr so weiterzuwursteln wie bisher - bald hier ein Feuerchen austreten, bald da eine Wunde verbinden und bald dort Trost spenden. Man wird also Griechenland knapp über Wasser halten, die Flüchtlinge besser auf die Länder verteilen, die Nato-Ostflanke verstärken und im Übrigen etwa alles so belassen, wie es ist. Alle wissen, dass die Einzelstaaten keines der anstehenden Probleme allein besser lösen könnten als im EU-Verbund, und alle sind sich bewusst, dass ein Europa der Nationalstaaten diesen Kontinent weltpolitisch und ökonomisch ins Abseits manövrieren würde.

Positive Entwicklungen im Rahmen und am Rande der bestehenden Verträge sind weiterhin möglich. Man kann die Regierungen nicht daran hindern, gemeinsam Dinge zu beschliessen, auch wenn diese bis jetzt rechtlich nicht vorgesehen sind. So ist man dabei, eine Art Bankenunion aufzubauen, eine Überwachung der Banken durch die Europäische Zentralbank und ein Abwicklungsverfahren für marode Institute. Die Bekämpfung der Steuerhinterziehung ist mit dem automatischen Informationsaustausch stark vorangekommen. Der Aufbau der Energieunion macht Fortschritte, die Abhängigkeit von Russland sinkt. Man wird zu einer gemeinsamen Flüchtlingspolitik finden müssen. Die Strukturen für eine gemeinsame Sicherheitspolitik sind vorhanden, man muss sie nur füllen. Europa muss mehr für die Verteidigung aufwenden, und nichts spricht dagegen, dies in koordinierter Form zu tun. Trotz dem Problem mit Griechenland bewegt sich das Integrationsprojekt.

Vereinigte Staaten von Europa

Das ist alles wenig beflügelnd. Wir möchten aber die Leser, die Visionen mögen, nicht enttäuschen. Der gordische Knoten liegt darin, dass die Verfassungsverträge der EU kaum mehr abänderbar sind. Aber ohne eine grundlegende Revision ist es unmöglich, Europa auf eine bessere Basis zu stellen. Es gibt zwei Richtungen: Die einen wollen mehr Europa, eine Art Bundesstaat, den andern genügt ein gemeinsamer Markt. Und die Dritten wissen nicht, was sie wollen. Aus dem Dilemma gibt es nur einen Ausweg: Die Willigen, die mehr wollen, müssen sich zusammentun und eine Verfassung schreiben, wie es 1848 die Eidgenossen taten. Sie treten dann aus der EU aus und den Vereinigten Staaten von Europa bei, nach Volksentscheiden in jedem Land. Den andern wird empfohlen, die Union auf einen Europäischen Wirtschaftsraum zurückzubauen. Dann wird man dafür sorgen, dass die beiden Systeme durchlässig bleiben. Dass nur Frankreich und Deutschland gemeinsam einen solchen Prozess einleiten können, lehrt die Geschichte. Aber die Not muss grösser sein als jetzt, damit diese Reform angepackt wird.