

Nathalie Tocci

**DURCH
WIDERSPRÜCHE
HINDURCH**

Europa in einer ambivalenten Welt

*aus dem Englischen übersetzt
von Andreas Wirthensohn*

mandelbaum *verlag*

Realisiert im Rahmen des Projekts Europe's Futures,
einer strategischen Partnerschaft zwischen der ERSTE Stiftung
und dem Institut für die Wissenschaften vom Menschen.



mandelbaum.at • mandelbaum.de

ISBN 978-3-99136-071-1

© Nathalie Tocci 2024

© der deutschen Ausgabe mandelbaum *verlag* 2024
alle Rechte vorbehalten

Lektorat: ELVIRA M. GROSS

Satz: KEVIN MITREGA, Schriftloesung

Umschlag: MARTIN BIRKNER, MICHAEL BAICULESCU

Druck: PRIMERATE, Budapest

Inhalt

	EINLEITUNG	7
1	Es war einmal eine offene Welt	9
2	Die große Schließung	25
3	Eine Welt der Widersprüche	53
4	Durch Widersprüche hindurch	71
	SCHLUSSBEMERKUNG	95
	ANMERKUNGEN	99

Einleitung

Mein Studium europäischer und internationaler Politik und meine wissenschaftliche Beschäftigung mit diesen Themenfeldern begann ich in einem offenen Europa und einer offenen Welt. Es war eine Zeit des Optimismus, als die Europäische Union gerade dabei war, ihre Märkte zu integrieren, Grenzen zu beseitigen, eine Gemeinschaftswährung einzuführen und die Zahl ihrer Mitglieder zu erhöhen. Die Globalisierung vertiefte sich, supranationale Institutionen wurden aufgebaut, die regionale Zusammenarbeit und der Multilateralismus wurden gestärkt. In dieser offenen Welt gab es freilich weiterhin viele Probleme. Dazu gehörten der gewaltsame Zerfall Jugoslawiens, die schwelenden Konflikte im Mittelmeerraum, im Nahen Osten und auf dem Gebiet der ehemaligen Sowjetunion sowie Kriege, Völkermord und Hunger in Afrika. Aber es war eine Welt, in der man von einem freien und offenen Raum von Lissabon bis Wladiwostok träumen konnte, in der Frieden im Nahen Osten greifbar nahe schien, die Schutzverantwortung sich als internationale Norm etablierte und internationale Gerichte und die globale Zivilgesellschaft sich für die Durchsetzung und den Schutz der Menschenrechte einsetzten. Es war ein offenes Europa in einer offenen oder zumindest sich öffnenden Welt.

Dann begannen sich Europa und die Welt allmählich zu verschließen. Die durch die Terroranschläge vom 11. September 2001 ausgelöste Sicherheitskrise, die durch den Zusammenbruch von Lehman Brothers entfesselte

Wirtschaftskrise, die vielschichtige Krise der liberalen Demokratie – vom Brexit-Referendum bis zum Wahlsieg von Donald Trump –, die Pandemie und die Kriege in Europa und im Nahen Osten stellen aufeinanderfolgende Phasen der Schließung dar.

Aber wir sind nicht von einer offenen in eine geschlossene Welt versetzt worden. Das wäre zu einfach, zu geradlinig, und es wäre mit Sicherheit ziemlich trostlos. Die Welt, in der wir heute leben, ist viel komplexer und widersprüchlicher. Es ist eine Welt, in der Multipolarität, Bipolarität und Nichtpolarität im internationalen System nebeneinander bestehen; in der Interdependenz sowohl eine Quelle des Friedens als auch der Unsicherheit ist; in der kein simpler Gegensatz zwischen Demokratie und Autokratie herrscht, sondern es vielmehr tausend Grautöne dazwischen gibt. Die Welt ist durch die digitale Revolution, durch Migration und die Klimakrise unendlich stärker vernetzt, aber sie ist auch immer stärker gespalten und zersplittert.

In dieser Streitschrift gehe ich der Frage nach, woraus die offene Welt von gestern bestand und wie sie sich nach und nach verschloss. Ich will damit die Widersprüche der Welt, in der wir heute leben, aufzeigen; Widersprüche, denen wir uns stellen und durch die wir navigieren müssen. Ich erhebe nicht den Anspruch, die Antworten zu kennen, sondern hoffe lediglich, den Unterströmungen, die diese widersprüchliche Welt prägen, Konturen zu verleihen.

Es war einmal eine offene Welt

Die meisten Menschen, die heute in Europa leben, sind in eine offene Welt geboren und in dieser aufgewachsen.

Ein offenes Europa ...

Nach Jahrhunderten des Todes und der Zerstörung überwand Westeuropa sein Zeitalter der Extreme und ließ zwei Weltkriege, Hungersnöte, Völkermord, Depression, Totalitarismus und Revolution hinter sich.¹ Nachdem es den Tiefpunkt erreicht hatte, erhob sich Europa wieder und brachte das innovativste und dauerhafteste Friedensexperiment in der Geschichte der internationalen Beziehungen hervor.

Ein geeintes Europa war zum Teil dem idealistischen Ziel geschuldet, die Demokratie zu festigen und Krieg auf dem Kontinent undenkbar zu machen, zum Teil aber auch interessegeleitet, da es den westeuropäischen Ländern eine Möglichkeit bot, die Folgen der Entkolonialisierung zu bewältigen und ihre verlorene Größe über die nationalen Grenzen hinaus zu projizieren.² Zunächst wurde der direkte Weg hin zu einem freien und geeinten Europa gesucht. Jean Monnet, einer der Gründerväter Europas, schlug dem französischen Premierminister René Pleven 1950, nur fünf Jahre nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs, eine europäische Verteidigungsgemeinschaft vor. Die Idee war ebenso simpel wie bestechend: die Wiederaufrüstung Deutschlands im europäischen Rahmen einzuhegen durch die Aufstellung

einer 100 000 Mann starken Armee mit Bataillonen aus sechs europäischen Ländern, darunter aus Frankreich und Westdeutschland, und das Ganze unter dem Kommando der NATO. Aus dem Plan erwuchs ein Vertrag über eine Europäische Verteidigungsgemeinschaft, der von Frankreichs europäischen Mitstreitern ratifiziert, aber 1954 paradoxerweise von der französischen Nationalversammlung selbst abgelehnt wurde.

Die Gründerväter Europas warfen jedoch nicht die Flinte ins Korn, sondern nahmen einen Umweg, um ihre Vision eines offenen und geeinten Europas zu verwirklichen. Mit der Integration der europäischen Kohle- und Stahlindustrie setzten die sechs Gründungsmitglieder der Europäischen Gemeinschaft ein Projekt in Gang, das scheinbar »bloß« wirtschaftlich, in Wirklichkeit aber zutiefst politisch war. Die Integration dieser Schwerindustrien sollte einen Prozess der wirtschaftlichen Verflechtung und Kooperation einleiten, der einen Krieg zwischen den Mitgliedern physisch unmöglich machen würde. Wie von den Gründervätern Europas vorausgesagt, sollte mit jeder Herausforderung, vor der der Kontinent stand, eine neue Facette der Unzulänglichkeit der nationalen Ebene offenbar werden, was jeweils zu einem weiteren Schritt beim Aufbau des gemeinsamen europäischen Hauses führen sollte. So wurden in der zweiten Hälfte des letzten Jahrhunderts Schritt für Schritt die Institutionen, Gesetze und Politiken eines freien und geeinten Europas aufgebaut, ein Binnenmarkt und eine einheitliche Währung geschaffen, die Grenzen abgebaut und eine europäische Außen- und Sicherheitspolitik entwickelt.

Die Einrichtung des Schengen-Raums sagt viel über das offene Europa aus, das in jenen Jahren im Entstehen begriffen war. Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts sah die Beseitigung der europäischen Binnengrenzen und die Schaffung einer gemeinsamen Außengrenze

vor. Die Öffnung dieser Binnengrenzen ging jedoch nicht unmittelbar mit der Schließung der Außengrenzen einher, und schon gar nicht mit deren tiefgreifender Versicherheitlichung, die erst viel später erfolgte. In den 1980er- und frühen 1990er-Jahren, als das Schengener Übereinkommen unterzeichnet und dann um die neuen nordischen Mitglieder sowie Österreich erweitert wurde, herrschte an der europäischen Außengrenze ein gewisses Gleichgewicht. Südliche Mitgliedstaaten wie Spanien und Griechenland waren in der Lage, begrenzte Migrationsströme aus dem Süden aufzunehmen. Gleichzeitig schienen die autoritären Regime in Nordafrika, von Hosni Mubaraks Ägypten über Muammar Ghaddafis Libyen bis hin zu Zine al-Abidine Ben Alis Tunesien, stabil zu sein und ihre Legitimität nach außen stärken zu wollen, weshalb sie sich gemeinsam mit den europäischen Staaten bemühten, die Migrationsströme nach Europa einzudämmen. Kein Wunder, dass eigene europäische Instrumente zur Verhinderung irregulärer Migration in jenen Jahren kaum existierten. Die EU-Grenzschutzagentur Frontex wurde erst 2004 gegründet und war ursprünglich mit äußerst begrenzten Mitteln ausgestattet. Die europäische Asylagentur, die EU-Hotspots an den Erstankunftshäfen und die Militäroperationen im Mittelmeer kamen erst viel später.

Aus dem Osten hingegen kamen größere Migrationsströme. Die Kriege auf dem Balkan führten zu einer Flüchtlingswelle vor allem nach Österreich und Deutschland. Alles in allem waren die Zahlen jedoch begrenzt, denn die Gesamtbevölkerung des ehemaligen Jugoslawiens betrug etwa 20 Millionen Menschen – nichts im Vergleich zu den Hunderten von Millionen, die heute in Afrika und im Nahen Osten von Krieg, Unterdrückung, Hunger, Armut und Klimawandel betroffen sind. Kurz gesagt, in den 1980er-, 1990er- und frühen 2000er-Jahren ging die Öffnung der EU-Binnengrenzen nicht mit der Schließung der Außen-

grenzen einher. Die EU-Außengrenze blieb über viele Jahre hinweg durchlässig, teils gewollt, teils unbeabsichtigt.

Bei aller Durchlässigkeit wurde Europas Tür aber auch bewusst nach Osten hin geöffnet. Mit dem Ende des Kalten Krieges stand die EU vor der epochalen Herausforderung und Chance, sich nach Mittel- und Osteuropa auszudehnen. Die Risiken waren real: Würde es der EU gelingen, ihre Größe von 15 auf 28 Mitglieder fast zu verdoppeln? Würden sich die neuen Mitglieder nach Jahrzehnten des sowjetischen Autoritarismus schnell für Demokratie und freie Märkte entscheiden? Es gab viele Fragezeichen und nur eine Gewissheit: Das war eine historische Chance, den Kontinent in einem freien und offenen Raum wiederzuvereinen, und die Union musste sich dieser Herausforderung stellen.

Nach der Osterweiterung in den Jahren 2004 bis 2007 klopfen viele weitere Länder an die Tür: die Länder des westlichen Balkans, die osteuropäischen und südkaukasischen Länder sowie die Türkei. Zu den Westbalkanstaaten hat sich die EU auf dem Gipfel von Thessaloniki 2003 eindeutig bekannt. Niemand glaubte, dass die Integration der westlichen Balkanländer – mit Ausnahme von Slowenien, das 2004 in die Erweiterung quasi hineinrutschte, und Kroatien, das 2013 beitrug –, einfach sein würde. Neben den Herausforderungen der Demokratisierung und Modernisierung hatten diese Länder auch mit Staatsaufbau und Versöhnungsfragen zu ringen. Die Europäisierung bot zweifelsohne einen Rahmen und einen Anreiz, war aber angesichts der Tausenden von Seiten an Gesetzen und Verordnungen, die die Beitrittskandidaten übernehmen und umsetzen mussten, auch eine massive zusätzliche Herausforderung. Da es der EU jedoch nicht gelungen war, die Kriege auf dem Balkan zu beenden, musste sie zumindest durch die Aufnahme der Region in die EU-Familie den Frieden festigen. Das lag in der DNA eines offenen Europas.

Der Fall der Türkei war älter, aber auch komplexer. Älter war er, weil die Assoziierung der Türkei mit der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft auf das Jahr 1963 zurückgeht, als ihre NATO-Mitgliedschaft ihre unbestrittene Zugehörigkeit zum Westen in einer Welt garantierte, in der Identität durch die Trennlinie des Kalten Krieges bestimmt war. Die Türkei hatte jedoch erst 1987 einen Antrag auf Mitgliedschaft in der Europäischen Gemeinschaft gestellt, und zu diesem Zeitpunkt war Griechenland bereits Vollmitglied und brachte seinen Konflikt mit der Türkei nach Brüssel. Dennoch beschloss die EU auf der Woge des Optimismus, die durch die Erweiterungen der 1990er- und frühen 2000er-Jahre ausgelöst wurde, die Erweiterung um Zypern, da sie überzeugt war, dass die EU-Mitgliedschaft eine Lösung für die geteilte Insel herbeiführen würde. Sie akzeptierte auch die Kandidatur der Türkei im Jahr 1999 und nahm 2005 Beitrittsverhandlungen mit Ankara auf.

Die Liste war damit noch nicht zu Ende. Es gab die Länder der ehemaligen Sowjetunion, die außerhalb der EU geblieben waren, Länder in Nordafrika und im Nahen Osten, wobei Marokko 1987 einen Antrag auf Mitgliedschaft in der Europäischen Gemeinschaft gestellt hatte, und dann war da noch Russland selbst. Damit stellte sich zum ersten Mal die Frage nach den Grenzen der EU. Im Falle Marokkos hatte die EU eine klare Antwort: Sie war offen für die Mitgliedschaft eines jeden Landes, sofern es europäisch war, und das war Marokko nicht. In Richtung Osten gab es jedoch keine klare geografische Abgrenzung Europas. Wenn die Türkei, die zum Teil innerhalb und zum Teil außerhalb Europas liegt, für eine EU-Mitgliedschaft infrage kam, dann galt das sicherlich auch für die Ukraine, Moldawien, Belarus, die Länder des Südkaukasus und Russland. Niemand hat die Aussicht auf eine russische EU-Mitgliedschaft jemals ernst genommen, nicht zuletzt, weil Moskau, wie es Jahrzehnte später mit seinem Einmarsch in die Ukraine auf tragische