

Robert Schuman – Jean Monnet-val együtt – az európai integráció legfőbb szellemi vezetői és úttörői közé tartozik. Mit írhatna ma, történelmi nyilatkozata után 70 évvel Schuman a válság által sújtott Európai Unió emlékkönyvébe? Ismét egy olyan politikai helyzetet vagy korszakot élünk manapság, mely azt sugallja, hogy Európának egy hasonló újrakezdésre van szüksége?

Emlékezzünk csak vissza: 1950. május 9-én jelentette be az akkori francia külügyminiszter, Robert Schuman az Európai Szén- és Acélközösség megalakulását, azzal, hogy a gazdasági szuverenitás központi szféráját érintő nemzeti hatásköröket átruházza egy közös, nemzetek fölötti és független intézményre, a Főhatóságra, a mai Európai Bizottság elődjére.

Az „ugrás az ismeretlenbe”, vagyis a hat alapító állam részvételével történő indulás sikeres volt. A fenti első lépés után az európai integráció kiépítése lépésről lépésre folytatódott, ezt követték a Római Szerződés, az Egységes Európai Okmány, a Maastrichti, Amszterdami, Nizzai és Lisszaboni Szerződés. A folyamat során mindig adódtak fontos előrelépések, de visszalépések és csalódások is.

Napjainkban az Európai Unió, ha alkotásnak tekintjük, még befejezetlen, hiszen mindig is kompromisszumok révén épült tovább, és az előrelépés csak akkor sikerült, ha a tagállamok ezt lehetővé tették. Az egyesített Európa továbbra is sebezhető marad, mivel fontos szereplőinek akaratától függ. Haladás és javulás gyakran csak válságok után következett be. Ez történt legutóbb a 2008–2010-es években is, amikor az Európai Unió a nemzetközi banki, pénzügyi és gazdasági válság következményeként rendkívül nehéz tárgyalásokat követően állapodott meg a Gazdasági és Monetáris Unió továbbfejlesztéséről.

A jelenlegi koronavírus-válságban is többször bírálták, hogy az EU, vagyis „Brüsszel,” kezdetben messzemenően átengedte a terepet a nemzetállamoknak, és végső soron ezek vezették a Bizottság tollát, amikor a gazdaság újraélesztéséhez a szükséges garanciát és impulzusokat megadták. A kritikusoknak azonban szem előtt kell tartaniuk, hogy a Bizottság és az EU az egészségpolitika kérdéseiben nem rendelkezik lényeges hatáskörökkel, ezek továbbra is a nemzetállamok kezében vannak. Feszült várakozás előzi meg, hogy a Bizottság, mint a közös európai érdekek őrzője, miként kezeli az Európai Tanács megbízását, mely szerint gyakorlati lépéseket kell javasolnia az EU „különleges pénzügyi alapjának” létrehozására.

Schuman akkoriban – természetesen a II. világháborút közvetlenül követő korszak politikai környezetének fényében – nyilatkozatában a gyakorlati receptet is ismertette. A Preambulum központi elemeként az alábbiakat jelentette ki: „Európa nem egy csapásra, egy átfogó, kész terv részeként, hanem olyan konkrét megvalósítási lépések révén jön létre, amelyek először is tényleges szolidaritást teremtenek az egyes népek között”.

Ebből a megállapításból, csakúgy mint az első, feltűnést keltő, alapjában véve forradalmi lépésből – abból, hogy a múltban kimondottan az államhatalom szimbólumát képező szén és acél szektorát egy független Főhatóságra bízták – az európai egyesülés számos élharcosa azt vonta le, hogy minden további lépés és fejlődés is csak a mindenkori hatáskörök szupranacionális „közösségiesítése” révén érhető el. Ez lenne tehát az egyetlen helyes európai út. Ugyanakkor csak olyan kormányközi alapon tett lépést tekintettek elegendőnek, amely átment „közösségi” hatáskörbe.

A „közösségi” kontra „kormányközi” hatáskörök hozzárendelésével kapcsolatos, alapvetően dogmatikai vita az európai eszmecserékben a kezdetektől meghatározó volt, és a mai napig sem sikerült lezárni.

Az egyik feledésbe merült eset a Franciaország által 1965/66-ban követett „üres székek” politikája volt. De Gaulle tábornok hevesen elutasította a mezőgazdasági és költségvetési hatáskörök és az ezzel kapcsolatos minőségi többséggel hozott döntések egyértelmű átruházását a Bizottságra. Az integráció további alakulását nem tartóztathatta fel, azt azonban elérte, hogy egy tagállam „életfontosságú” érdekekre hivatkozva megakadályozzon vagy csak konszenzus révén hozzon meg egy adott döntést.

A vita legkésőbb Maastricht óta azt mutatja, hogy a „közösségiesítés”, mint általános szerkezeti elv egyre kevésbé végrehajtható. A tagállamok a számukra fontos nemzetpolitikai területeken szeretnék megőrizni a cselekvés feletti „ellenőrzést”, ahelyett, hogy azt átruháznák „Brüsszelre”. Ez a megállapítás a bel- és igazságügyi politika, a kül- és biztonságpolitika széleskörű, valamint a gazdasági és valutaunió egyes területeire vonatkozik.

Példaként tudatosan hivatkozom a bel- és igazságügyi politikára, amely manapság, diplomatikusan kifejezve, talán 30%-át öleli fel annak, amire valóban szükség lenne ahhoz, hogy Európa és tagállamai számára is hatékony politikát érjünk el. Először 1985-ben szűntek meg néhány tagállam között a határsorompók. Azonban e bátor, és a polgárok szempontjából már régóta esedékes lépés háttérében az a ki nem mondott elképzelés állt, hogy ezzel egy régóta meglévő elvárás, a határnyitás miatt lecsökkent rendészeti munka kompenzálását előmozdító gyors közös intézkedések születnek. Magától azonban ez nem történt meg! Már 1988-ban, azután pedig 1991-ben is dolgoztam egy kezdeményezésen Dr. Helmut Kohl szövetségi kancellár számára, akkor még titokban, a kulisszák mögött, hogy a közismerten euroszeptikus belügyminiszter a lehető legkevesebbet tudjon meg erről. Ennek eredményeként született meg az az indítvány, amelyet Kohl 1991 júniusában kollégáinak előterjesztett, és az állam- és kormányfők egyhangú támogatását nyerte el. Egyrészt egy „Europol” elnevezésű, közös európai rendészeti hatóság létrehozásáról volt szó benne, amelynek bizonyos bűncselekmények kapcsán fokozatosan kellene szert tennie műveleti jogosultságokra, hasonlóan (bár ez nem hangzott el) az FBI vagy a német BKA működéséhez. Másrészt, a közös bevándorlás- és menekültpolitika úgyszintén fokozatos megteremtéséről, melynek természetesen magába kellene foglalnia a külső határok védelmét is.

Hat hónappal később Maastrichtban a szövetségi kancellárnak be kellett ismernie kudarcát, mivel az illetékes külügyminiszterek nem mutattak iránta érdeklődést, a belügyminiszterek pedig elutasították. Hat évvel később újabb próbálkozásra került sor Amszterdamban, ezúttal nagyobb sikerrel. Úgy tűnt, végre megérett rá az idő. Az EU első, bel- és igazságügyi politikáért felelős biztosa, Antonio Vitorino, mindent megtett a sikerért. 1999-ben Tampere városában egy igényes programot mutatott be, a tagállamok visszafogottságát látva azonban csak nagy nehezen lehetett némi előrelépést elérni.

A terrorizmus és az elmúlt évek migrációs válságának alakulása, csakúgy, mint az osztrák EU-elnökség hiábavaló erőfeszítései, egyértelművé tették, hol is állunk valójában. A hivatalokban és a parlamentekben ülő szeptikusoknak be kellene látniuk, hogy a nemzetállamok a tényleges fejlődés által elvesztették szuverenitásukat, és hogy azt csak a szuverenitás közös vagy közösségi gyakorlása révén nyerhetik vissza.

Milyen „tanulságot” kell levonni ebből a fejleményből? Nincs értelme fejfel menni a falnak, hogy a „közösségiesítést” vakon kikényszerítsük. Schuman óta lényegesen megváltoztak az alapvető keretfeltételek.

Bár a tagállamok kezdetben csupán hatan voltak, a számuk napjainkra 27-re emelkedett, és további országok váraкоznak az európai uniós csatlakozásra. Vajon nem volna-e – Schuman szellemében – forradalmi a kérdés, miszerint az Európai Unió jövőjének biztosításához helyénvaló lehetne kontinensünket más strukturális elvek szerint megszervezni? Nem kellene-e ennek során egy feltétlenül szükséges hatáskörökből álló közös talapzatra építenünk? Nem lenne-e értelme egyben annak is, hogy bizonyos területeken a tagállamok egy része számára lehetővé tegyük a továbblépést? Ilyen gondolatokkal már jó 25 évvel ezelőtt Wolfgang Schäuble és Karl Lamers is előállt, de elképzeléseik még mindig várnak a politikai válaszra.

Napjainkban a tagállamok ráadásul azt tematizálják, hogy tudnák megőrizni központi hatásköreiket egy „nemzetállamok föderációja” keretében. Vajon nem kellene ennek kapcsán is más struktúrákon elgondolkodni, amelyek lehetővé teszik a politikai célok hatékony elérését? Saját korában szükség esetén Helmut Kohl is mindig kész volt köztes lépések megtételére, hogy az EU-t egyes területein „államközi” formában szervezze meg, majd az időközben megszerzett tapasztalatok fényében, pl. egy szerződés megfelelő pontjának segítségével, felülvizsgálja ezt.

Alapvető céljai illusztrálására Kohl kancellár rendszerint a következő képet használta: a cél az, hogy Európát a megfelelő vágányra és a megfelelő irányba tereljük. A vonat persze néha megállhat, majd újraindulhat. Számára az volt a lényeg, hogy a folyamatot visszafordíthatatlanná tegye, hogy a vonatot már ne lehessen másik mozdony mögé kötni, és az ellenkező irányba fordítani, azaz alapjában véve az Európai Uniót ezáltal leépíteni, és a már letűntnek hitt korok visszatérésének kockázatát növelni. Más szóval megakadályozni az európai integráció legértékesebb vívmányainak feladását, amelyek a következők: béke, szabadság, demokrácia, jogállam, gazdasági és szociális fejlődés!

Ebben az értelemben az Európa irányadó útjával kapcsolatos politikai vita már nem csupán izzadságos munkát, hanem sokkal inkább forradalmi gondolkodást igényel. Úgy, ahogy nekünk a Robert Schumant és Konrad Adenauert körülvevő alapító atyák generációja 70 évvel ezelőtt konkrét rossz tapasztalataik alapján példát mutatott; és úgy, ahogy a következő politikai generációk Helmut Kohl, Jacques Delors, François Mitterrand körül – és még sokan mások – teljes erőből és számos ellenállás dacára dolgoztak azért, hogy ezt a történelemben egyedülálló művet továbbfejlesszék, és mindenekelőtt hosszú távra biztonságban tudják.

Joachim Bitterlich  
volt nagykövet  
Dr. Helmut Kohl szövetségi kancellár  
egykori Európa-, kül- és biztonságpolitikai tanácsadója

## Robert Schuman – 2020

Robert Schuman gehört – gemeinsam mit Jean Monnet – zu den entscheidenden Wegbereitern und Vordenkern der europäischen Integration. Was würde er heute, 70 Jahre nach seiner historischen Erklärung, der krisengeschüttelten Europäischen Union ins Stammbuch schreiben? Ist heute wieder eine politische Lage, ein Zeitpunkt erreicht, der einen ähnlichen Neustart Europas nahelegt?

Erinnern wir uns, am 9. Mai 1950, kündigte der damalige französische Außenminister Robert Schuman die Gründung der europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl an – und zwar durch die Übertragung der nationalen Kompetenzen für einen Kernbereich der wirtschaftlichen Souveränität an eine gemeinsame supranationale und unabhängige Institution, die Hohe Behörde, heute die Europäische Kommission.

Der „Sprung ins Unbekannte“, der Start mit den sechs Gründerstaaten gelang. Nach diesem ersten Schritt ging der Ausbau der europäischen Integration Stück für Stück weiter, es folgten die Römischen Verträge, die Einheitliche Akte, die Verträge von Maastricht, Amsterdam, Nizza und Lissabon. Es gab dabei immer wieder wichtige Fortschritte, aber auch immer wieder Rückschritte und Enttäuschungen.

Die Europäische Union ist heute unverändert kein abgeschlossenes Werk, sie war immer ein Kompromiss, die Fortschritte konnten immer nur so weit gehen wie die Mitgliedstaaten es zuließen. Das Einigungswerk bleibt verletzlich als es vom Willen ihrer wesentlichen Akteure abhängig ist. Oft genug wurden Fortschritte, Verbesserungen erst nach Krisen erreicht. So war es zuletzt in den Jahren 2008-2010, als die Europäische Union sich als Konsequenz der internationalen Banken-, Finanz- und Wirtschaftskrise nach schwierigsten Verhandlungen auf eine Weiterentwicklung der Wirtschafts- und Währungsunion verständigte.

Auch in der laufenden Corona-Virus-Krise ist vielfach kritisch beurteilt worden, dass die EU, dass „Brüssel“ das Feld zunächst weitestgehend den Nationalstaaten überlassen habe und diese letztlich „die Feder der Kommission“ für die notwendige Absicherung und Impulse zur Wiederbelebung der Wirtschaft führten. Kritiker sollten jedoch im Auge haben, dass die Kommission, die EU für Fragen der Gesundheitspolitik über keine wesentlichen Kompetenzen verfügt, sondern dass diese in den Händen der Nationalstaaten verblieben sind. Mit Spannung wird erwartet, wie die Kommission als Wahrer des gemeinsamen europäischen Interesses mit dem Auftrag des Europäischen Rats umgehen wird, praktische Schritte für einen „Sonderfonds“ der EU vorzuschlagen.

Schuman hat damals – naturgemäss im Lichte des politischen Umfelds der Zeit unmittelbar nach dem Ende des 2. Weltkrieges – in seiner Erklärung das praktische Rezept festgehalten. Im Kern der Präambel stellte er fest: „Europa wird nicht mit einem Schlage und auch nicht nach einem fertigen Gesamtplan entstehen, sondern durch konkrete Realisierungen, die zunächst einmal eine faktische Solidarität zwischen den einzelnen Völkern schaffen“.

Aus dieser Feststellung wie dem ersten Aufsehen erregenden, im Grunde revolutionären Schritt – ausgerechnet Kohle und Stahl, in der Vergangenheit Symbole für staatliche Macht, einer unabhängigen Hohen Behörde anzuvertrauen – haben viele Verfechter der europäischen Einigung geschlossen, dass auch bei allen weiteren Schritten und Weiterentwicklungen diese nur durch die „Vergemeinschaftung“ der jeweiligen Kompetenzen, d.h. durch ein

supranationales Vorgehen erfolgen sollten. Dies sei der europäische Königsweg. Demgegenüber wurden alle Schritte, die auf intergouvernementaler Grundlage erfolgten, d.h. nicht in die „gemeinschaftliche“ Kompetenz übergangen, nicht als ausreichend angesehen.

Dieser im Grunde dogmatische Streit um den Umgang mit der Zuordnung von Kompetenzen - „gemeinschaftlich“ versus „intragouvernemental“ - hat von Anfang an die europäische Diskussion beherrscht, er ist bis heute im Grunde nie überwunden worden.

Eine der vergessenen Fälle war die Politik des „leeren Stuhls“ durch Frankreich im Jahre 1965/66. General de Gaulle lehnte vehement die klare Zuordnung von Kompetenzen bei Landwirtschaft und Haushalt an die Kommission – und damit verbunden Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit - ab. Er konnte die Weiterentwicklung der Integration nicht aufhalten, setzte damals durch, dass sich ein Mitgliedstaat auf „vitale“ Interessen berufen konnte, um damit eine Entscheidung zu verhindern oder sie nur im Konsens zuzulassen.

Spätestens seit Maastricht hat die Debatte gezeigt, dass eine „Vergemeinschaftung“ als generelles Strukturprinzip immer weniger durchsetzbar ist. Die Mitgliedstaaten möchten in für sie wesentlichen Bereichen nationaler Politik die „Kontrolle“ des Handelns über behalten und nicht „an Brüssel“ abtreten. Diese Feststellung gilt für weite Bereiche der Innen- und Justizpolitik, für die Aussen- und Sicherheitspolitik, für Teile der Wirtschafts- und Währungsunion.

Ich nenne als Beispiel bewusst die Innen- und Justizpolitik, die bis heute vielleicht, diplomatisch ausgedrückt, 30 Prozent dessen umfasst, was in Wahrheit notwendig wäre, um eine effiziente Politik für Europa wie für seine Mitgliedstaaten zu erreichen. 1985 waren zunächst unter einigen Mitgliedstaaten endlich die Schlagbäume an den Grenzen gefallen. Unausgesprochen stand hinter diesem mutigen und aus der Sicht des Bürgers überfälligen Schritt aber die Vorstellung, dass dies in der Erwartung erfolge, rasch Massnahmen zu beschliessen, um die durch die Grenzöffnung verbundene Schwächung polizeilicher Arbeit auszugleichen. Von selbst ging dies aber nicht ! Schon 1988, dann vor allem 1991 habe ich für Bundeskanzler Dr. Helmut Kohl seine Initiative in diesem Bereich vorbereitet, damals insgeheim, hinter den Kulissen, der Innenminister sollte als bekannter Europa-Skeptiker möglichst wenig davon erfahren. Ergebnis war der Vorschlag, den er im Juni 1991 seinen Kollegen vorgetragen hat und der auf einhellige Unterstützung der Staats- und Regierungschefs stiess. Es ging einerseits um die Schaffung einer gemeinsamen europäischen Polizeibehörde „Europol“, die in Stufen für bestimmte Delikte nach dem (unausgesprochenen) Vorbild des FBI bzw des deutschen BKA operative Befugnisse erhalten sollte, andererseits ebenfalls in Stufen um die Schaffung einer gemeinsamen Immigrations- und Asylpolitik, die natürlich auch den Schutz der Aussengrenzen umfassen sollte.

Sechs Monate später musste der Bundeskanzler in Maastricht das Scheitern eingestehen, die federführenden Aussenministerien hatten kein Interesse, die Innenminister zeigten die Zähne. Sechs Jahre später versuchten wir es in Amsterdam erneut, diesmal mit mehr Erfolg. Die Zeit schien endlich reif. Der erste EU-Kommissar für Fragen der Innen- und Justizpolitik, Antonio Vitorino, tat sein Bestes. Er legte 1999 in Tampere ein anspruchsvolles Programm vor, angesichts der Zurückhaltung der Mitgliedstaaten konnte man mühevoll einige Fortschritte erreichen.

Die Entwicklung des Terrorismus und die Migrationskrise der letzten Jahre haben wie die

vergeblichen Bemühungen der österreichischen EU-Präsidentschaft deutlich gemacht, wo wir wirklich stehen. Die Skeptiker in den Bürokratien und Parlamenten müssen endlich einsehen, dass die Nationalstaaten durch die tatsächliche Entwicklung ihre Souveränität verloren haben und sie diese nur durch gemeinsame oder gemeinschaftliche Ausübung zurück gewinnen können.

Welche „Lehre“ muss man aus dieser Entwicklung ziehen ? Es bringt nichts, mit dem Kopf durch die Wand zu versuchen, eine „Vergemeinschaftung“ blind durchzusetzen. Die grundlegenden Rahmenbedingungen haben sich seit Schuman wesentlich verändert.

Waren es damals zu Anfang sechs Mitgliedstaaten, so sind es heute 26, weitere warten auf den Beitritt zur Europäischen Union. Wäre es nicht – im Sinne von Schuman – revolutionär, heute die Frage zu stellen, ob es zur Sicherung der Zukunft der Europäischen Union nicht richtig wäre, unseren Kontinent nach anderen Strukturprinzipien zu organisieren? Sollten wir dabei nicht auf einem gemeinsamen Sockel mit unbedingt notwendigen Kompetenzen aufbauen? Wäre es zugleich nicht sinnvoll, einem Teil der Mitgliedstaaten zu erlauben, in gewissen Bereichen weiter zu gehen, Vor gut 25 Jahre haben Wolfgang Schäuble und Karl Lamers solche Überlegungen vorgestellt, die bis heute einer politischen Beantwortung harren ?

Zudem geht es heute für die Mitgliedstaaten um die Erhaltung ihrer Kernkompetenzen in einer „Föderation der Nationalstaaten“. Muss es nicht erlaubt sein, hierfür auch über andere Strukturen nachzudenken, die eine effiziente Verfolgung politischer Ziele erlauben? Helmut Kohl war in seiner Zeit auch immer bereit, wenn notwendig Zwischenschritte zu gehen, die EU in Teilen „zwischenstaatlich“ zu organisieren und dies nach einer gewissen Zeit der Erfahrung, z.B. mit Hilfe einer entsprechenden Vertragsklausel, zu überprüfen.

Er gebrauchte für seine grundlegenden Ziele immer wieder folgendes Bild: Es gehe ihm darum, Europa auf das richtige Gleis und in die richtige Richtung zu lenken – der Zug könnte auch einmal anhalten, dann wieder Fahrt aufnehmen. Wesentlich für ihn war es den Prozess unumkehrbar zu machen, dass man den Zug nicht mehr umspannen konnte, um in die entgegengesetzte Richtung zu fahren – d.h. die Europäische Union im Grunde abzubauen und damit die Risiken für einen Rückfall in vergangen geglaubte Zeiten zu erhöhen. Anders ausgedrückt die wertvollsten Errungenschaften der europäischen Integration aufzugeben: Frieden, Freiheit, Demokratie, Rechtsstaat, wirtschaftlicher und sozialer Fortschritt!

In diesem Sinne ist die politische Debatte um den richtungsweisenden Weg Europas heute mehr denn nicht nur ein „Bohren dicker Bretter“, sie verlangt vielmehr revolutionäres Denken, wie es uns die Generation der Gründungsväter um Robert Schuman und Konrad Adenauer vor 70 Jahren im Lichte ihrer konkreten schlimmen Erfahrungen vorgezeichnet und wie die nachfolgenden politischen Generationen um Helmut Kohl, Jacques Delors, François Mitterrand und vielen anderen mit ihren ganzen Kraft, auch vielen Widerständen zum Trotz dafür gearbeitet haben, dieses historisch einzigartige Werk weiterzuentwickeln und es vor allem auf Dauer abzusichern.

Joachim Bitterlich  
Botschafter a.D.  
Ehemaliger Europa-, Außen- und sicherheitspolitischer Berater  
von Bundeskanzler Dr. Helmut Kohl