

Joachim Bitterlich

Robert Schuman - 2020

Robert Schuman - together with Jean Monnet - is one of the intellectual fathers and pioneers of European integration. What would he write today, 70 years after his historic declaration, in the journal of the crisis-ridden European Union? Was there a political situation in his era which can be compared to the one we face today, requiring a similar restart in contemporary Europe?

On 9 May 1950, the then French Foreign Minister Robert Schuman announced the establishment of the European Coal and Steel Community, by transferring national competencies in the core area of economic sovereignty to a common supranational and independent institution, the predecessor of today's European Commission.

That "leap into the unknown" with the six founding countries was successful. After that first step, the expansion of European integration continued piecemeal, followed by the Treaties of Rome, the Single European Act, the Maastricht Treaty and the Treaties of Amsterdam, Nice and Lisbon. There has always been important progress, but also setbacks and disappointments.

Today the European Union is still not a finished work. Progress has always been built on compromises which went as far as the Member States allowed. Unification remains vulnerable, as it depends on the will of its essential actors. Improvements tended to be achieved only after crises. In the years 2008-2010, for instance, as a consequence of the international banking, financial and economic crisis, the European Union agreed on the further development of the Economic and Monetary Union. The results in this case too could only be achieved through long and challenging negotiations.

Even in the current coronavirus crisis, a much-repeated criticism has been that the EU, or 'Brussels', largely gave way to the will of the nation-states in the early stages, and that ultimately they led the Commission in giving the necessary guarantees and impetus to revitalize the economy. Critics should keep in mind, nonetheless, that the EU as represented by the Commission has no real competencies in matters of health policy, since these remain exclusively in the hands of the nation states. News on just how the Commission, acting as the guardian of the common European interest, intends to deal with the European Council's mandate to propose practical steps for an "EU special fund", is eagerly awaited.

Back then - naturally in the light of the political environment immediately after the end of the Second World War - Schuman in his speech laid down the basic recipe to be followed. At the heart of the preamble, he stated: "Europe will not be created in one fell swoop and not while following a finished overall plan, but rather through concrete realizations that initially create a de facto solidarity between the individual peoples."

From this statement, as well as from that first notable and fundamentally revolutionary step, mentioned above, from the fact that in the past the coal and steel sectors, which were explicitly a symbol of state power, were entrusted to an independent high authority - many of the leading

figures of European unification have deduced that all further steps and developments can only be achieved through the supranational “communitization” of the respective competencies - as if that would be the only correct way forward. At the same time, only action on an intergovernmental basis that has become a "community" competence was considered sufficient.

This basically dogmatic dispute over how to deal with the assignment of competences - “collectively” versus “intragovernmentally” - has dominated the European discussion from the beginning, and has basically never been resolved.

One of the forgotten cases was the “empty chair” policy pursued by France in 1965/66. General de Gaulle vehemently rejected the assignment of agricultural and budgetary competencies - and related decisions made by a qualified majority - to the Commission. He could not stop the further development of integration; however, so he enforced the right of a member state to emphasize "vital" interests in order to prevent a decision or only allow it by consensus.

Since Maastricht at the latest, the debate has shown that "communitization" as a general structural principle is becoming less and less enforceable. The member states want to keep "control" of action over important areas of national policy and not cede this to “Brussels”. This statement applies to wide areas of domestic and judicial policy, foreign and security policy, and parts of economic and monetary union.

As an example, I deliberately cite domestic and judicial policy, which to this day, even in diplomatic terms, comprises only 30 per cent of what would actually be necessary to achieve an efficient policy for Europe and for its member states. In 1985, the barriers at the borders of some Member States were finally abolished. What lay unspoken behind this courageous step, which was overdue from the citizen's point of view, was the idea that the European Community was expected to take prompt measures to compensate for the weakening of police work caused by the opening of the borders. But this didn't work by itself! As early as 1988, and especially in 1991, I secretly prepared an initiative for Federal Chancellor Helmut Kohl, behind the scenes, so that the Interior Minister, a well-known Euro-sceptic, should learn as little as possible about it. The result was the proposal he put forward to his colleagues in June 1991 and which met with unanimous support from the heads of the federal states. On the one hand, this concerned the creation of a common European police authority "Europol", which was to be given, in stages, operational powers to tackle certain crimes based on the (unspoken) model of the FBI or the German BKA. On the other hand, a common immigration and asylum policy should also be created in stages, which of course should also include protection of the external borders.

Six months later, the Chancellor had to admit failure in Maastricht, when the leading foreign ministers of the day showed no interest, while the interior ministers strongly rejected it. Six years later we tried again in Amsterdam, this time with more success. It seemed the time had finally come. Antonio Vitorino, the first European Commissioner for Justice and Home Affairs, did his best, presenting an impressive program in Tampere in 1999. Progress, however, has been difficult due to the reluctance of Member States.

The threat of terrorism and the impact of the migration crisis in recent years, as well as the futile efforts of the Austrian EU Presidency, have made it clear where we really stand. Those sceptics who sit in offices and parliaments should realize that nation-states have lost their sovereignty through actual developments, and that they can only regain it through the joint or communal exercise of sovereignty.

What “lessons” should be drawn from this development? There is no point in bashing our heads against a stone wall to blindly force “communitization”. The basic framework has changed significantly since Schuman.

Although there were initially only six Member States, their number has now risen to 27, while more countries are queuing to join the European Union. Wouldn't it be revolutionary - in Schuman's sense - to ask today whether it would be right to organize our continent according to other structural principles, in order to safeguard the future of the European Union? Shouldn't we build on a common base with essential skills? Wouldn't it make sense at the same time to allow some the member states to step further in certain areas? A good 25 years ago, Wolfgang Schäuble and Karl Lamers presented such considerations. They are still waiting for a political answer today.

In addition, Member States today are concerned with maintaining their core competencies in a "federation of nation states". Should we not also be thinking about other structures that would allow policy goals to be achieved in a more effective way? During his era, Helmut Kohl was always ready to take intermediate steps if necessary, to organize parts of the EU on an intergovernmental level and after a certain period of experience, e.g. with the help of a corresponding contractual clause, reconsider or amend them.

To illustrate his basic goals, he used the following metaphor over and over again: the aim is to put Europe on the right track, travelling in the right direction, while the train could naturally stop once in a while and then pick up speed again. He realized it was essential to make the process irreversible, so that the train could not be uncoupled and attached to another locomotive, to make it travel in the opposite direction - i.e. basically dismantling the European Union and thereby increasing the risks of a relapse into times past. In other words, he appreciated that it was vital to preserve the most valuable achievements of European integration: peace, freedom, democracy, the rule of law, and economic and social progress!

In this sense, the political debate about Europe's pioneering path today is more than just “drilling thick boards”; it requires revolutionary thinking, just as the generation of the founding fathers including Robert Schuman and Konrad Adenauer did 70 years ago. They learnt from their own “bad” experiences. The political generations which followed, led by Helmut Kohl, Jacques Delors, François Mitterrand and many others, worked with all their strength, despite the resistance they met, to further develop this historically unique work and, above all, to secure it in the long term.

*Joachim Bitterlich
Former Ambassador,
Former European, Foreign and Security Policy Advisor
to Chancellor Dr. Helmut Kohl*

Joachim Bitterlich

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 übergingen, nicht als ausreichend angesehen. Dieser im Grunde dogmatische Streit um den Umgang mit der Zuordnung von Kompetenzen - „gemeinschaftlich“ versus „intergouvernemental“ - 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 überbehalten und nicht „an Brüssel“ abtreten. Diese Feststellung gilt für weite Bereiche das 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 Außen Grenzen 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 zurückgewinnen 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*