

## Vorwort

Die EU steckt in der Krise. Sie kann aus ihr herausfinden, wenn die Ziele der EU überprüft und neu formuliert werden. Ich vertrete in diesem Buch die These, dass die EU ihre Zaghaftigkeit und ihren Provinzialismus aufgeben und sich in erster Linie als globaler Akteur verstehen muss. Schluss mit dem kleinlichen Nationalismus, der gegenwärtig die EU blockiert sowie den Bürgerinnen und Bürgern schadet! Die EU muss ein Projekt ihrer Bürgerinnen und Bürger werden.

Zu diesem Zweck ist die europäische Demokratie weiterzuentwickeln – ganz nach dem historischen Grundsatz von Willy Brandt: »Wir wollen mehr Demokratie wagen.« Dazu gehören der Ausbau der politischen Rechte, insbesondere des Wahlrechts, und weiterer Mitbestimmungsformen wie europäischen Volksabstimmungen. Die Grundsätze für eine zukunftsfähige Gesellschaft müssen entschiedener als bisher umgesetzt werden. Dazu zählen Geschlechtergleichheit und -gerechtigkeit ebenso wie Nichtdiskriminierung und Förderung der Vielfalt, Grund- und Menschenrechtsschutz ebenso wie Maßnahmen zum Abbau gesellschaftlicher Gewalt, Humanitarismus, Umweltschutz, faire Wirtschaft und vieles mehr. Dies sind zugleich positive Prinzipien der globalen Zivilisation, als deren Fürsprecherin und Hüterin nach dem Rückzug der USA nur noch die EU infrage kommt.

Das Ziel, europäische Einheit herzustellen, ist immer noch richtig, aber die Frage, wozu wir die europäische Einheit brauchen, muss neu beantwortet werden. Historisch diente die Herstellung europäischer Einheit der Befriedung Europas. Dieses Ziel ist überwiegend erreicht. Nun heißt es für Europa, Verantwortung für die globale Zivilisation zu übernehmen, denn das liegt ebenso im Interesse Europas wie anderer demokratischer Staaten in der Welt, die sich gemeinsam gegen die Ausbreitung einer anderen, nämlich von negativen Werten wie Terrorismus, global organisierter Kriminalität und Gewaltherrschaft getragenen Zivilisation wehren.

Gelingen wird das nur, wenn die EU zu einem Projekt ihrer Bürgerinnen und Bürger umgestaltet wird. Die Zukunft der EU beginnt folglich mit einer entschiedenen inneren Reform. Hierzu bedarf es weiter gehender und mutigerer Maßnahmen, als sie Politikerinnen

und Politiker mit Regierungsverantwortung derzeit vorschlagen. Auch diesbezüglich muss der vorherrschende Kleinmut und Provinzialismus überwunden werden.

Mir ist daran gelegen, dass die EU eine erfolgreiche Zukunft haben möge. Ich bin allerdings nicht der Meinung, das sei nur möglich, wenn die EU zuerst abgeschafft und dann ganz anders neu gegründet würde. Die vorhandenen Grundlagen sind gut genug, um mit ihnen arbeiten zu können. Voraussetzung ist, dass bei Reformen geklotzt und nicht gekleckert wird.

## Einleitung

Seit einigen Jahren erweckt die Europäische Union den Eindruck einer krisengeschüttelten Organisation, die in ihrer Handlungsfähigkeit gelähmt scheint – nachdem sie fast zwei Jahrzehnte lang wie beflügelt in der Höhe gesegelt war: Zunächst war das von Jacques Delors (Kommissionspräsident 1985–1995) favorisierte Konzept des Binnenmarkts von den Mitgliedern der Europäischen Gemeinschaft zum Programm gemacht worden. Es startete mit der Einheitlichen Europäischen Akte von 1986 und wurde zügig umgesetzt.

Dann kamen der Fall der Mauer und die Öffnung des Eisernen Vorhangs 1989, die für neuen Optimismus sorgten. Der daraufhin ausgehandelte Vertrag von Maastricht (1992) begründete die Europäische *Union* und stellte die Weichen für eine gemeinsame Währung ebenso wie für die 2004 folgende Aufnahme der drei baltischen und der ostmitteleuropäischen Staaten Polen, Tschechische Republik, Slowakei, Ungarn und Slowenien sowie Maltas und Zyperns. Bulgarien und Rumänien traten 2007, Kroatien 2013 bei.

Bald nach dem Vertrag von Maastricht entwickelte man eine Grundrechtecharta der EU, die auf dem Gipfel von Nizza 2000 feierlich vorgestellt wurde (sie ist heute Teil des geltenden EU-Vertragswerkes). Danach nahm der europäische Verfassungskonvent seine Arbeit auf und legte 2003 einen Entwurf für eine europäische Verfassung vor, der den Mitgliedsländern zur Abstimmung überreicht wurde.<sup>1</sup> Die meisten Staaten hatten bereits ihre Voten abgegeben, als die beiden Volksabstimmungen in Frankreich und in den Niederlanden 2005 zur Ablehnung führten. Ein einziges Veto hätte freilich schon genügt, um die europäische Verfassung zu kippen.

Das Projekt landete daher auf dem Friedhof für gescheiterte Vorhaben, auf dem schon die 1948 gescheiterte Beteiligung der ostmitteleuropäischen Staaten am Marshallplan, die 1954 gescheiterte Europäische Verteidigungsgemeinschaft, das zweimalige Scheitern von Norwegens Beitritt 1972 und 1994, das Scheitern des Beitritts der Schweiz (das Gesuch wurde erst 2016 zurückgezogen) und manch anderes Nichtverwirklichtes einige Gräber belegen. Zwar rettete der anstelle des Verfassungsprojekts 2007 ausgehandelte Vertrag von Lissabon, der am 1. Dezember 2009 in Kraft trat, einige Vorschläge aus

dem Projekt, er stärkte aber insgesamt die Nationalstaaten. Damit wurde die Unionsidee verwässert.

Die Finanzkrise ab 2007 brachte zudem an den Tag, dass die einzelnen Staaten sich in ihren Auffassungen von Wirtschafts-, Schulden- und Finanzpolitik erheblich voneinander unterscheiden – bis heute lässt sich das in zugespitzter Weise am Fall Griechenland beobachten. Angesichts der Mühen der Entscheidungsfindung in der Finanz- und Schuldenkrise sowie des fortdauernden Zähneknirschens gegenüber einer vermeintlichen deutschen Dominanz hat sich ungeachtet der tatsächlichen Entscheidungen und Erfolge bei zahlreichen Bürgern das Bild einer nur noch mühsam arbeitenden EU und unwillig kooperierender Mitgliedsländer verfestigt. Hinzu kommt das objektive und anhaltende Versagen der Gemeinschaft in der Flüchtlingskrise, das allen die nationalen Brüche in der EU vor Augen geführt hat. Entsprechend wächst die Skepsis gegenüber der Leistungsfähigkeit und Nützlichkeit der EU an. Die Eröffnung von Vertragsverletzungsverfahren am 13. Juni 2017 gegen Polen, die Tschechische Republik und Ungarn wegen deren Weigerung, Flüchtlinge nach dem rechtsgültig beschlossenen Verteilungsschlüssel aufzunehmen,<sup>2</sup> und die harsch ablehnende Reaktion der drei Länder unterstreichen, dass diese Krise längst nicht ausgestanden ist.

Doch damit nicht genug: Während die EU den Kampf gegen Korruption führt, verwässert die Regierung in Rumänien die Antikorruptionsgesetze und unterläuft die Korruptionsbekämpfung. Infrage gestellt und konkret bedroht sind inzwischen die Pressefreiheit, Meinungsfreiheit und Unabhängigkeit der Gerichte. Zunächst betraf das insbesondere die Verfassungsgerichte im Ungarn des Viktor Orbán und im Polen des Jarosław Kaczyński; inzwischen wurde in Polen der Justizminister per Gesetz ermächtigt, Gerichtspräsidenten zu berufen und abzusetzen. Die neuesten Gesetze von Dezember 2017 unterwerfen Teile der Justiz dem Staatspräsidenten. Dies unterminiert die Gewaltenteilung, die zu den Fundamenten der Demokratie gehört. Am 20. Dezember 2017 hat daher die EU-Kommission erstmals von Artikel 7 des EU-Vertrages Gebrauch gemacht. Letzterer sieht Sanktionen gegen Mitglieder vor, die die in Artikel 2 aufgeführten Werte der EU (Freiheit, Demokratie, Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit) gravierend missachten.<sup>3</sup>

Gegen Ungarn läuft bereits ein Vertragsverletzungsverfahren be-

züglich des Gesetzes über Einrichtungen der höheren Bildung, das speziell darauf abzielt, die Central European University (CEU) zu schließen.<sup>4</sup> Solche Verfahren aber gibt es zu jedem Land dutzendfach. Im Oktober 2017 waren in der gesamten EU 2700 laufende Verfahren anhängig, die zwischen 2002 und 2017 eröffnet wurden.<sup>5</sup> Das relativiert die Bedeutung des Schritts der Kommission erheblich: Vertragsverletzungsverfahren gehören zum EU-Alltag, und die Gesamtzahl der laufenden bzw. abgeschlossenen Verfahren beläuft sich auf 46 860 (Stand vom 20. Oktober 2017).

Jedenfalls entstand in den letzten Jahren der unverändert anhaltende Eindruck, die Berufung auf gemeinsame Prinzipien sei das Papier, auf dem sie stehen, nicht wert. Dazu kam, dass rechtspopulistische, ausdrücklich EU-feindliche Parteien 2014 in größerer Zahl in das Europäische Parlament einzogen und in allen Mitgliedsländern immer mehr Wählerinnen und Wähler überzeugen konnten. Höhepunkt der insgesamt negativ anmutenden Dynamik war das Brexit-Votum im Vereinigten Königreich vom 23. Juni 2016.

Weitere Krisenmomente wie die verheerenden Terroranschläge in Paris, Nizza und Brüssel 2015 und 2016, in Berlin 2016, in Manchester, London und Barcelona 2017 ließen Lücken nicht nur in der internationalen, sondern auch in der europäischen Sicherheitszusammenarbeit erkennen. Außerdem wurde bekannt, dass die EU-Mitgliedstaaten einander unverändert bespitzeln, trotz offizieller Freundschaft in der EU.

Auch in außenpolitischen Fragen zeigte die EU Schwäche. Der aggressiven Politik Russlands unter Wladimir Putin in Bezug auf Georgien 2008 und die Ukraine, etwa anlässlich der Krimannexion 2014, wurde kaum etwas entgegengesetzt. Zwar gelang es, wirtschaftliche Sanktionen zu verhängen und diese regelmäßig zu verlängern. Zugleich aber beeilten sich viele Politiker und Politikerinnen, nach Moskau zu reisen, um dort ihre Skepsis gegenüber den Maßnahmen auszudrücken. Stattdessen suchte man nach Wegen, um die Folgen der russischen Gegensanktionen für Europa, etwa im Bereich landwirtschaftlicher Produkte, zu vermeiden. Das alljährliche Wirtschaftsforum in St. Petersburg wird von europäischen Politikerinnen und Politikern sowie Wirtschaftsführerinnen und Wirtschaftsführern weiterhin gut besucht. Solidarität auf der Grundlage der Werte der EU kann man das nicht nennen. Gemeinsame Beschlüsse, und seien es

Sanktionsbeschlüsse, solidarisch zu achten, gehört aber nun einmal zur Solidarität in der EU dazu.

Nicht zuletzt im sozialen und wirtschaftlichen Bereich kommt es regelmäßig zu Spannungen und Interessenskonflikten innerhalb der Staatengemeinschaft. Ein Konzept wie das der EU funktioniert besonders gut, wenn die sozialen und wirtschaftlichen Ungleichgewichte zwischen den Staaten gering sind. Das ist in der EU nicht der Fall, im Gegenteil. Der Abbau des Ungleichgewichts gehört zwar zu den maßgeblichen Zielen der EU, aber er kommt nur langsam voran. So ergeben sich fortlaufend Situationen, die die einen als Lohn-, Sozial- oder Steuerdumping kritisieren, während sie die anderen als mit den Regeln der EU völlig vereinbar verteidigen. Besonders betroffen sind die Baubranche, das Speditionswesen, das Handwerk in Grenzregionen, soziale Dienste oder die unterschiedlichen Steuersätze für Unternehmen, die zu Wettbewerbsverzerrungen führen können. Die Bedingungen für fairen Wettbewerb zwischen sehr ungleichen Staaten zu schaffen, ist schwierig. Dabei scheint häufig ein bestimmtes Muster von Ungleichheit hervor: starker Norden und Westen versus schwächeren Osten und Süden.

Unterdessen gibt es jedoch Anzeichen für eine Überwindung der Krise. Auf dem informellen EU-Gipfel von Bratislava (September 2016) wurden Bereiche der Zusammenarbeit definiert, die im Interesse aller Mitgliedsländer liegen und dem Wohl der Menschen in der EU dienen. Die Kommission und ihr Präsident Jean-Claude Juncker haben einige Monate später, im März 2017, ein Weißbuch mit Zukunftsszenarien für die EU veröffentlicht. In Rom wurde im selben Monat anlässlich des sechzigjährigen Jubiläums der Unterzeichnung der Römischen Verträge von 1957 (EWG, der dazugehörige Euratom-Vertrag wurde beredt verschwiegen) eine gemeinsame Erklärung verabschiedet, die eine Synthese aus den Erklärungen von Bratislava und aktuellen Reformideen darstellt. Am 31. Mai 2017 veröffentlichte die EU-Kommission zudem ein »Reflexionspapier zur Vertiefung der Währungs- und Wirtschaftsunion«<sup>6</sup>.

Die ›Philosophie‹ all dieser Verlautbarungen ist ebenso einfach wie richtig: Es geht darum, die zum Teil seit Jahrzehnten bestehenden gemeinsamen Ziele nun tatsächlich umzusetzen. Implizit zeigt sich darin, dass ein Teil der Krise dem Umstand geschuldet ist, dass die Lücke zwischen den vereinbarten Zielen und dem Stand der Umset-

zung zu groß geworden ist. Nehmen ist leichter als Geben, aber in einem funktionierenden Gemeinwesen ist beides in einem ausgewogenen Verhältnis nötig.

In mehreren Wahlen der jüngeren Vergangenheit haben die rechtspopulistischen Kandidaten und Parteien zunächst nicht mehr zulegen können, doch im zweiten Halbjahr 2017 scheint sich der Trend zu ihren Gunsten geändert zu haben. Zuerst haben sie Stimmen eingebüßt, wie etwa bei der österreichischen Bundespräsidentenwahl 2016 und bei der Wahl in den Niederlanden 2017. In Frankreich wiederum hat der rechtsextreme Front National bei den Präsidentschaftswahlen zwar im ersten Wahlgang sichtlich zugelegt, die Stichwahl aber ebenso deutlich verloren (33,9 Prozent für Marine Le Pen gegenüber 66,1 Prozent für Emmanuel Macron). Bei den Wahlen zur Assemblée Nationale, dem französischen Parlament, hat die Partei von Präsident Macron, La République en Marche, am 18. Juni 2017 die absolute Mehrheit erreicht (350 von 577 Sitzen). Der rechtsextreme Front National von Marine Le Pen hat allerdings acht Sitze gewonnen, in der vorigen Legislaturperiode waren es nur zwei gewesen. Gleichwohl ist der Erfolg dieser Partei sehr moderat geblieben, denn sie hat im Parlament nicht einmal Fraktionsstärke erreicht.

Im Vereinigten Königreich haben die Wählerinnen und Wähler am 8. Juni 2017 der Konservativen Partei die absolute Mehrheit versagt. Das wurde auch als ein Votum gegen einen »harten Brexit« interpretiert, zumal die Tories für die Tolerierung der Minderheitsregierung eine weitere Partei, die nordirische DUP (Democratic Unionist Party) ins Boot holen mussten. Die UKIP (United Kingdom Independence Party) hingegen, die als Scharfmacherpartei den EU-Austritt Großbritanniens gefordert hatte, verfügt im neuen Unterhaus über keinen einzigen Abgeordneten mehr. Die Scottish National Party, die wegen des Brexit eine zweite Volksabstimmung über Schottlands Loslösung von Großbritannien in die Diskussion gebracht hatte, verlor 21 Sitze und wurde auf 35 reduziert. Alles in allem haben die Wählerinnen und Wähler gegen extreme Positionen votiert. Stimmungen und Meinungen schwanken zwar, aber Ende Juni 2017 hielten laut Umfragen mehr als die Hälfte der Britinnen und Briten die EU für eine gute Sache, und im Dezember 2017 äußerte eine knappe Mehrheit den Wunsch, doch in der EU zu verbleiben. Im August 2017 vertraten erstmals der Finanzminister und der Handelsmi-

nister, im September dann auch die Premierministerin Theresa May die Ansicht, dass es nach dem Austritt (März 2019) eine Übergangsfrist für die wirtschaftlichen Anpassungsprozesse geben solle – das hört sich nicht mehr nach »hartem Brexit« an.

Der Herbst 2017 brachte in Deutschland und Österreich erhebliche Wahlerfolge für Rechtspopulisten und Rechtsextreme. In Deutschland zog die rechtsextreme AfD (Alternative für Deutschland) nach den Bundestagswahlen vom 24. September 2017 mit 12,6 Prozent auf Anhieb in den Bundestag ein, in Österreich erreichte die rechtspopulistische FPÖ (Freiheitliche Partei Österreichs) 26 Prozent und lag damit nur noch knapp hinter der SPÖ (Sozialdemokratische Partei Österreichs), die lediglich 26,9 Prozent holte. Die ÖVP (Österreichische Volkspartei) hatte unter ihrem jungen Vorsitzenden Sebastian Kurz im Sommer 2017 einen deutlichen Rechtsruck vollzogen. Österreich unter seiner ÖVP-FPÖ-Regierung wird in Zukunft zu den EU-Ländern gehören, die öfter als bisher die nationale Karte spielen werden. In der Tschechischen Republik fanden gleichfalls Wahlen statt (20./21. Oktober 2017), die die rechten Parteien ähnlich gestärkt haben. Gleichwohl wird sich die EU-Politik durch das tschechische Resultat wenig ändern, da dort ohnehin keine Flüchtlinge aufgenommen werden, der Euro noch nicht eingeführt wurde und bereits der seit Januar 2013 amtierende Präsident Miloš Zeman grundsätzlich jede Gelegenheit für EU-skeptische Äußerungen nutzt.

Wahlen sind aber nicht das einzige Beobachtungsgebiet: Es gehen seit 2016 wieder Bürgerinnen und Bürger auf die Straßen, um zu demonstrieren, dass ihnen ein gemeinsames Europa am Herzen liegt. Für sie bedarf die EU der Reform, aber keiner Prügel. Öffentliche Bekenntnisse zur EU sind auch in der Politik wieder deutlicher zu vernehmen. Der französische Präsident Emmanuel Macron spielt dabei die Rolle des Vorreiters. Zum Teil hat das mit den politischen Affronts zu tun, die der US-amerikanische Präsident seit seinem Amtsantritt im Januar 2017 aneinanderreichte und die die seit Jahrzehnten gepflegten Gemeinsamkeiten zwischen den USA und Europa infrage stellten. Mit Donald Trump hat gewissermaßen ein selbsterklärter Gegner der EU die politische Bühne betreten, angesichts dessen sich die Europäer zusammenraufen mussten. Ob deshalb nun ein »Ende des Westens« bevorsteht, dessen wichtigste Säule die USA seit 1945 dargestellt hatten, kann noch nicht zuverlässig beurteilt werden.

Vielleicht wird man einmal in der Rückschau sagen müssen, dass das Jahr 2017 welt- und europapolitisch eine Zeitenwende einläutete. Dafür mit einem guten Zukunftskonzept gewappnet zu sein, ist der EU dringend zu raten.

In diesem Buch möchte ich zunächst historisch rekapitulieren, was mit der EU erreicht wurde und was ist (in den Kapiteln »Wie Europa wurde, was es ist« und »Die Europäische Union«), um mich dann damit zu befassen, was zukünftig sein kann, sein soll oder vielleicht auch mit einer gewissen Sicherheit sein wird (siehe »Die Zukunft der EU«). Dafür ist es allerdings nötig, sich genauer mit der Frage auseinanderzusetzen, worin eigentlich die Krise der EU besteht (siehe »Der EU-Vertrag oder Wie ernst nimmt sich die EU?«, »Nationalstaat und Nationalismus in der EU« und »Identitätsdenken und Vielfalt«). Das nämlich ist weniger klar, als alles Reden über die Krise suggeriert.

Freilich ist es nicht meine Absicht, die gesamte Geschichte der europäischen Integration sowie die gesamte EU zu erklären. Dafür gibt es genug gute Bücher, die jeder mit Gewinn lesen kann. Die ersten beiden Kapitel behandeln diese Großthemen, um eine Faktenbasis zu schaffen, auf deren Grundlage das Thema der Krise der EU in Angriff genommen werden kann. Diese Basis ist unabdingbar, denn man gewinnt oft den Eindruck, dass zwar immer von »der EU« gesprochen wird, aber damit jenseits der Institutionen (Kommission, Parlament, Europäischer Rat usw.) sehr Unterschiedliches gemeint sein kann. Dasselbe gilt bezüglich der Rede von der »Krise der EU«. Meinen alle, die davon sprechen, dasselbe? Nein! Es muss also geklärt werden, was genau im Fall des Wortes »Krise« zur Debatte steht.

Die kritische Analyse mündet in konkrete Vorschläge (siehe »Die Zukunft der EU«). Entscheidend ist, dass Reformen an den richtigen sowie notwendigen Stellen vorgenommen werden. Zweifellos muss nach dem Brexit über die Neukonzipierung des EU-Budgets nachgedacht werden, da ein wichtiger Nettozahler ab 2019 fehlen wird; sicher lässt sich auch über einen gemeinsamen Finanzminister bzw. eine gemeinsame Finanzministerin der Eurostaaten und Eurobonds diskutieren. Das sind jedoch keine Neuerungen, die die grundsätzliche Malaise beseitigen werden. Dafür muss tiefer geschürft werden.

Das Buch konzentriert sich daher auf langfristige und grundlegende Aspekte. Politische Quisquilien sind ebenso wenig Thema wie

diplomatische Arrangements hinter den Kulissen oder politische Schachzüge auf offener Bühne. Das ist der Spielplatz der Politikwissenschaft. Die EU hat außerdem sehr viel mit Recht zu tun, angefangen mit den Verträgen bis hin zum sogenannten *acquis communautaire*, dem gesamten europäischen Recht, an das die Mitglieder gebunden sind und das EU-Kandidaten vor dem Beitritt implementieren müssen. Das sind Themen der Jurisprudenz.

Für den Historiker hingegen stellt die EU zunächst einmal einen wichtigen Teil der *Geschichte Europas* dar. Will man die Zukunft der EU diskutieren, stellt sich zuallererst eine historische Frage, denn nicht jede theoretisch denk- oder vorstellbare Zukunft wird auch Wirklichkeit. Die Zukunft ist gewissermaßen in der Geschichte enthalten. Um sie zu erkennen, braucht es den historischen Weitblick, nicht den Tunnelblick vieler im Alltagsgeschäft der EU involvierter Akteure.

## Wie Europa wurde, was es ist

### Streben nach Glück vom 18. Jahrhundert bis heute

Historisch betrachtet ist es ein Glück, im gegenwärtigen Europa zu leben. Zweieinhalb Jahrtausende lang bestimmte eine Kombination aus gesellschaftlicher und politischer Gewalt, Krieg, Seuchen, schlechter Ernährung und Armut den Alltag der allermeisten Menschen auf dem Kontinent. Der vorzeitige Tod war ein alltäglicher Eindringling und durchkreuzte die Lebensplanung vieler.

Einiges entwickelte sich nach und nach zum Besseren. Erstmals greifbar wurde dies im 18. Jahrhundert, das zumindest in Teilen beinahe so etwas wie ein »glückliches Jahrhundert« war. Zumindest wurde es von Zeitgenossen gern genau so charakterisiert. Das staatliche Gewaltmonopol setzte sich allmählich durch und führte zu einem deutlichen Rückgang der Gewalt in Gesellschaft wie Staatsverwaltung. Auch die Kleine Eiszeit, eine lange Phase spürbar kühlerer Durchschnittstemperaturen seit dem 14. Jahrhundert, neigte sich eindeutig dem Ende zu, so dass sich auch die Landwirtschaft stabilisieren konnte. Im Großen und Ganzen verbesserte sich die Ernährungslage. Die Sterblichkeit ging zurück, dank medizinischer Fortschritte wie der Pockenimpfung und zunehmenden Hygienebewusstseins erhöhte sich langsam die durchschnittliche Lebenserwartung, die gleichwohl um 1800 immer noch bei kaum dreißig Jahren lag. Die Zahl wirtschaftlicher Aufsteiger vergrößerte sich, die rigide ständische Gesellschaftsordnung wurde durchlässiger, Freiheit wurde zur großen Idee dieses Jahrhunderts der Aufklärung.

Was allgegenwärtig blieb, war der Krieg. Es kam zu einem ersten von Europa ausgehenden Weltkrieg, dem Siebenjährigen Krieg (1756–1763), der sich nicht nur in Europa, sondern wesentlich auch in den amerikanischen und karibischen Kolonien (dort bereits ab 1754) sowie an weiteren Kampfplätzen in Afrika, Indien und auf den Philippinen abspielte. Frankreich verlor dabei den Großteil seiner nordamerikanischen Kolonien an England, das sich kurz danach, 1776, seinerseits mit der Bildung und Abspaltung der Vereinigten Staaten von Amerika abfinden musste.

Technische Entwicklungen, Investitionen in die Infrastruktur, in

die Bildung und Ausbildung, in die agrarische Produktionssteigerung und vieles mehr charakterisieren insgesamt den Beginn einer als Moderne bezeichneten Epoche. Aber das 18. Jahrhundert wurde nicht zuletzt kulturell eine Blütezeit. Architektonisch ist an Schlösser, Parks, aber auch Kirchen-, Wohn-, Brücken- und Kanalbauten zu denken, in der Musik ist es die Klassik. In der Kunst wurden neue Motive und Themen wie der Alltag der Menschen interessant, vor allem aber auch deren Popularisierung, während in der Literatur der Roman, das bürgerliche Drama und die Erfindung der Weltliteratur Furore machten. Auch neue Formen der Geselligkeit, etwa in Kaffeehäusern, brachten die Menschen zusammen. In der Politik stießen neue Ideen den bis heute andauernden Prozess der Demokratisierung an, und in der Wissenschaft erlebte Europa den fundamentalen Wandel weg von der Bibelfixierung hin zur empirisch begründeten Forschung – nicht nur in den Natur-, sondern auch in den Geisteswissenschaften.

Diesen und vielen Neuerungen mehr verdankte das 18. Jahrhundert einen ganz neuen Begriff von Europa: Europa verstand man nun als Kultur, als *eine* Kultur im Singular. Diese bedeutsame Veränderung der Perspektive auf Europa trägt bis heute. Sie hat alle Kriege – die des 19. Jahrhunderts zwischen den sich herausbildenden Nationalstaaten, aber auch die des Imperialismus und die Weltkriege des 20. Jahrhunderts – überstanden und war der Generation von 1945, die den Prozess der europäischen Integration in Gang setzte, sehr präsent.

Das späte 18. und das 19. Jahrhundert bildeten eine historische Phase ungeahnter Möglichkeiten, im Guten wie im Schlechten. Am Ende setzte sich freilich das Schlechte durch. Der europäische Imperialismus speziell in Afrika forderte Millionen Opfer unter den indigenen Bevölkerungen, in Europa mündete eine fatale Kombination von Nationalismus und Imperialismus in den Ersten Weltkrieg. Völlig zu Recht greifen die Autoren vieler historischer Darstellungen der europäischen Geschichte des 20. Jahrhunderts zu sehr starken Metaphern, um deren Quintessenz begreifbar zu machen. Mark Mazower spricht vom »dunklen Kontinent«, Eric Hobsbawm vom »Zeitalter der Extreme«, um nur zwei vielgelesene Bücher zu zitieren.<sup>1</sup>

Das 18. Jahrhundert hatte der Idee vom »Glück« einen hohen Stellenwert eingeräumt. »Glück« war ein Schlüsselbegriff des Aufklä-



rungsdenkens,<sup>4</sup> und das Streben nach Glück (*pursuit of happiness*) wurde in der amerikanischen Unabhängigkeitserklärung vom 4. Juli 1776 als unveräußerliches Recht des Individuums eingestuft. Mit dem Ende des Zweiten Weltkriegs besann man sich in Europa wieder auf diese Kernidee der Aufklärung. Nun wurde sie sprachlich aber nicht mehr in erster Linie mit dem Wort ›Glück‹, sondern mit nüchterneren Wendungen (Wohlstand, soziale Standards usw.) ausgedrückt.

Der Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) vom 25. März 1957, der am 1. Januar 1958 in Kraft trat, war nicht das erste völkerrechtliche Dokument, das den europäischen Integrationsprozess initiierte. Er kann aber als erster Umsetzungsplan der der eigenen Zeit angepassten aufklärerischen Idee vom Glück und vom individuellen Recht des Strebens nach Glück gelten. Man darf sich durch die sehr nüchternen Formulierungen nicht von den dahinterstehenden Ideen ablenken lassen. Während der eigentliche Vertrag die angestrebte Wirtschaftsgemeinschaft regelt, greift die Präambel weiter aus. Zielsetzungen (im Wortlaut) waren insbesondere die folgenden:

- Grundlagen für einen immer engeren Zusammenschluss der europäischen Völker schaffen;
- durch gemeinsames Handeln den wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt der Länder sichern, indem die Europa trennenden Schranken beseitigt werden;
- die stetige Besserung der Lebens- und Beschäftigungsbedingungen der Völker als wesentliches Ziel;
- Abbau der Ungleichgewichte zwischen begünstigteren und weniger begünstigten Regionen in der Gemeinschaft;
- gemeinsam Frieden und Freiheit wahren.<sup>5</sup>

Die Präambel des EWG-Vertrages, der zwischen den sechs Staaten Deutschland, Belgien, Niederlande, Luxemburg, Frankreich und Italien geschlossen wurde, lässt sich als praktische Ausformulierung der Idee vom Glück lesen. Zugleich buchstabiert sie die Idee vom Frieden aus, ohne den kein individuelles und auch kein gemeinsames Glück realisierbar sind. Ziel der Unterzeichneten war (und ist) es, gemeinsam jene Bedingungen des praktischen Friedenszustandes zu schaffen, die es dem Einzelnen ermöglichen, sein Glück zu finden. Frieden

bedeutet schließlich nicht nur die Abwesenheit von Krieg, sondern erfordert ebenso eine weitgehend befriedete Gesellschaft.

Dass ›Glück‹ in unserer Zeit eine wesentliche Kategorie darstellt, wird durch den Weltglücksbericht (*World Happiness Report*) nachgewiesen, den das vom ehemaligen Generalsekretär der UNO, Ban Ki-moon, ins Leben gerufene Sustainable Development Solutions Network (SDSN) regelmäßig veröffentlicht.<sup>6</sup> Dieser Bericht beruht auf bestimmten wissenschaftlichen Parametern und empirischen Daten, die die großen Weltorganisationen erheben.<sup>7</sup> Die OECD hat sich diesen Ansatz ebenfalls zu eigen gemacht.<sup>8</sup>

Pro Land (155) werden je 1000 Personen gebeten, ihr subjektives Lebensgefühl auf einer Skala von 0 bis 10 anzugeben (je höher die Zahl, desto glücklicher ist die befragte Person). Der 2017 erhobene Mittelwert für Westeuropa liegt bei 6,593, für Mittel- und Osteuropa lediglich bei 5,736. Nur Nordamerika, Australien und Neuseeland haben zusammen einen etwas höheren Mittelwert als Westeuropa, nämlich 7,046. Die Region Lateinamerika-Karibik liegt unter dem westeuropäischen Wert, übertrifft aber Mittel- und Osteuropa (6,342).

Unter den zehn Ländern (1–10) mit dem durchschnittlich höchsten subjektiven Wohlbefinden werden sieben europäische Länder aufgelistet, darunter vier EU-Mitglieder und drei mit der EU sehr eng verbundene Länder.<sup>9</sup> Unter den nächsten zehn (11–20) finden sich sechs EU-Mitglieder, weitere sieben EU-Mitglieder sind in der Gruppe von 21 bis 50 vertreten.

Die Kriterien für das subjektive Wohlbefinden sind komplex und individuell verschieden. Die Ergebnisse der Umfragen zur individuellen Befindlichkeit werden mit bestimmten statistisch messbaren Faktoren in Verbindung gebracht: Errechnet wird der Einfluss von sechs Faktoren: Bruttoinlandsprodukt (BIP) pro Kopf, Umfang der sozialen Unterstützung, Lebenserwartung, individueller Entscheidungsfreiraum in Bezug auf Entscheidungen über das eigene Leben, die Freigiebigkeit der Befragten und ihre Wahrnehmung des Ausmaßes an Korruption. Die Gewichtsverteilung der sechs Faktoren beim Einzelnen ebenso wie in Bezug auf Regionen und ganze Staaten variiert deutlich. Die vier ersten Aspekte sind in der Regel gewichtiger als die beiden letzten. BIP pro Kopf und soziale Unterstützung sind grob betrachtet offenbar gleich bedeutsam; Lebenserwartung und Ent-

scheidungsfreiheit sind in etwa halb so wichtig, halten einander aber im Vergleich annähernd die Waage.<sup>10</sup>

Die Europaidee in der Form, die im EWG-Vertrag festgelegt ist, misst diesen sechs Faktoren zwar nicht wörtlich, aber doch sinngemäß große Bedeutung bei, denn viele der Aktivitäten bis zur heutigen EU sind der Förderung dieser Faktoren bzw. im Fall der Korruption deren Bekämpfung verpflichtet. Der Erfolg ist nicht in allen EU-Ländern derselbe, das hat aber auch damit zu tun, dass beispielsweise die soziale Unterstützung Aufgabe der Länder geblieben ist – jeder Versuch, eine europäische Sozialunion auf den Weg zu bringen, wurde bisher vereitelt. Auch die Höhe des BIP hängt mehr von den einzelnen Ländern ab als nur von der EU, die aber in Gestalt des Binnenmarktes die Voraussetzungen für seine signifikante und nachhaltige Steigerung geschaffen hat.

Vor dem Hintergrund der aufklärerischen Idee von Frieden und Glück, die erstmals in der europäischen Geschichte mit dem EWG-Vertrag in einen zukunftssträchtigen und wirksamen Vertrag eingegangen ist, lässt sich die Geschichte dieses Teileuropas, das die EWG darstellte, seit 1945 zunächst einmal sehr positiv als Fortschrittsgeschichte lesen. Die Lektüre darf allerdings nicht unkritisch geschehen, denn das Glück der einen ist oft das Unglück der anderen. Der europäische Reichtum wurde nicht nur »zu Hause« erarbeitet, sondern auch auf dem Rücken insbesondere afrikanischer Entwicklungsländer gewonnen. Frieden, Wohlstand und individuelles Glück sind jedenfalls in den Jahrzehnten seit Ende des Zweiten Weltkrieges in Europa, allen Widrigkeiten des Kalten Krieges und der Blockteilung zum Trotz, in einem historisch einmaligen Umfang gewachsen. Wessen Verdienst war das?

## Eine zwiespältige Fortschrittsgeschichte seit 1945

Dass Europa sich dem *pursuit of happiness* so ungestört widmen konnte und weiterhin kann, hängt mit einer Reihe globaler Faktoren und Organisationen zusammen, denen Europa sehr viel verdankt und für die es im Gegenzug auch viel leistet. Gegen Ende des Zweiten Weltkrieges (1945) wurde die UNO gegründet; sie löste den Völkerbund (1920–1946) ab. Die UNO hat zwar nie ein internationales Ge-

waltmonopol besessen, aber ihre Funktion als geordnetes Kommunikations- und Hilfsorgan zwischen den Staaten – heute sind das praktisch alle als Staaten anerkannte Länder der Erde –, das dem politischen, sozialen und ökonomischen Weltfrieden dienen soll, hat sich trotz aller Blockaden im Sicherheitsrat als sinnvoll erwiesen.

Hätte man die Maximalerwartung, die UNO solle alle Kriege und Bürgerkriege verhindern oder wenigstens befrieden sowie die Folgen von Natur-, Hunger- und Seuchenkatastrophen nachhaltig beseitigen, dann müsste sie als schwach und gescheitert angesehen werden. Es wäre jedoch nicht realistisch, so etwas von einer internationalen Organisation zu erwarten.

Gleichwohl hat die UNO viel dazu beigetragen, dass auch Feinde miteinander im Gespräch geblieben sind, dass Türen für die Diplomatie nicht geschlossen wurden. Nicht nur war sie maßgeblich an der Befriedung nach Konflikten beteiligt, sie hat auch die Aufklärung von Sachverhalten vorangetrieben, auf die sich eine gerichtliche Aufarbeitung von Konflikten stützen kann. Gesicherte Fakten braucht es eben auch, damit nach der Überwindung eines Konfliktes eine Erinnerungskultur entstehen kann, ohne die kein Versöhnungsprozess gelingt.

Mit der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948 und den Pakten über bürgerliche und soziale Rechte sowie weiteren Dokumenten hat die UNO einen sehr wichtigen Beitrag zur Weltethik geleistet. Ihre Teilorganisationen UNESCO (Bildung, Wissenschaften), UNHCR (Flüchtlingshilfswerk), UNICEF (Kinderhilfswerk) oder die UN-Welthungerhilfe leisten nachhaltige Arbeit und haben einen bedeutenden Anteil daran, dass sich Globalisierung auch auf die im weitesten Wortsinn humanitäre Unterstützung bezieht.

Für die UNO arbeiten Menschen aus aller Welt zusammen, und sie legen mittels praktischen Tuns und Kommunizierens die Grundlagen einer globalen Ethik. Überall in der Welt gibt es Menschen, die sich in ihrer Alltagspraxis für dieselben ethischen Grundsätze einsetzen. Dass das so ist, hat sehr viel mit der Existenz und dem Wirken der UNO zu tun.

Die Bedeutung der UNO für Europa wird aus europäischer Sicht oft verkannt, weil die Adressaten, besonders der Hilfswerke und -programme, heute seltener in Europa, sondern öfter außerhalb Europas zu finden sind. Dennoch muss man sich klarmachen, dass die

friedensstiftende Arbeit der UNO, wo in der Welt sie auch getan wird, immer auch Europa zugutegekommen ist – jenem Europa, das für die Globalisierung im Guten wie im Schlechten ursprünglich verantwortlich ist. Der Begriff UNO steht hier exemplarisch für eine gar nicht kleine Zahl weiterer und vergleichbar einflussreicher internationaler Organisationen (Weltbank, Internationaler Währungsfonds, Welthandelsorganisation, Internationaler Strafgerichtshof usw.), in die Europa selbst materielle wie finanzielle Güter einspeist und von denen Europa profitiert.

Der zweite Akteur, dem Europa zum Teil seinen Nachkriegsfrieden und -wohlstand verdankt, sind die USA, und zwar teils als Nation allein, teils in ihrer Rolle als NATO-Mitglied bzw. als Weltpolitist. Bis zum gegenwärtigen Zeitpunkt gewährleisteten die USA die europäische Verteidigung. Europa verdankt der oft negativ gemeinten »Amerikanisierung« zudem entscheidende kulturelle Impulse, die gerade in solchen Zeiten nach Europa gelangten, in denen unser Kontinent dabei war, sich durch Weltkriege, Diskriminierung und Unterdrückung selbst abzuschaffen. Dass die europäische Demokratie gegenwärtig trotz aller zu übenden Kritik und trotz einiger Fehlentwicklungen und Defizite die weltweit leistungsstärkste politische Form geworden ist, geht in hohem Maße auf das Engagement der USA in Europa seit 1945 zurück.

Auch ökonomisch waren die einzelnen europäischen Volkswirtschaften mit der nord- bzw. US-amerikanischen seit der Frühen Neuzeit verbunden; mittlerweile sind sie zum gegenseitigen Vorteil sehr eng miteinander verflochten. Zwar wird seit der Wahl Donald Trumps zum amerikanischen Präsidenten der Charakter dieser förmlichen Symbiose zwischen den USA und zunächst dem westlichen, dann nach 1989 auch dem östlichen Teil Europas infrage gestellt, während das bisherige gemeinsame Geschichtsbewusstsein in Washington wie weggeblasen erscheint. Es wäre aber verfrüht, daraus auf einen generellen Paradigmenwechsel zu schließen. Die US-amerikanische Zivilgesellschaft ist stärker und wehrhafter, als es im Allgemeinen europäische Zivilgesellschaften sind. Die Unbestechlichkeit, mit der Richter und Justizorgane das geltende Recht achten und auch gegenüber einem Präsidenten durchsetzen, ist generell ebenfalls beispielhaft, die Zuständigkeiten und damit Eigenständigheiten der US-amerikanischen Bundesstaaten besitzen Ge-

wicht. So können die Bundesstaaten und großen Städte der USA die Umweltpolitik betreiben, die sie für die richtige halten, und agieren weitgehend unabhängig davon, dass die US-Bundesregierung z. B. aus dem Pariser Weltklimaabkommen vom Dezember 2015 aussteigt.

Wenn die Vereinigten Staaten als Partner Europas genannt werden, ist im Prinzip Kanada mitzudenken. Kanada ist zwar der kleinere Akteur, war aber immer mit von der Partie. Es deutet sich im Übrigen an, dass Kanada eine wichtigere Rolle spielen wird, wenn die USA auf dem Weg der Abschottung fortfahren.

Als drittes ist eine *Akteursgruppe* zu nennen, nämlich die nach 1945 geschaffenen europäischen Institutionen.<sup>11</sup> Im engen Zusammenhang mit dem US-amerikanischen Marshallplan entstand zunächst die bis heute tätige OECD (Organisation for Economic Cooperation and Development; ursprünglich OEEC – Organisation for European Economic Co-operation). Die OECD verkörpert gewissermaßen bis heute, was man allgemein die westliche Welt nennt. Außer den USA und mittlerweile 21 EU-Staaten, zuzüglich Island, Norwegen und Schweiz, sind Australien, Neuseeland, Japan und Kanada sowie weitere Länder Mitglied.<sup>12</sup> Die OECD ist im Zusammenhang des ökonomischen Wiederaufbaus Europas wie auch der globalen Organisation von Wirtschaft zu sehen.

1948 wurde der Europarat gegründet, der derzeit 47 Mitglieder umfasst, darunter Russland und die Türkei. Er stellt das unmittelbare Resultat der nicht zuletzt von Winston Churchill ins Leben gerufenen »Europäischen Bewegung« dar, die nach dem Zweiten Weltkrieg die Idee eines friedlichen, demokratischen und kooperativen Europas in die Öffentlichkeit trug und sehr viele Anhänger gewann.<sup>13</sup> Zu den wichtigsten Leistungen des Europarats gehören die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) vom 4. November 1950 und der damit zusammenhängende Aufbau des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte.

Der Europarat samt dem Gerichtshof für Menschenrechte war ein wichtiger Baustein für jenes Nachkriegseuropa, das dem Schutz der Menschenrechte höchste Priorität einräumen wollte. Insbesondere ermöglichte er den Bürgerinnen und Bürgern die Anrufung eines Gerichts jenseits des eigenen Nationalstaats, um ihre Menschenrechte geltend zu machen.