

## Kaiser, König, Kommission

Alles schon mal dagewesen: Was die EU von Habsburg lernen kann

Wess Mitchell | Die derzeit in der EU wieder diskutierte Idee einer „Union der zwei Geschwindigkeiten“ ist zum Scheitern verurteilt. Das ist nur eine der Lehren, die Europa heute aus dem Aufstieg und Scheitern eines anderen historischen Integrationsprojekts ziehen kann: dem österreichisch-ungarischen Kaiserreich.

„Die größte Hürde auf dem Weg zu einer überarbeiteten Verfassung bleibt der Widerstand Polens. Warschau hat wiederholt gedroht, sein Veto gegen Verhandlungen über einen neuen Vertrag einzulegen. Es hat sich als eines der unberechenbarsten Mitglieder der Gruppe und als Quertreiber erwiesen.“  
(*International Herald Tribune*, 14. Juni)

„Die Verabschiedung des Kompromisses ist vom Verfassungskomitee wegen der Halsstarrigkeit der Polen aufgeschoben worden. Die Polen haben ihr Spiel äußerst ungeschickt gespielt und einen weiteren Beweis für ihre politische Unfähigkeit geliefert.“ (*New York Times*, 15. Juni)

Zwei Zeitungsartikel, zwei europäische Integrationsprojekte – Integrationsprojekte, die nicht vorankommen, weil sie in einer Verfassungskrise feststecken. Die beschriebenen Ereignisse könnten im Abstand von 24 Stunden geschehen sein; tatsächlich aber liegen zwischen der Veröffentlichung der Artikel nicht weniger als 135 Jahre. Geht es im ersten Artikel um polnische Bemühungen, deutsche Pläne für eine Verfassungsreform bei der Konferenz von Brüssel im Juni 2007 zu blockieren, beschreibt der zweite eine ähnliche Episode, die sich im Juni 1872 in Wien, damals Hauptstadt des österreichisch-ungarischen Kaiserreichs, zugetragen hat. Ziel bei beiden Anlässen war die Entwicklung einer dauerhaften Formel, nach der die Angelegenheiten einer Vielzahl von Nationen gemeinsam geregelt werden können; in beiden Fällen wurden Fortschritte durch die Rivalität alter und neuer Mitglieder der Union blockiert; und in beiden Fällen wurde der Stillstand durch eine kurzfristige Lösung überwun-



WESS MITCHELL, geb. 1977, ist Forschungsdirektor beim Center for European Policy Analysis in Washington, einem Institut, das sich schwerpunktmäßig mit Mitteleuropa beschäftigt.

den, die eine echte Reform auf später verschob. Im Fall von Österreich-Ungarn kam dieser Tag nie: Jahrzehnte der Krisen und Kompromisse verhinderten Reformen, durch die aus den slawischen Untertanen des Kaiserreichs eine verfassungsmäßig anerkannte Interessengruppe geworden wäre. Weil es an dieser Aufgabe scheiterte, verwirkte Wien seine wichtigste Funktion – nicht nur gegenüber seiner eigenen Bevölkerung, sondern auch als Gleichgewichts- und Stabilitätsgarant im internationalen System. Ein Jahrhundert später könnte die EU bei ihren Bemühungen, die neuen mittelosteuropäischen Mitglieder zu integrieren, ein ähnliches Schicksal ereilen.

### Flickenteppich aus Königreichen und Nationalitäten

Würde ein heutiger EU-Beamter in das Wien der Jahrhundertwende reisen, so wäre er wohl überrascht, wie sehr das Kaiserreich dem heutigen Europa ähnelte. Wie die EU war auch Österreich-Ungarn ein gewaltiges Experiment – ein Flickenteppich aus Königreichen und Nationalitäten, zusammengestrickt auf der Suche nach ihrer gemeinsamen geopolitischen Bestimmung. Zu seiner Blütezeit zählte das Reich nicht weniger als 51 Millionen Einwohner, 14 Sprachen und elf Nationalitäten. Die Hälfte dieser Untertanen waren Slawen, ein Viertel Deutsche und ein Viertel Magyaren, dazu einige Italiener und Rumänen. Den Vorsitz über diesen europäischen Mikrokosmos führte eine pseudodemokratische Monarchie, deren Regierungsaufgaben zwischen der österreichischen und der ungarischen Hälfte des Reiches aufgeteilt waren – in Form eines kaiserlichen und königlichen Doppelthrons und eines Zwillingsparlaments.

Trotz seiner byzantinischen Regierungsweise stellte das Reich sowohl nach innen als auch nach außen eine stabilisierende Kraft dar. Für die weit verstreuten ethnischen Gruppen, die das habsburgische Gebiet bevölkerten, übte es eine

Ebenso wie die EU war auch Österreich-Ungarn ein gewaltiges Experiment.

Doppelfunktion als Schiedsrichter und Türsteher aus. Es schlichtete regionale Streitigkeiten und beschützte die kleinen Länder des Reiches vor räuberischen Nachbarstaaten. Damit wiederum füllte es ein geopolitisches Vakuum im Herzen des Kontinents aus und zügelte den expansionistischen

Appetit Deutschlands und Russlands. Solange es diese Aufgaben ausübte, wurde Österreich als „europäische Notwendigkeit“ angesehen, für die es keinen Ersatz gab. Im frühen 20. Jahrhundert sah sich das Reich jedoch mit zwei Problemen konfrontiert, einem internen und einem externen, die Zweifel an seiner Fähigkeit weckten, die Kernaufgaben zu erfüllen.

Erstens zeigte sich das Reich immer weniger in der Lage, die Interessen seiner Teile miteinander zu versöhnen und zu repräsentieren. Das Hauptproblem war der Österreichisch-Ungarische Ausgleich von 1867 – jenes Abkommen, das den Grundstein für eine Teilung des Reiches in eine österreichische und ungarische Hälfte legte. Indem sie die Slawen ausschlossen, entwarfen die Architekten des Kaiserreichs eine zweistufige Union, die für fast alle Beteiligten inakzeptabel war. Für die Habenichtse des Reiches, die Slawen, schien der Kompromiss ein Vehikel für eine deutsche bzw. magyarische Dominanz zu sein. Für die Wohlhabenden, vorrangig Deutsche, bedeutete der Ausgleich eine

schwere finanzielle Bürde – sie trugen 70 Prozent der Reichsausgaben. Im Gegenzug gewannen sie die Herrschaft über ein Reich, das sich in Geiselschaft von slawischer Quertreiberei befand. Es gab viele Versuche, etwas am unbefriedigenden Status quo zu ändern, doch die entscheidende Maßnahme blieb aus: ein politisches Abkommen zwischen Deutschen und Slawen, das vergleichbar mit dem zwischen Deutschen und Magyaren gewesen wäre.

Zweitens wurde es für das Kaiserreich, auch aufgrund der inneren Quereilen, immer schwieriger, einen einheitlichen, unabhängigen Kurs nach außen zu bestimmen. Nach 1906 mit einem zunehmend entschlossener auftretenden Russland konfrontiert, flüchtete Wien sich in eine immer engere Abhängigkeit von Deutschland und verzichtete damit auf seinen speziellen Status als geopolitischer Stabilisator. Wie sich später herausstellen sollte, fügten all diese Probleme dem Image Österreich-Ungarns als einer „europäischen Notwendigkeit“ irreparablen Schaden zu – sowohl in seiner Bevölkerung, die in der nationalen Selbstbestimmung zunehmend eine bessere Alternative zum Supranationalismus sah, als auch bei den anderen Mächten, die das Reich zerstückelten, sobald sich 1918 die Gelegenheit bot.

Das Image des Reiches als „europäische Notwendigkeit“ erlitt irreparablen Schaden.

### Wiener Warnungen

So endete die erste Europäische Union. Ihre Geschichte könnte als Warnung für das heutige Integrationsprojekt gelesen werden. Wie im Falle Österreich-Ungarns besteht die Raison d'être der EU in der Fähigkeit, für eine funktionierende Machtbalance zwischen ihren Mitgliedern sorgen, und dem Dienst, den sie damit dem internationalen System erweist. In beiderlei Hinsicht steht die EU heute Herausforderungen gegenüber, die denen ähneln, mit denen sich Österreich im Jahre 1907 auseinandersetzen musste. Da wäre zunächst einmal die innere Krise. Infolge der Erweiterung sind die überkommenen Regierungsmethoden für die Union obsolet geworden; will sie mit einer Stimme sprechen, muss sich die EU reformieren. Die Pläne für eine neue Verfassung, die den Namen wirklich verdiente, sind allerdings gescheitert, und dabei war der Widerwille einiger Europäer, Souveränität an Brüssel abzutreten, nur zum Teil ausschlaggebend. Viele der neuen Mitglieder haben für sich, anders als die alten Länder, noch nicht abschließend geklärt, wie groß ihr Vertrauen in die EU ist.

In den vergangenen Monaten hat sich das in wachsenden Spannungen zwischen Polen und Deutschland geäußert: Polen fürchtet wahlweise eine Dominanz durch die EU-Führungsriege oder den Ausschluss aus ihr, Deutschland widerstrebt es, sich die finanzielle Bürde für eine Union aufzuhalsen, in der es nicht angemessen repräsentiert ist. Solange diese Fehde zwischen den größten Habenichtsen und den größten Wohlhabenden der Union nicht bereinigt ist, könnte sie die EU in eine Krise manövrieren, die der von Österreich-Ungarn in seinen letzten Jahrzehnten ähnlich wäre.

Hinzu kommt eine Reihe von äußeren Problemen. Ähnlich wie seinerzeit Österreich ist die EU eingekeilt zwischen zwei mächtigeren Nachbarn: im Osten ein wieder erstarkendes Russland, das seinen verlorenen Einfluss –

notfalls auf Kosten der EU – zurückerlangen möchte, und im Westen die in ihre militärischen Abenteuer verstrickten USA. Ein solches Umfeld macht es, das zeigt die Geschichte, einerseits noch wichtiger, dass die EU ihren Kernaufgaben nachkommt, andererseits aber deutlich schwieriger. Noch wichtiger, weil nur eine einigende Kraft eine Vermittlerrolle zwischen Ost und West spielen kann, ohne die zum Teil stark differierenden Interessen ihrer Mitglieder zu vernachlässigen. Schwieriger, weil das Ausüben dieser Funktion von der EU verlangt, dass sie den Abwerbebemühungen der stärkeren Nachbarn um ihre Mitglieder einen Riegel vorschiebt – was allerdings durch die mangelnde Solidarität in der EU schwierig bis unmöglich gemacht wird.

Zusammengefasst befindet sich die EU zu Beginn des 21. Jahrhunderts in einer ähnlichen Lage wie Österreich im frühen 20. Jahrhundert: In beiden Fällen erreichte die Diskussion über die „Seele“ des Projekts ausgerechnet zu einer Zeit ihren Höhepunkt, zu der man nichts dringender als Einigkeit benötigt hätte, um äußeren Herausforderungen zu trotzen. Für das Kaiserreich war das Zusammentreffen von innerer Krise und äußerem Wandel zu viel. Drei Lektionen aus dieser Erfahrung, zwei innere und eine äußere, könnten aufschlussreich für die EU sein.

### Eine Union der zwei Geschwindigkeiten funktioniert nicht

Obwohl sie bei weitem politisch stärker einbezogen werden als seinerzeit die österreichischen Slawen, empfinden viele Menschen in Mitteleuropa ihren eigenen Status gegenüber der EU-15 als nicht gleichberechtigt. Diese Ungleichheit ist teils ökonomischer Natur, teils strategischer – so hegt man etwa in Mitteleuropa erhebliche Zweifel an der Bereitschaft der EU, mitteleuropäische Interessen gegenüber Russland ebenso energisch zu verteidigen wie die der westlichen Mitgliedsstaaten. Das Ergebnis dürfte eine Tendenz der neuen Mitglieder sein zu versuchen, ihre nationalen Interessen mit stärkerem Nachdruck in der EU durchzusetzen. Man schaue sich nur einmal die Position der Polen oder, in geringerem Maße, auch der Tschechen zur Gewichtung der Stimmen im Europäischen Rat an. Aus Furcht vor einer neuen Epoche der Quertreiberei denkt man in der EU inzwischen wieder laut über eine Union der zwei

In der EU befürchtet man eine neue Epoche der Quertreiberei.

Geschwindigkeiten nach, in der eine Avantgarde von westlichen Staaten die Vertiefung der Integration vorantreibt und den Neankömmlingen nur die Wahl lässt nachzuziehen. Doch wie die habsburgische Geschichte zeigt, können solche Arrangements Privilegien für die „Besitzenden“ und

Neid unter den „Habenichtsen“ hervorbringen, die abzubauen schwieriger sein kann als die ursprüngliche Krise zu lösen. In einer Union mit vielen Beteiligten gibt es keine Abkürzung: Die EU muss der entlegensten Peripherie den gleichen Grad an Integration zuteil werden lassen wie dem Zentrum des Reiches.

### Wiederbelebung des Gründungsabkommens

Obleich Österreich-Ungarn letztlich scheiterte, hatten seine Architekten eine Sache begriffen, die Jean Monnet wiederentdecken sollte: Einer effektiven su-

pranationalen Regierung liegt ein bedeutendes Abkommen zwischen den größten am Projekt beteiligten Nationen zugrunde. Sowohl der Ausgleich von 1867 als auch die Verträge von 1952 wurden zwischen einer stärkeren Industriemacht und einer schwächeren Agrarmacht abgeschlossen, beide beteiligten Staaten waren früher einmal Gegner, und beide Abkommen mündeten in eine Teilung der Souveränität bezüglich einer staatlichen Kernaufgabe. Heute wie damals besteht die Herausforderung darin, den Schwung dieses Gründungspakts aufzunehmen und seinen Erfolg zwischen den anderen Nationalitäten im Reich zu wiederholen. Ebenso wie Österreich ein zweites „1867“ zwischen Deutschen und Slawen gebraucht hätte, benötigt die EU ein zweites „1952“ zwischen seinen größten Mitgliedern im Westen und Osten, Deutschland und Polen. Für ein solches Abkommen wären drei Dinge erforderlich, die in Österreich-Ungarn fehlten. Erstens müsste Deutschland als der mächtigere Staat die Initiative ergreifen, um ein Angebot über die Vertiefungen der Beziehungen zu formulieren und zu übermitteln – was Wien seinerzeit versäumte. Zweitens wäre es notwendig, dass die polnische Regierung auf die kurzfristigen politischen Vorteile einer Politik des Querstrebens verzichtete und die Unvermeidbarkeit der deutschen Führung in der Union akzeptierte. Die österreichische Geschichte hat gezeigt, dass eine weniger bevölkerungsreiche Nation sich realistisch gesehen keine überproportional laute Stimme sichern kann. Das wahre Gewicht der Bevölkerung wird irgendwann spürbar werden, entweder innerhalb der Strukturen der Union oder außerhalb. Drittens und letztens müssten beide Mächte die Souveränität über eine für beide bedeutende Ressource teilen. Für Österreich und Ungarn ging es ums Militär; für Frankreich

Bild nur in  
Printausgabe  
verfügbar

Café New York, Budapest: Erinnerung an ein zu selbstgefälliges Kaiserreich

und Deutschland waren es Kohle und Stahl; für Deutschland und Polen könnte es Erdgas sein. Bis diese weitgehende Annäherung eintritt, könnte der „Haben-Nichthaben“-Krisenzyklus die deutsch-polnischen Beziehungen ebenso dominieren, wie er einst die österreichisch-slawischen Beziehungen bestimmte.

### Raus aus äußeren Abhängigkeiten

Genau wie Österreich-Ungarn eine Allianz mit Deutschland einging, um ein strategisches Bedürfnis zu befriedigen, das es selbst nicht garantieren konnte – militärische Sicherheit –, so haben auch EU-Mitglieder versucht, durch ihre steigende Einfuhr von russischem Gas ein strategisches Bedürfnis nach Energiesicherheit zu befriedigen, das Europa allein nicht leisten kann. Doch die habsburgische Geschichte zeigt, dass in einer derart asymmetrischen Beziehung wie dieser kurzfristige Sicherheit langfristig teuer bezahlt wird. Für die

In einer asymmetrischen Beziehung wird kurzfristige Sicherheit langfristig teuer bezahlt.

EU ist die Gefahr der übermäßigen energiepolitischen Abhängigkeit von Russland in doppelter Hinsicht groß. Erstens verstärkt sie das Auseinanderklaffen der Interessen Deutschlands, das über eine privilegierte Partnerschaft und gemeinsame Interessen mit Russland verfügt, und Polens, für das Moskau eine erhebliche sicherheitspolitische Bedro-

hung darstellt. Ebenso wie die österreichische Ausrichtung nach Deutschland die Slawen dazu veranlasste, Unterstützung von Russland auf Kosten der Einheit des Kaiserreichs zu erbitten, so treibt die Annäherung zwischen Berlin und Moskau neue Mitgliedsstaaten dazu, Washingtons Hilfe auf Kosten der europäischen Einheit in Anspruch zu nehmen. Zweitens bietet die übertriebene energiepolitische Abhängigkeit von Russland Anreize für Moskau, die EU auch politisch in Schach zu halten, und damit zu spalten. Schon Anfang des 20. Jahrhunderts musste Österreich feststellen, dass geopolitische Abhängigkeit ein abschüssiger Pfad ist: Besteht sie erst einmal, wird es für die dominierende Macht zunehmend attraktiver, den abhängigen Verbündeten als einen verlängerten Arm der eigenen Interessen zu begreifen, anstatt ihn seine Bewegungsfreiheit wiedererlangen zu lassen. Obgleich es unwahrscheinlich ist, dass die EU von russischer Energie jemals vollständig unabhängig sein wird, kann sie doch an ihrer Fähigkeit, mit dieser Abhängigkeit umzugehen, arbeiten, indem sie einen Mechanismus einrichtet, der in Österreich fehlte und der zumindest etwas Ähnliches wie Gleichberechtigung in die Beziehungen bringt. Das bedeutet in erster Linie, eine einheitliche Stimme in der Energiepolitik zu finden. Eine gemeinsame Energiepolitik dürfte mehr noch als eine funktionierende Verfassung die entscheidende Voraussetzung nicht nur für die Etablierung der EU als geeinter geopolitischer Akteur sein, sondern überhaupt für ihre fortdauernde Existenz als unabhängige Einheit.

### Nicht vollständig trostlos

Wie alle historischen Analogien erschöpfen sich irgendwann auch die Parallelen zwischen Habsburg und der EU. Im Unterschied zu ihrem Vorgänger muss die EU nicht mit den doppelt zentrifugalen Kräften von irredentistischem Na-



tionalismus und Großmachtkriegen fertig werden. Sofern überhaupt ein geeignetes Vorbild gefunden werden kann, ist aber kein Vergleich geeigneter als der mit Österreich-Ungarn. Zumal das hier gezeichnete Bild nicht vollständig trostlos ist: Trotz all ihrer Schwächen kann eine multinationale Union eine lange Zeit überleben, vorausgesetzt, sie wird als politisch und geopolitisch unersetzlich angesehen. Die Gefahr für das Reich bestand zu keinem Zeitpunkt in einem plötzlichen Zusammenbruch, sondern eher in den Folgen übersteigter Selbstgefälligkeit. Von den unzähligen Wunden, die sich das Kaiserreich selbst zufügte, war eine fatal:

Gerade als Reformen im großen Stil und strategische Begrenzung nötig gewesen wären, begnügte man sich mit politischer Routine. Die EU könnte eine ähnliche konstitutionelle und geopolitische Weggabelung erreicht haben. Die Gefahr ist nicht, dass sie von der Landkarte verschwindet wie Österreich-Ungarn. Wahrscheinlicher ist, dass die EU in einem Zustand des permanenten Schwebezustands vor sich hindümpelt. Dieses Schicksal zu vermeiden wird einfacher, wenn die EU das schafft, was Österreich nicht gelungen ist: eine dauerhafte politische Einigung zwischen ihren „Besitzenden“ und „Habenichtsen“ zu erzielen, und gleichzeitig ein wieder erstarktes Russland auf Armlänge entfernt zu halten. Nur wenn sie dieser Herausforderung gerecht wird, kann die EU die Notwendigkeit sein, die ihre Gründer anstrebten.

Letztendlich würden viele, die für den Niedergang Österreich-Ungarns gekämpft hatten, heute seinen Untergang beklagen; wie die nachfolgenden Ereignisse zeigen sollten, stellte die Existenz des alten Kaiserreichs eine größere Notwendigkeit dar, als ihnen bewusst war. Indem sie aus diesen Fehlern lernen, müssten die heutigen Europäer zu Reformen in der Lage und fähig sein, ein Reich neu zu beleben, das seine wichtigsten Aufgaben noch vor sich hat.

*Aus dem Englischen von Luisa Seeling*