

Zeitschrift: Schweizer Monat : die Autorenzeitschrift für Politik, Wirtschaft und Kultur
Band: 96 (2016)
Heft: 1040

Artikel: Europa als politische Idee
Autor: Münkler, Herfried
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-736384>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 29.04.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

1 Europa als politische Idee

Die EU verliert zunehmend an politischer Beweglichkeit und Handlungsfähigkeit.
Die aktuelle Debatte über «mehr» oder «weniger» Europa kann dieses Problem nicht lösen.
Wohl aber die Diversifizierung der Zugehörigkeitsform. Ein Vorschlag.

von Herfried Münkler

Die Europäische Union ist politisch wie wirtschaftlich überdehnt. Der amerikanische Historiker Paul Kennedy hat in seiner Analyse des Aufstiegs und Falls der grossen Mächte den Begriff der «imperialen Überdehnung», *Imperial Overstretch*, eingeführt und damit Konstellationen bezeichnet, in denen die Anforderungen an den Fortbestand einer politischen Ordnung die verfügbaren Ressourcen und die Bereitschaft der sie tragenden Bevölkerung, diese bereitzustellen, bei weitem übersteigen. In einer solchen Lage befindet sich heute die Europäische Union: Eurokrise, Russlandkrise, Flüchtlingskrise, Brexit – die Herausforderungen mehren sich, ohne dass die Union in der Lage wäre, sie zu bearbeiten und nachhaltige Antworten zu geben. Vielmehr wird Zeit gekauft, um in Zukunft Lösungen zu finden, von denen man jedoch nicht sagen kann, wie sie aussehen können, oder man hofft gar, dass sich die Probleme mit der Zeit von selber lösen. Infolgedessen ist es zu einer Anhäufung kurzfristig stillgestellter Krisen gekommen, die man vor sich herschiebt. Die Folge dessen ist offenkundig: Die EU verliert zunehmend an politischer Beweglichkeit und Handlungsfähigkeit, und die Zentrifugalkräfte in der Union steigen beständig an. Das kann auf Dauer nicht gutgehen.

Paul Kennedy hat in seiner historisch vergleichenden Studie zwei alternative Reaktionsweisen im Umgang mit *Imperial Overstretch* beobachtet: Fortsetzung der Politik, die zur Überdehnung führte, und den Versuch, die Überdehnung zu beseitigen. Das entschlossene Weiterbeschreiten des eingeschlagenen Weges rechtfertigt sich dabei mit der Annahme, dass es sich bei der konstatierten Überforderung um einen zeitlich begrenzten Engpass handle, den man hinter sich lassen müsse – und das sei am ehesten möglich, wenn man sich durch die augenblicklichen Probleme nicht irritieren lasse. Das Bild des Engpasses hat seine eigenen Suggestionen: Wer in ihm anhält oder umkehrt, begibt sich in grössere Gefahr als derjenige, der zügig weiterschreitet. Offenbar begreift man vor allem in Brüssel – im Parlament, in der Kommission und in der Verwaltung – die gegenwärtigen Probleme in diesem Bild des Engpasses. Paul Kennedys historisch informierte Auskünfte stimmen freilich wenig optimistisch: Imperiale Überdehnung führt, wenn darauf nicht mit einer Rücknahme der Herausforderungen reagiert wird, mit grosser Wahrscheinlichkeit

Herfried Münkler

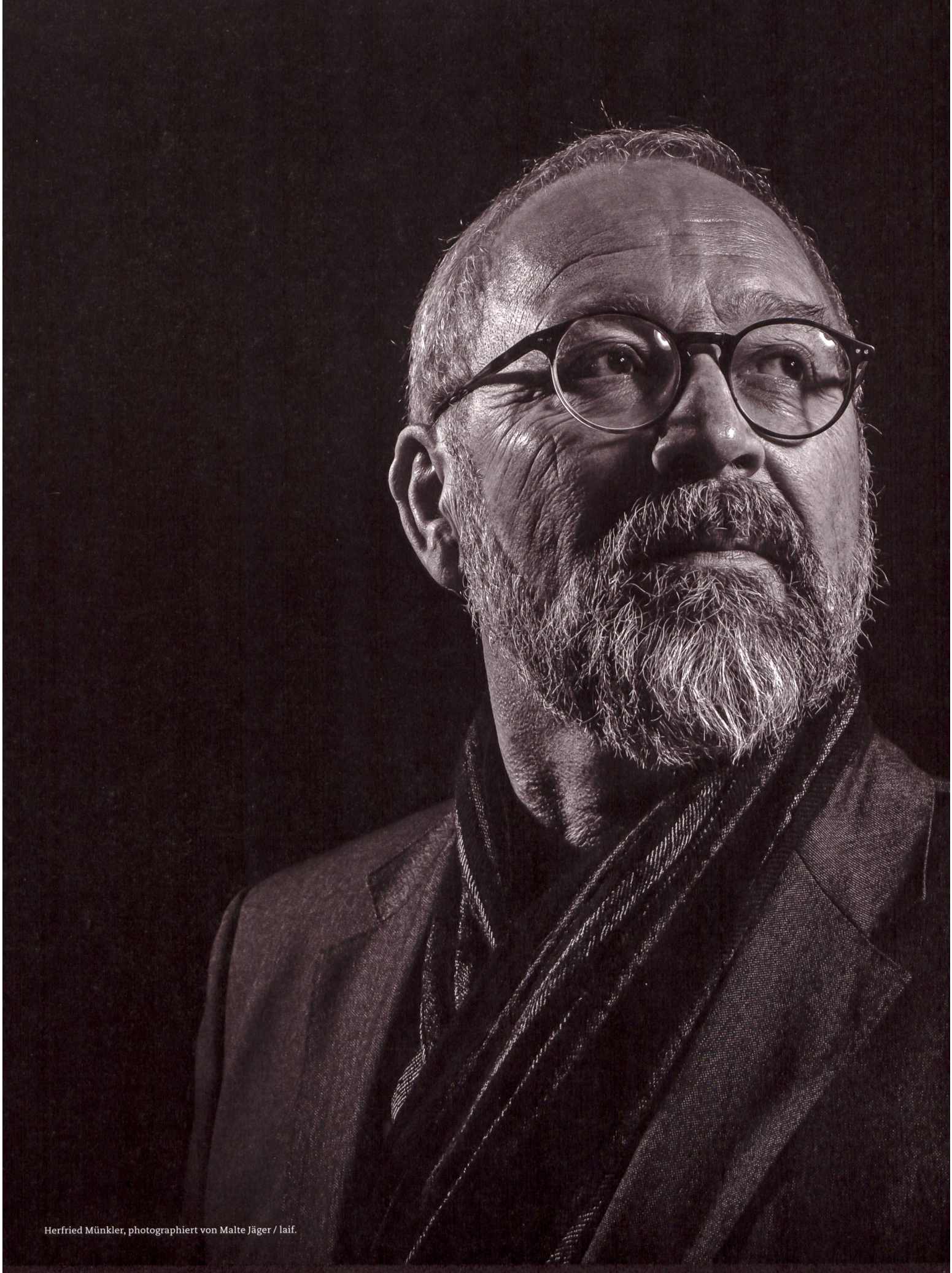
ist Politikwissenschaftler mit dem Schwerpunkt Politische Theorie und Ideengeschichte. Er lehrt als ordentlicher Professor an der Humboldt-Universität zu Berlin und gehört zu den führenden Wissenschaftlern seines Fachs in Deutschland. Zuletzt von ihm erschienen: «Kriegssplinter. Die Evolution der Gewalt im 20. und 21. Jahrhundert» (Rowohlt, 2015).

zum jähen Zusammenbruch oder allmählichen Zerfall einer grossräumlich angelegten Ordnung. Für einige Zeit gelingt es noch, unter Aufbietung aller Kräfte durchzuhalten, aber dann fordert die notorische Überlastung ihren Tribut und es kommt zum Kollaps.

Die Alternative zum Engpassbild und zur Devise vom Weitermachen ist die Beseitigung des *Imperial Overstretch*, indem man etwa bestimmte Positionen räumt oder neue Verbündete sucht, um die Ressourcenbasis zu vergrössern. Man kann das in der militärischen Metaphorik der Frontbegradigung beschreiben, kann ebenso aber auch zivile Bilder von Reformen bemühen, bei denen man das Niveau der Integration verändert und den auf Sonderrechte und Extrahilfe pochenden Ländern einen grösseren Spielraum lässt. Eine solche Strategie zur Verminderung der Zentrifugalkräfte verspricht Erfolg, solange die Hauptprobleme der Überdehnung im Innern der bestehenden Ordnung identifiziert werden; sobald es aber wesentlich um von aussen kommende Herausforderungen geht und diese das Gros der Probleme ausmachen, ist eine Strategie der Lockerung des Verbandes und der Gewährung grösserer Eigenständigkeit gegenüber den Teilen riskant: Sie kann das Gegenteil des Bezweckten bewirken und den Verfall der Grossraumordnung zusätzlich beschleunigen.

Schichttorte unbearbeiteter Krisen

Das Problem der Europäischen Union ist, dass in der von ihr aufgetürmten Schichttorte der unbearbeiteten Krisen und unge lösten Probleme sich solche, die aus dem Innern kommen, wie etwa bei der Eurokrise, mit Herausforderungen von aussen verbinden, die erst nachträglich zum inneren Problem der Union werden, weil die Mitgliedsstaaten auf sie unterschiedlich reagie-



Herfried Münkler, fotografiert von Malte Jäger / laif.

KATA JY2A TOR

Wagen Sie einen
anderen Blick auf
die gesellschaftlichen
Umwälzungen.
schweizermonat.ch

schweizer
monat SEIT 1921

ren. Das zeigt sich im Umgang mit einem wiedererstarkten Russland und dessen Auftreten gegenüber der Ukraine oder in Syrien, vor allem aber in der Frage, wie auf die nach Europa drängenden Flüchtlinge zu reagieren sei. Aus der Nahperspektive betrachtet, kann man auch hier von angestiegenen Zentrifugalkräften sprechen, aber das diesen Zentrifugalkräften zugrundeliegende Problem lässt sich nicht beseitigen, indem man den Grad der Integration vermindert, sondern indem man ihn vielmehr erhöht, um einheitliche Politik nach aussen zu betreiben. Dadurch soll die Glaubwürdigkeit und Reputation der Union gewahrt, wenn nicht vergrössert werden. Die relative Stärke Russlands, ebenso aber auch der Türkei gegenüber der Europäischen Union resultiert nicht zuletzt daraus, dass beide mit Grund darauf setzen, die EU-Mitglieder liessen sich gegeneinander ausspielen bzw. ihre jeweiligen Eigeninteressen seien so unterschiedlich, dass eine einheitliche Politik der EU unwahrscheinlich sei. In diesem Fall löst eine Reduzierung des Integrationsniveaus keines der Probleme und reduziert auch nicht die den Zusammenhalt gefährdenden Zentrifugalkräfte.

Was im einen Fall Abhilfe verspricht, nämlich die Rückführung des Integrationsniveaus, vergrössert im anderen die Probleme, und die seit längerem schon zu beobachtende Handlungsunfähigkeit der EU gegenüber Herausforderungen und Krisen ist nicht zuletzt eine Folge dessen, dass man sich mit guten Gründen für keine der beiden Möglichkeiten – Vertiefung und Ausbau der Integration oder Reduzierung des Integrationsniveaus zwecks Herstellung einer grösseren Flexibilität der Mitgliedsstaaten – entscheiden kann. Das Problem ist offensichtlich, dass in der EU die Frage eines Mehr oder Weniger an Integration als prinzipielle Alternative angesehen wird und man dementsprechend Probleme hat, sich mit einer differenzierten Strategie anzufreunden, die ein Mehr an Gemeinsamkeit in einigen Politikfeldern und Ländern mit einem Weniger an Integration in anderen Politikfeldern und anderen Ländern klug miteinander verbindet. Das jedenfalls wäre, von der Art der Herausforderungen her betrachtet, die angemessene Reaktion auf die konstatierte Überdehnung.

Legt man diese Alternative im Umgang mit Überdehnung zugrunde, so könnte die sich hinziehende Krise der Union und das Fehlen überzeugender Antworten darauf eine Folge fehlender analytischer wie strategischer Fähigkeiten der Europapolitiker sein, von denen man ja seit jeher gesagt hat, sie seien die zweite oder dritte Garnitur der politischen Talente eines Landes, in der Regel diejenigen, die in ihren Herkunftsländern gescheitert seien oder die man «nach Brüssel geschickt» habe, damit sie zu Hause nicht mehr störend auffielen. Wenn dem so wäre, wäre das schlimm, aber letzten Endes durch eine Verbesserung des politischen Personals in Brüssel lösbar. Wirklich verhängnisvoll wäre hingegen, wenn das Ausbleiben einer nachhaltigen Antwort auf den *Imperial Overstretch* selbst Bestandteil dieser Überdehnung wäre – nämlich ein politikstruktureller Gegensatz der Mitgliedsstaaten hinsichtlich dessen, wo ein Mehr und wo ein Weniger an

Integration vonnöten sei. Das wäre dann eine lösungsaverse Überdehnung, die zwangsläufig in den Zusammenbruch der grossräumlichen Ordnung führen muss. Vom Ende des Römischen Reichs bis zum Zerfall des Sowjetimperiums lassen sich Beispiele dafür finden.

Staatenbund oder Bundesstaat?

Welche der beiden Erklärungen zutrifft, ist im Augenblick kaum mit Sicherheit zu sagen, weswegen es lohnend ist, auch unabhängig von ihrer Realisierbarkeit Perspektiven zu erkunden, in denen die beiden konträren Entwicklungsrichtungen des Europa-Projekts, das Mehr und das Weniger an Integration, in einer Form miteinander verbunden werden, dass dies eine nachhaltige Antwort auf den beschriebenen *Imperial Overstretch* der Union darstellt. Dafür ist zunächst vonnöten, die Ursachen zu analysieren, die zu dieser Überdehnung der Union geführt haben. Die nämlich war keineswegs zwingend in dem ursprünglichen Europa-Projekt angelegt, dem «Europa der Sechs», bestehend aus der alten Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Italien, den Niederlanden, Belgien und Luxemburg. Wäre es dabei geblieben – wobei sich das Projekt von der anfänglichen Wirtschaftsgemeinschaft durchaus zur heutigen Union hätte weiterentwickeln können, jedoch keine neuen Mitglieder hinzugekommen wären –, so gäbe es wohl auch die Überschuldung Italiens, die französische Neigung, über die wirtschaftlichen Verhältnisse des Landes zu leben, und die Fragilität des belgischen Staates, aber die daraus erwachsenen Zentrifugalkräfte wären deutlich schwächer und sehr viel leichter zu bändigen als im gegenwärtigen Europa. Zwei Faktoren dürfen dabei ausschlaggebend sein: die sehr viel grössere sozioökonomische Homogenität des Europa der Sechs und die deutlich geringeren Divergenzen in den politischen Kulturen der Mitgliedsländer, von der Vorstellung von Rechtsstaatlichkeit bis zur Bedeutung ethnischer Nationsvorstellungen für die operative Politik. Und weil man sich ähnlicher wäre, wäre es auch leichter, zur Formulierung einer gemeinsamen Politik zu gelangen und tragfähige Kompromisse zu schliessen. Das heisst nicht, dass dieses Europa der Sechs zu den Ländern, die heute Mitglied der EU sind, keine Beziehungen entwickelt hätte, die weit über das Niveau sonstiger politischer, wirtschaftlicher und kultureller Beziehungen zwischen den Staaten hinausgingen, aber sie wären von geringerer Intensität als die zwischen den Sechsen. Die Sechs hätten ein «Kerneuropa» gebildet und von hier aus die europäischen Anrainerstaaten in abgestufter Form in ihr Projekt eines Raumes des Friedens und des Wohlstands eingebunden.

Auf diesem am klassischen imperialen Modell von Zentrum und Peripherie orientierten Weg ist das Europa-Projekt nicht weiterentwickelt worden, sondern man hat sich vorwiegend am Staatenmodell orientiert, konnte sich dabei aber nicht entscheiden, ob die Entwicklung in Richtung eines Staatenbundes oder eines Bundesstaates gehen soll. Das aber heisst, dass alle, die am Europa-Projekt teilnahmen, dies zu gleichberechtigten Bedingungen

taten. Dafür gab es mit Blick auf die europäische Geschichte gute Gründe, aber in der permanenten Wiederholung dieser guten Gründe in der politischen Kommunikation hat man sich viel zu wenig mit den Voraussetzungen und Konsequenzen beschäftigt, die das Staatsprojekt mit sich brachte.

Dass man das nicht getan hat, war – vermutlich – eine Folge dessen, dass die Frage Staatenbund oder Bundesstaat offengeblieben war, so dass man glauben konnte, man habe ja eine Alternative zur Verfügung, wenn sich die Probleme mehren und es an Lösungen mangeln sollte. Die Folge dessen wiederum war, dass alle Probleme unter der Alternative von mehr Integration (Bundesstaat/Föderation) oder weniger Integration (Staatenbund/Konföderation) gesehen wurden und eine im Hinblick auf bestimmte Räume und Politikfelder differenzierte Kombination aus beidem nie ernstlich durchdacht und konzeptionell ausgearbeitet wurde. Dieses Versäumnis wurde für das Europaprojekt in dem Augenblick zur Falle, als die Sechs von immer mehr Staaten mit der Erwartung konfrontiert wurden, sie wollten vollberechtigtes Mitglied der Gemeinschaft werden. Die als Voraussetzung für den Beitritt entwickelten Kriterien legten die Mitgliedschaft letzten Endes in die Hände der Beitrittswilligen: Sobald sie erfüllt sind, lassen sich gegen den Beitritt keine durchschlagenden Einwände mehr geltend machen. Die zwangsläufige Folge dessen war der Weg zur Überdehnung der Union sowie die schrittweise Erosion ihrer politischen Handlungsfähigkeit.

Die Europapolitiker und die sie begleitende Europawissenschaft haben in den zurückliegenden drei Jahrzehnten eine Herausforderung nicht bedacht, die am Ende des 16. Jahrhunderts der italienische Politiktheoretiker Giovanni Botero auf die Formel gebracht hat, es sei erheblich leichter, Staaten zu erweitern und zu vergrössern, als sie auf dem erreichten Niveau zu stabilisieren und zu erhalten. Für die Vergrösserung bedürfe es nämlich bloss der Macht, für die Erhaltung des Staates oder Reichs aber der Weisheit und Klugheit. Solange das Europaprojekt von immer

neuen Beitrittskandidaten umstellt war, war alles im Fluss, man wurde immer grösser, was als Indiz angesehen wurde, sich auf dem richtigen Weg zu befinden. Und die Probleme, die unterdessen auftauchten, konnten als interimistische Störungen abgetan werden: Sie seien leicht zu bewältigen, wenn man erst einmal den nächsten oder übernächsten Schritt gemacht habe. Mit der zweiten Runde der Osterweiterung änderte sich dann die Lage – in dem Moment, in dem es vornehmlich nicht mehr um Erweiterung, sondern um Konsolidierung ging. Die attraktiven Kandidaten, sichere Nettobeitragszahler, wie Norwegen und die Schweiz, wollten nicht (mehr) beitreten, und bei denjenigen, die beitreten wollten, handelte es sich auf unabsehbare Zeit um Nettoempfänger: die Balkanländer, einige Kaukasusstaaten, die Ukraine usw. Dann kamen die Euro- und die Flüchtlingskrise – mit einem Mal war der Optimismus, der die Erweiterungsphase getragen hatte, dahin und allenthalben machte sich Skepsis breit, ob die EU in ihrer aktuellen Verfassung die auf sie zukommenden Herausforderungen werde bewältigen können. Einmal mehr hatte sich das Botero-Theorem bewahrheitet: Die wirkliche Herausforderung kam mit der Konsolidierung und Stabilisierung, und ihr gegenüber sind alle vorangegangenen Probleme und Krisen eher Kleinigkeiten gewesen.

Naiv und unter Zugzwang

Es waren indes nicht nur ein naiver Optimismus und die verwegene Annahme, ein Projekt wie die Europäische Union sei historisch präzedenzlos, weswegen man dafür aus der Geschichte nichts lernen könne und, um mit Arthur Schopenhauer zu sprechen, «den Narren auf eigene Faust spielen» dürfe, die in die gegenwärtige Krise der EU geführt haben. Für die Bereitwilligkeit zur Aufnahme immer neuer Anwärter in das Europaprojekt sprachen durchaus auch demokratische und geopolitische Überlegungen: die Süderweiterung, die Portugal, Spanien und Griechenland betraf, war nicht zuletzt dadurch motiviert, dass man auf diese

Anzeige

Familie Zahner | 8467 Truttikon
052 317 19 49 | www.zahner.biz | zahner@swissworld.com



Fr. 20.—

Truttiker Pinot Noir Barrique

½ neues Holz (Allier, Vosges)

Weise das zarte Pflänzchen des demokratischen Rechtsstaats, das dort nach den Jahren diktatorischer und autoritärer Regimes am Aufblühen war, beim Wachsen fördern wollte; die Süderweiterung wurde durch die Norderweiterung um Grossbritannien und die Skandinavien ergänzt, mit der eine Reihe von Nettozahlern beitraten, während die Süderweiterung Nettoempfänger in das Europaprojekt hereingebracht hatte. Die Norderweiterung war schon darum erforderlich, damit die Kosten der Süderweiterung nicht nur von den bisherigen Mitgliedsstaaten getragen werden mussten. Und die Osterweiterung schliesslich sollte verhindern, dass vom Baltikum bis zum Schwarzen Meer eine Zone der politischen Instabilität und der Armut entstand, wie das in der Zwischenkriegszeit der 1920er/'30er Jahre der Fall war. Es gab also gute Gründe dafür, dass sich die EG-Staaten um ihre Anrainer und die Peripherie kümmerten und in deren Stabilität und Prosperität investierten – aber das erklärt nicht, warum dafür der Beitritt als Vollmitglied vonnöten war.

Offenbar hat bei allen diesbezüglichen Überlegungen und Nichtüberlegungen der Umstand eine Rolle gespielt, dass Europa als politisch-kultureller Raum keine geographisch eindeutige Gestalt und von daher jede Festlegung, wer zu einem «Kerneuropa» dazugehören solle und wer nicht, etwas Willkürliches hat, das jederzeit durch Verweise auf eine der vielen anderen kulturellen Traditionen konterkariert werden kann. Und spätestens von dem Augenblick an, da man das politisch verfasste Europa nicht mehr wesentlich als Willensentscheidung begriff, sondern als Verwirklichung eines alten Traums, als den Versuch, kulturellen Traditionen eine politische Gestalt zu geben, verfügte man über keine plausiblen Argumente mehr dafür, warum nicht alle diejenigen am Europaprojekt gleichberechtigt mitwirken und teilhaben sollten, deren Territorium zu einem früheren Zeitpunkt Schauplatz eines Herkunftsstrangs europäischer Kultur gewesen ist. Es gab infolgedessen fast nur Inklusions-, aber so gut wie keine Exklusionsargumente. Hätte man sich in dieser Situation mit der Geschichte der Nationsbildung in Europa beschäftigt, so hätte man sehen können, welche politischen Vorzüge das französische Konzept der Willensnation gegenüber dem deutschen Konzept der Kulturnation gehabt hat, und wäre gewarnt gewesen.

Immerhin – das alte Europa der Sechs konnte für sich geltend machen, es sei weitgehend mit dem Reich Karls des Grossen identisch, und damit hatte es so etwas wie eine politisch-kulturelle Herkunfts- und Gründungserzählung. Solange man den deutsch-französischen Gegensatz und das notorische Minderwertigkeitsempfinden der Italiener gegenüber ihren nördlichen Nachbarn als das politische Zentralproblem Europas ansah, war das «karolingische Europa» dessen Lösung. Aber daneben gab es alternativ noch das mediterrane Europa, und sobald die klassische Antike als eine der kulturellen Wurzeln Europas ins Spiel kam, war dessen partieller Ausschluss aus dem Europaprojekt kaum zu begründen. Vermutlich hat diese kulturelle Filiation bei der Aufnahme Griechenlands nicht nur in die EU, sondern auch in den Euroraum die ent-

scheidende Rolle gespielt – wider alle ökonomischen Einwände. Und schliesslich gab es noch die Vorstellung von der lateinischen Christenheit, womit über die Grenzen des karolingischen Reichs hinaus der geographische Raum Mittel- und Ostmitteleuropas in das Europaprojekt aufzunehmen war. Aus den verschiedenen kulturellen Filiationen Europas liessen sich weder eine spezifische Identität noch ein klar abgegrenzter Raum herausfiltern. Das hätte eigentlich dafür gesprochen, auf kulturelle Legitimationen zu verzichten und das politisch verfasste Europa als einen politischen Willensakt zu begründen, der historisch kontingent war und sich dennoch ohne schlechtes Gewissen als exklusives Projekt zu behaupten gedachte. Der Franzose Charles de Gaulle hat das so gesehen; die Späteren haben sich das nicht zugetraut, und dementsprechend haben sie sich auf einen Erweiterungsprozess eingelassen, der jetzt in einer Konstellation politischer Überdehnung zum Stillstand gekommen ist.

Gibt es da noch einen Ausweg?

Identifiziert man das Europaprojekt einmal nicht mit den 28 bzw. 27 Mitgliedern der EU, sondern begreift es als eine palimpsestförmige Aufeinanderlegung von Räumen und Grenzen, so sind neben dem eigentlichen EU-Raum der Euroraum, der Schengenraum, der EWR-Raum, der OSZE-Raum und noch einige andere mehr zu identifizieren, und bei der Betrachtung dieses Systems aus Kreisen und Ellipsen tritt so etwas wie ein europäisches Zentrum hervor, das im weiteren Sinn als «Kerneuropa» zu bezeichnen ist. Die Betrachtung des Europaprojekts als einer Ordnung aus Kreisen und Ellipsen, die unterschiedliche Grade von Bindung und Verpflichtung darstellen, deutet einen Ausweg aus der Krise der erstarrten EU an. Es gibt viele Wege, die zu einem solch modifizierten Europa führen, und welcher davon beschritten werden kann/soll, ergibt sich aus dem politischen Prozess. Durch die Diversifizierung der Zugehörigkeitsform und der damit verbundenen Rechte wie Pflichten jedenfalls kann das Europaprojekt die Flexibilität gewinnen, die den jetzt gefährlich gewordenen Zentrifugalkräften entgegenwirkt, und ein derart diversifiziertes Europa sollte auch die Entschlossenheit entwickeln, die vonnöten ist, um den von aussen kommenden Herausforderungen gewachsen zu sein. Zusammengefasst heisst das: mehr gemeinsame Aussen- und Sicherheitspolitik der Europäer und weniger Einwirken auf die Regelung der inneren Angelegenheiten. ◀

Einschlägige Literatur:

- Paul Kennedy: Aufstieg und Fall der grossen Mächte. Ökonomischer Wandel und militärischer Konflikt von 1500 bis 2000. Aus dem Englischen von Catharina Jurisch. Frankfurt am Main: Fischer, 1989.
 Wolf Lepenies: Die Macht am Mittelmeer. Französische Träume von einem anderen Europa. München: Hanser, 2016.
 Herfried Münkler: Imperien. Die Logik der Weltherrschaft – vom Alten Rom bis zu den Vereinigten Staaten. Berlin: Rowohlt, 2005.
 Furio Cerutti/Enno Rudolph (Hrsg.): Brauchen die Europäer eine Identität? Politische und kulturelle Aspekte. Zürich: Orell Füssli, 2011.