



AUF DEM WEG ZU MEHR DEMOKRATIE UND BÜRGERNÄHE

EUROPAS ZUKUNFT NACH DEM LISSABONNER VERTRAG

**WOLFRAM HILZ | VOLKER KRONENBERG
MELANIE PIEPENSCHNEIDER | MARTIN REUBER (HRSG.)**

ISBN 978-3-940955-56-2



INHALT

- 5 | VORWORT DER HERAUSGEBER
- 7 | DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT
SEINE ENTWICKLUNG VON DER PARLAMENTARISCHEN
VERSAMMLUNG ZUR SIEBTEN DIREKTWAHL
Hans-Gert Pöttering
- 13 | DIE EU IM UMBRUCH
DER LISSABONNER VERTRAG ALS MEILENSTEIN ODER
ZWISCHENSTUFE?
Wolfram Hilz
- 27 | KONJUNKTUR FÜR SUBSIDIARITÄT
Stephan Eisel
- 37 | 1949/1989/2009
KONTINUITÄTEN UND PERSPEKTIVEN DEUTSCHER
EUROPAPOLITIK
Volker Kronenberg
- 51 | EUROPAS ROLLE IN DER NEUEN WELTORDNUNG
Jürgen Rüttgers
- 65 | EUROPÄISCHE INTEGRATIONSERFAHRUNGEN
PERIODISIERUNGEN UND BEGRÜNDUNGSWANDEL
Ludger Kühnhardt
- 79 | KERNEUROPA UND EUROPÄISCHE AVANTGARDE
AUSWEGE AUS DEM INTEGRATIONS-DILEMMA?
Beate Neuss

*Das Werk ist in allen seinen Teilen urheberrechtlich geschützt.
Jede Verwertung ist ohne Zustimmung der Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.
unzulässig. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen,
Mikroverfilmungen und die Einspeicherung in und Verarbeitung durch
elektronische Systeme.*

© 2009, Konrad-Adenauer-Stiftung e.V., Sankt Augustin/Berlin
Umschlagfoto: Credit © European Communities, 2009

Gestaltung: SWITSCH Kommunikationsdesign, Köln.
Druck: Druckerei Franz Paffenholz GmbH, Bornheim.
Printed in Germany.
Gedruckt mit finanzieller Unterstützung der Bundesrepublik Deutschland.

ISBN 978-3-940955-56-2

101 | EUROPÄISCHE NATION?

Josef Isensee

129 | DIE BEDEUTUNG CHRISTLICHER DEMOKRATEN FÜR DIE ENTWICKLUNG EUROPAS

*Günter Rinsche*143 | EUROPA UND DIE BÜRGER
KONSEQUENZEN FÜR DIE POLITISCHE BILDUNG*Melanie Piepenschneider | Martin Reuber*

160 | AUSWAHL LITERATUR

162 | HERAUSGEBER UND AUTOREN

VORWORT DER HERAUSGEBER

Im Wahljahr 2009 steht „Europa“ auf dem Prüfstand. In welcher Verfassung befindet sich die Europäische Union vor den Wahlen zum Europäischen Parlament? Welche Konsequenzen wurden aus dem Scheitern des „Verfassungsvertrags“ gezogen und welche Perspektiven zeigt der „Vertrag von Lissabon“ auf um die Bürger angesichts vielfacher Unsicherheiten für das europäische Projekt zu begeistern?

Fragen, die sich mit dem Selbstverständnis, mit der Geschichte und der Zukunft des europäischen Integrationsprojekts verbinden. Fragen, denen sich die Beiträge des vorliegenden Sammelbandes widmen. Der Band basiert auf einer Ringvorlesung, die das Institut für Politische Wissenschaft und Soziologie der Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn und die Konrad-Adenauer-Stiftung e.V. im Wintersemester 2007/2008 unter dem Titel „Die Verfassung Europas. Perspektiven des europäischen Integrationsprozesses“ durchgeführt haben.

Hunderte von Studenten und politisch Interessierte verfolgten die Vorträge und beteiligten sich an einer ebenso aktuellen wie zeithistorisch ausgreifenden Ortsbestimmung des europäischen Integrationsprozesses zu Beginn des 21. Jahrhunderts. Daraus erwuchs die Idee, die wichtigsten Vorträge – ergänzt um einzelne, begleitende Analysen – einer breiteren Öffentlichkeit zugänglich zu machen.

Der Diskussionsverlauf zeigte nicht ganz unerwartet, was bereits die gescheiterten Referenden in Frankreich, den Niederlanden und Irland offenbart hatten: der Erfolg des neuen Reformvertrags der EU hängt wesentlich von der Vermittlung des politischen Einigungsergebnisses ab. „Mehr Demokratie und Bürgernähe“ – unter diese Formel wollen die Herausgeber dieses Bandes die wichtigsten Zukunftsfragen der europäischen Integration daher stellen.

Das Europa der Bürger, nicht das Europa der Staaten zu schaffen, schreibt die Präambel des EG-Vertrags der Politik ins Stammbuch: Erstens die „Volkswirtschaften zu einigen“, um die materiellen Grundlagen der europäischen Lebensform zu sichern und zweitens der „immer engere Zusammenschluss der europäischen Völker“, um das politische Europa der Bürger seinem Ziel näher zu bringen. Weder ist von dem Verschmelzen der Mitgliedstaaten zu einem einzigen Bundesstaat noch von einer klassischen Staatenorganisation die Rede.

Die nachfolgenden Beiträge wollen mit ihren Analysen von Schlüssелеlementen und Entwicklungschancen der Integrationsgemeinschaft deutlich machen, welche Perspektiven es für die Europäische Union gibt, die Demokratie, Bürgernähe und Wettbewerbsfähigkeit in sich vereint. Der Vertrag von Lissabon ist ein Schritt in Richtung dieser gemeinsamen Zukunft. Die Herausgeber wünschen sich eine lebhaft Diskussion im Anschluss an diesen Band.

Eichholz und Bonn, im März 2009

*Prof. Dr. Wolfram Hilz | Priv.-Doz. Dr. Volker Kronenberg
Dr. Melanie Piepenschneider | Dr. Martin Reuber*

DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT

SEINE ENTWICKLUNG VON DER PARLAMENTARISCHEN VERSAMMLUNG
ZUR SIEBTEN DIREKTWAHL

Hans-Gert Pöttering

Vor gut fünfzig Jahren, am 19. März 1958, trat in Straßburg – im damaligen „Maison de l'Europe“ – erstmals die gemeinsame Parlamentarische Versammlung der drei Institutionen Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, Europäische Atomgemeinschaft und Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl zusammen, bestehend „aus Vertretern der Völker der in der Gemeinschaft zusammengeschlossenen Staaten“, wie es in den Römischen Verträgen hieß, welche wenige Wochen zuvor in Kraft getreten waren.

Der erste Präsident der gemeinsamen Parlamentarischen Versammlung war Robert Schuman. In seiner Eröffnungsrede erklärte er, dass der Versammlung eine wesentliche Rolle bei der Entwicklung eines europäischen Geistes zukomme, „für den die Versammlung der Schmelzriegel war und bleiben wird.“ Zugleich ermahnte er seine Kollegen schon bei der Gründungssitzung, dass eine parlamentarische Arbeit mit 142 Abgeordneten – aus damals sechs Ländern – von allen Disziplin verlange – was heute, mit 785 Abgeordneten aus 27 Ländern, umso mehr gilt!

Schon kurz nach der Gründungsversammlung begannen unsere Vorgänger, ihre Institution informell als „Europäisches

Parlament“ zu bezeichnen – eine Formulierung, die in den Gründungsverträgen der Europäischen Gemeinschaften nicht vorkam. Vier Jahre später, im März 1962, fasste die Parlamentarische Versammlung dann auch den Beschluss, sich selbst als „Europäisches Parlament“ zu bezeichnen.

Obwohl die Gründungsverträge der Europäischen Gemeinschaften vorsahen, dass „die Versammlung Entwürfe für allgemeine unmittelbare Wahlen nach einem einheitlichen Verfahren in allen Mitgliedstaaten“ ausarbeiten und der Ministerrat „einstimmig die entsprechenden Bestimmungen erlassen und sie den Mitgliedstaaten zur Annahme gemäß ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften empfehlen“ sollte, dauerte es bis 1976, dass der Ministerrat – auf der Basis einer Empfehlung des Europäischen Parlaments – am 20. September 1976 einen entsprechenden Rechtsakt erließ, mit dem die Durchführung allgemeiner und unmittelbarer Wahlen zum Europäischen Parlament beschlossen wurde.

Die Parlamentarische Versammlung hatte ursprünglich kaum eigene Rechte. Unsere Vorgänger ahnten, dass vor ihnen ein langer Weg der europäischen Parlamentarisierung liegen würde, der von ihnen und den folgenden Generationen einen klaren Kompass, beherzte Eigeninitiative und geduldige Ausdauer verlangte. Das Europäische Parlament erstritt sich Zug um Zug immer mehr Rechte, wurde sich seiner Verantwortung und seiner Möglichkeiten immer mehr bewusst und macht heute seinem Namen alle Ehre:

- Es ist die Vertretung von nahezu 500 Millionen Unionsbürgerinnen und Unionsbürgern.
- Es spiegelt alle in der Europäischen Union verbreiteten politischen Strömungen wider.
- Es ist das frei gewählte Parlament der Europäischen Union, vereint im Ringen um die besten Überzeugungen.
- Es ist selbstbewusst und ein Machtfaktor in der europäischen Politik geworden.

Die wichtigsten Etappen dieses Weges, der 1958 begann, waren immer Wegmarken eines gemeinsamen Weges zur europäischen Einigung: 1971 erhielt die Europäische Gemeinschaft einen eigenen Haushalt; das Europäische Parlament ist seither an der Verabschiedung des Haushalts beteiligt. 1979 fand die erste Direktwahl zum Europäischen Parlament statt. 1986 wurde mit der Einheitlichen Europäischen Akte der Begriff „Europäisches Parlament“ endlich rechtskräftig.

Mit dem Inkrafttreten des Maastrichter Vertrages erhielt das Europäische Parlament vor fünfzehn Jahren in den ersten Bereichen der Gemeinschaftspolitik das volle Mitentscheidungsrecht – und damit die Möglichkeit, Gesetzesentwürfe wesentlich zu gestalten und gegen den Willen des Ministerrates notfalls zu verhindern. Das Mitentscheidungsrecht wurde mit dem Vertrag von Amsterdam weiter ausgebaut. Der Vertrag von Lissabon wird das Verfahren der Mitentscheidung faktisch zum Regelfall der europäischen Gesetzgebung erheben – und spricht daher in angemessener Weise auch vom „ordentlichen Gesetzgebungsverfahren“.

- Heute umfasst das Europäische Parlament 785 Abgeordnete aus 27 europäischen Nationen.
- Es sind darin über 150 nationale politische Parteien vertreten, von denen die meisten in sieben Fraktionen zusammengeschlossen sind.
- Es ist gemeinsames Legislativ- und Haushaltsorgan, gleichberechtigt mit dem Ministerrat.
- Es kontrolliert die Europäische Kommission, wählt ihren Präsidenten, und die Kommission bedarf, um ins Amt zu kommen, des Vertrauens des Europäischen Parlaments.
- Es ist Anwalt für den Vorrang des Gemeinschaftsrechts.
- Es ist die Bürgerkammer der Europäischen Union.

Der vom Europäischen Parlament bereits am 20. Februar 2008 gebilligte Lissabonner Reformvertrag wird diese Rechte weiter stärken. Wichtige Fragen, die heute die Bürgerinnen und Bürger in der Europäischen Union beschäftigen, werden künftig nur noch dann entschieden werden können, wenn die Mehrheit des Europäischen Parlaments zustimmt – dies gilt auch für die wichtigen Fragen der Innen- und Rechtspolitik. All dies ist kein Grund zur Selbstzufriedenheit, und es ist keineswegs das Ergebnis eines selbstverständlichen Prozesses gewesen.

Jean Monnet hat einmal gesagt: „Nichts ist möglich ohne die Menschen, nichts dauerhaft ohne Institutionen“, und Paul Henri Spaak, der erste Präsident der Gemeinsamen Parlamentarischen Versammlung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) – der Institution, die dem Europäischen Parlament vorausgegangen ist –, hatte durch seinen Bericht nach der Konferenz von Messina im Juni 1955 einen wesentlichen Anteil an der Vorbereitung der Römischen Verträge.

Der Weg der parlamentarischen Demokratie in der Europäischen Union ist einer Logik gefolgt, wie wir sie in ähnlicher Weise aus der Geschichte der

europäischen Nationalstaaten kennen. Die institutionelle Balance, die wir heute zwischen nationaler und europäischer Ebene geschaffen haben, ist ein großer Erfolg des Ausgleichs zwischen den verschiedenen Ebenen des Miteinander-Regierens in Europa. Zu dieser Balance gehört auch die gute Zusammenarbeit des Europäischen Parlaments mit den nationalen Parlamenten, die uns ein besonderes Anliegen ist.

Der Reformvertrag von Lissabon und die Charta der Grundrechte werden entscheidend dazu beitragen, auf allen Ebenen Demokratie und Parlamentarismus in der Europäischen Union zu verwirklichen. Wir können stolz darauf sein, dass wir uns immer für den Reformvertrag und die Charta der Grundrechte eingesetzt haben.

Das Europäische Parlament braucht die kritische Öffentlichkeit, die kritische Begleitung seiner Arbeit. Aber es hat auch Anspruch auf Fairness. Die Europäische Union mit ihrer Vielfalt ist kompliziert wie keine Gemeinschaft in der Welt. Vor allem darf die Europäische Union nicht als Sündenbock für nationales Versagen missbraucht werden.

Zu den größten Erfolgen unserer europäischen Vision gehört, dass Demokratie und Freiheit sich in ganz Europa durchgesetzt haben. Die Mitgliedschaft von Estland, Lettland, Litauen, Polen, der tschechischen Republik, der Slowakei, Ungarn, Slowenien, Bulgarien und Rumänien und das wiedervereinte Deutschland bleiben eine Errungenschaft, von der wir geträumt haben, die in unseren Tagen Wirklichkeit geworden ist. Heute sind wir „zu unserem Glück“ vereint. Dies ist Anlass zu großer Freude.

Zu einer Bestandsaufnahme der Geschichte des Parlaments gehört vor allem auch ein Ausblick in die Zukunft. Wir sollten uns selbstkritisch daran erinnern, welche Aspekte des europäischen Parlamentarismus bis heute unbefriedigend bleiben:

- Im Gegensatz zu den nationalen Parlamenten fehlt dem Europäischen Parlament bis heute die Möglichkeit, im Rahmen des Haushaltsverfahrens über die Erhebung eigener finanzieller Ressourcen zu entscheiden.
- Parlamentsherrschaft geht üblicherweise einher mit einer parlamentarischen Kontrolle des Militärwesens; die gemeinsame Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik der Europäischen Union bleibt unvollendet ohne eine vernünftige Verbindung nationaler und europäischer Verantwortung.

- Noch immer fehlt ein gemeinsames, einheitliches Wahlrecht. Damit fehlt auch eine wichtige Voraussetzung, um wirkungsvolle europäische Parteien zu haben, die mit gemeinsamen Listen bei den Wahlen zum Europäischen Parlament antreten.

Mit Geduld, langem Atem und einem klaren Kompass hat sich das Europäische Parlament seit der ersten Sitzung der Europäischen Parlamentarischen Versammlung seinen Platz erkämpft. So wird, so soll und so muss es weitergehen. Als direkt gewählte supranationale Volksvertretung ist das Europäische Parlament zum Vorbild für ähnliche Bemühungen in anderen Regionen der Erde geworden.

Als Robert Schuman sein Amt als erster Präsident der Europäischen Parlamentarischen Versammlung antrat, war eine solche positive Entwicklung des Parlamentarismus in Europa kaum vorauszusehen. Aber Robert Schuman hatte eine Vision. Er sprach von der europäischen Idee, die reaktiviert werden müsse, von „la relance de l’idée européenne“. Was könnte heute, nach den krisenhaften Entwicklungen und dem gescheiterten Verfassungsvertrag, ein besseres Leitmotiv für die Aufgabe sein, die vor uns liegt?

Am 19. März 1958 zeigte sich Robert Schuman in seiner kurzen Ansprache darüber besorgt, dass eine technokratische Sicht der Dinge die europäische Einigung verkümmern lassen könnte. Das gilt auch heute. Robert Schuman war realistisch, bescheiden und eindeutig in der Beschreibung der Möglichkeiten der Gemeinsamen Parlamentarischen Versammlung, der er bis 1960 vorstand: „Nous desirons contribuer“, so sagte er mit seiner warmen, menschenfreundlichen Stimme, „à créer un noyau de la structure européenne.“

Seine erste Ansprache als Präsident der Europäischen Parlamentarischen Versammlung beendete Robert Schuman mit einem Bekenntnis zur Einigung Europas, die sich als Wertegemeinschaft der freien Völker unseres Kontinents verstehen müsse: „Ainsi seulement l’Europe réussira à mettre en valeur le patrimoine total qui est commun à tous les pays libres.“

Daran möchte ich anknüpfen. Die Europäische Union ist eine Wertegemeinschaft. Unsere Institutionen sind kein Selbstzweck, sie dienen unseren Werten: der Würde des Menschen, den Menschenrechten, der Demokratie, dem Recht, dem wirtschaftlichen und sozialen Wohlergehen;

sie dienen den Prinzipien von Solidarität und Subsidiarität. Europa bedeutet: Respekt voreinander, Achtung unserer Vielfalt, Achtung der Würde aller unserer Mitgliedsländer, der großen wie der kleinen. Diese Achtung lässt sich nicht verordnen, sie ist aber die notwendige Bedingung für unser gegenseitiges Verständnis und für unser gemeinsames Handeln. Die Achtung des europäischen Rechts, das uns friedlichen Interessenausgleich und die friedliche Lösung von Konflikten ermöglicht, muss immer wieder ergänzt werden durch die ungeschriebenen Regeln unseres europäischen Zusammenlebens: Achtung und Respekt voreinander. Zu dieser Achtung voreinander – wo immer wir politisch stehen – möchte ich uns ermuntern und aufrufen.

Wenn uns diese gegenseitige Achtung gelingt – Toleranz füreinander bei Wahrung unserer eigenen Überzeugungen, aber Verpflichtung zur Kompromissbereitschaft – können die Europäische Union und das Europäische Parlament ein Modell für den Frieden in der Welt sein.

DIE EU IM UMBRUCH

DER LISSABONNER VERTRAG ALS MEILENSTEIN ODER
ZWISCHENSTUFE?

Wolfram Hilz

*„Denk' ich an Europa in der Nacht,
dann bin ich um den Schlaf gebracht“¹*

Blickt man auf die europäischen Hoffnungs- und Depressionsphasen alleine seit der Jahrtausendwende, so könnte man leicht verzweifeln. Ein verlässlicher Kurs der EU bzw. die schlichte Umsetzung der ausgehandelten Kompromisse oder die Anpassung des eigenen Handlungsinstrumentariums an die Notwendigkeiten des europäischen Integrationsprozesses im 21. Jahrhundert, all das scheint in Europa momentan nicht mehr möglich zu sein.

Dabei hatten doch gerade die Europäer, trotz Rückschlägen und weltpolitischen Umbrüchen, die Fähigkeit zur Fortentwicklung der friedensstiftenden Integrationsidee durch pragmatische Schritte perfektioniert, einschließlich des Geschicks, sich bei Krisen und Fehlversuchen buchstäblich „am eigenen Schopf aus dem Sumpf zu ziehen“.

Einerseits lässt diese besondere Eigenschaft, die die Partner in Europa während der wechselhaften Jahrzehnte weiterentwickelt haben, die „europäischen Depressionsanfälle“ der

zurückliegenden Jahre fast schon unbegründet erscheinen. Andererseits spricht die inzwischen regelmäßige Ablehnung europäischer Reformverträge durch die Bevölkerung unterschiedlicher Mitgliedstaaten² dafür, dass die Vermittelbarkeit des Integrationsprojektes ein ebenso großes Problem darstellt wie die Kompromissuche unter mittlerweile 27 Mitgliedstaaten.

„Europa im Umbruch“ ist angesichts der historischen Erfahrungen also ein „Label“, das den Integrationsprozess insgesamt charakterisiert, nicht nur die zurückliegenden Jahre. Gleichwohl stellt sich die Frage, wie diese jüngste Phase der europäischen Reformierungsversuche – über den Konvent, den Verfassungsvertrag und schließlich den Lissabonner Reformvertrag – inklusive der zweimaligen Blockade durch negative Volksabstimmungen zu bewerten ist. Hierbei soll sowohl ein Überblick über die wesentlichen Neuerungen des Verfassungs- respektive Reformvertrags gegeben werden als auch eine Bewertung der offenen Ratifikationsituation mit Blick auf den Integrationsprozess als Ganzes.

1. DIE NOTWENDIGKEIT EINES „VERFASSUNGSVERTRAGS“

Die Idee zur Erarbeitung einer EU-Verfassung, die das Integrationsprojekt endlich auf eine zeitgemäße Vertragsbasis stellen und in eine verständliche Form bringen sollte, entstand – wie sollte es anders sein – aus einer europäischen Krisensituation heraus: Der am 11. Dezember 2000 mühsam vereinbarte Vertrag von Nizza hatte praktisch keine der notwendigen institutionellen und inhaltlichen Anpassungen an die geplante EU-Osterweiterung gebracht.³ Um die fruchtlosen Geheimverhandlungen im Rahmen der üblichen Regierungskonferenzen zur Vertragsrevision, die nur immer neue komplizierte Kompromisspakete hervorgebracht hatten, künftig auszuschließen, waren sich die EU-Partner ein Jahr nach Nizza einig, dass ein „Verfassungs-Konvent“ eingesetzt werden sollte. In diesem Rahmen war eine offene Diskussion auf breiter Basis von Parlamentariern und Regierungsverantwortlichen unter Einbezug der interessierten Öffentlichkeit über die erforderlichen Veränderungen der EU vorgesehen. Beim Europäischen Gipfel im belgischen Laeken am 15. Dezember 2001 gaben die Staats- und Regierungschefs mit der „Erklärung von Laeken zur Zukunft der Europäischen Union“⁴ den Startschuss für den Verfassungsgebungs-Prozess. Es wurden die zentralen Anliegen zur Stärkung von Demokratie, Transparenz und Effizienz in der EU hervorgehoben, die sich auf die Themenfelder der klareren Abgrenzung von Zuständigkeiten,

der Vereinfachung der Verträge, der Anpassung des institutionellen Gefüges an neue Handlungsanforderungen sowie auf eine bürgernähere Union konzentrierten.

Trotz des optimistischen Signals von Laeken und des gemeinsamen Bekenntnisses zum „großen Wurf“ konnte der Konvent seinen selbst formulierten Ansprüchen kaum gerecht werden. Bereits bei der feierlichen Eröffnung im Frühjahr 2002, aber noch stärker rückblickend, erschien es rätselhaft, woraus sich die Hoffnung auf einen „Neustart“ der EU speiste: Von vorneherein zeichnete sich ab, dass ein radikaler Neuanfang, wie er durch den Verfassungs-Begriff genährt wurde, aufgrund der bekannten nationalen Beharrungskräfte und der gewachsenen institutionellen Struktur der Union, mit all ihren Unzulänglichkeiten, unrealistisch war. Dies hatten die vorangegangenen, wenig gehaltvollen Regierungskonferenzen von Amsterdam und Nizza ebenso deutlich gemacht wie das vereinte „Kleinarbeiten“ der Vision Joschka Fischers von einer neuen Europäischen Föderation nach dessen aufsehenerregender Humboldt-Rede vom Mai 2000 durch die meisten EU-Partner.⁵

Insofern war auch der Verfassungskonvents lediglich ein weiterer evolutionärer Schritt im europäischen Einigungsprozess, aber kein revolutionärer Sprung. Es ging, wie bei den vorangegangenen Vertragsanpassungen um eine verständlichere Form der Gemeinschaftsverträge, eine institutionelle „Flurbereinigung“ angesichts der stark angewachsenen Mitgliederzahl, die Auflösung der hinderlichen Maastrichter „Säulenstruktur“ und die Erweiterung der Vertragsinhalte für die neuen Bedürfnisse der Europäer zu Beginn des 21. Jahrhunderts. Gerade die Straffung der Entscheidungsverfahren, mehr Mitentscheidungsrechte des Parlaments, verbesserte Effizienz und eine leichtere Vermittelbarkeit gegenüber den Bürgern waren wichtige Anliegen; zum „Überleben“ der EU unabdingbar, wie vielfach behauptet, waren sie aber keineswegs.

2. BEWERTUNG DES VERFASSUNGSVERTRAGS UND SEINES SCHEITERNS

Bei der Verabschiedung der EU-Verfassung durch den Konvent am 10. Juli 2003 und der anschließenden Regierungskonferenz im Kreis von inzwischen 25 Mitgliedstaaten ein knappes Jahr später am 18. Juni 2004⁶ war klar, dass das vorliegende Ergebnis zwar durchaus manche der geforderten Neuerungen enthielt, aber eben auch nur eine pragmatische

Anpassung der EU-Struktur ermöglichte. Es handelte sich somit um einen „gemischten Befund“, dessen wichtigste Aspekte wie folgt umrissen werden können:

Dem Konvent war es gelungen, die vertragliche Form zu verändern und alles in einen einzigen, neugestalteten Vertrag zu „gießen“; gleichwohl war der Umfang für eine „handliche“ Verfassung erneut zu groß. Die Charta der Grundrechte wurde Bestandteil der Verfassung und symbolisierte die gemeinsame Wertebasis der EU. Mit der Schaffung neuer Posten eines festen EU-Ratspräsidenten und eines EU-Außenministers sollte eine bessere innere Abstimmung unter den Ressorts mit auswärtigen Zuständigkeiten („Kohärenz“) und eine deutlichere Sichtbarkeit nach außen erfolgen, auf der auch die Hoffnung verbesserter außenpolitischer Handlungsfähigkeit der Union ruhte.

Die einfacher nachzuvollziehende Berechnung der erforderlichen Stimmen bei Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit mittels einer neuen „doppelten Mehrheit“ im Ministerrat (zugleich 55 Prozent der Mitglieder und 65 Prozent der EU-Bevölkerung) war ein eindeutiger Fortschritt. Zudem wurde vereinbart, künftig in deutlich mehr Bereichen mit qualifizierter Mehrheit und nicht mehr einstimmig zu entscheiden (fast drei Viertel aller Fälle). Eine weiterer Fortschritt bestand in der Stärkung der Parlamentsrolle durch die deutliche Ausweitung der Politikfelder, in denen die Europaparlamentarier künftig als „gleichberechtigter Gesetzgeber“, zusammen mit dem Ministerrat, tätig werden konnten. Obwohl auch das Haushaltsrecht gestärkt wurde, blieb die Initiativfunktion weiterhin alleine bei der Kommission.

Inhaltliche Fortentwicklungen in den vielen Tätigkeitsfeldern der EU gab es jedoch nur in sehr begrenztem Umfang. Die größten Fortschritte gelangten bei der Innen- und Justizpolitik. Durch die Auflösung der Säulenstruktur war für diesen Bereich, der sich nach den Terroranschlägen des 11. September 2001 ohnehin sehr dynamisch entwickelt hatte, praktisch durchgängig die Gemeinschaftsmethode als Entscheidungsverfahren vorgesehen. Hoffnungen auf eine stärkere Vergemeinschaftung beispielsweise der Sozial-, Wirtschafts- oder auch Außenpolitik wurden jedoch bereits früh im Konvent enttäuscht.

Die politische Bewertung der EU-Verfassung fiel mit Beginn des Ratifikationsprozesses im Herbst 2004 folglich zwiespältig aus: Die erzielten

Fortschritte für eine bessere Handlungsfähigkeit wurden anerkannt, obwohl Details wie die Stimmgewichtung im Ministerrat u.a. von Polen bis zuletzt kritisiert worden waren.

Die Zweifelhaftigkeit des „Endprodukts“ als „Verfassung“ blieb auch deswegen bestehen, weil es sehr viele Kompromisse und damit auch Ungeheimheiten gab. Aufgrund des unvollständigen Charakters wurde der Anspruch der EU-Verfassung auf langfristige Gültigkeit von vorneherein ausgehöhlt. Außerdem war Teil III des Vertrags, der die Bestimmungen zu den einzelnen EU-Politikbereichen enthält, zu umfangreich geraten und wurde mit unzähligen Detailregelungen überfrachtet.

Somit konnte es kaum verwundern, dass das Ratifikationsverfahren von vorneherein als schwierig eingeschätzt wurde. Neben den nicht durchweg überzeugenden inhaltlichen Ergebnissen trug auch die Tatsache zur fraglichen Realisierung bei, dass eine erkleckliche Zahl an Regierungen sich innenpolitisch selbst verpflichtet hatte, Volksabstimmungen zu einer „Verfassung“ anzusetzen. Es tendierten nicht zuletzt diejenigen Staaten zu Referenden, die während der Ausarbeitung der Verfassung im Konvent und während der Regierungskonferenz deutliche Kritik am Ergebnis geäußert hatten. Insbesondere in Großbritannien und Polen galt deshalb die Zustimmung zum Verfassungsvertrag als offen bis unwahrscheinlich; die dortigen Regierungen warben auch nicht für den ungeliebten Vertrag.

Dass es schließlich ohne Zwang angesetzte Referenden in den EU-Gründungsstaaten Frankreich und Niederlande sein würden, die den Verfassungsvertrag zu Fall bringen, war zunächst nicht zu erwarten. Es lag im Wesentlichen an der ungünstigen Verknüpfung von fehlendem glaubwürdigen Werben der politisch Verantwortlichen für die Verfassung, an der mangelnden Klarstellung der Vertrags-Vorteile, an einer breiten Ablehnung der jeweiligen Regierungen zum Zeitpunkt der Abstimmung und an Fehlinformationen über die Vertragsinhalte durch gut organisierte „Nein“-Kampagnen, dass der Ratifizierungsprozess im Sommer 2005 zum Erliegen kam.⁷

3. DIE LÖSUNG DER „VERFASSUNGS-KRISE“ UND DER WEG ZUM REFORMVERTRAG VON LISSABON

Die im Juni 2005 eilends von allen Verantwortlichen in den EU-Mitgliedsstaaten ausgerufenen „Denkpause“ im EU-Reformprozess⁸ glich zunächst

mehr einer gesamteuropäischen „Schockstarre“. Nicht wie geplant nach einem Jahr, sondern erst nach zwei Jahren gelang es dank der engagiert und glaubwürdig für die Erhaltung der Kernvereinbarungen des Verfassungsvertrags auftretenden neuen deutschen Bundeskanzlerin Angela Merkel⁹, die europäische Sprach- und Ratlosigkeit zu überwinden. Notwendige Voraussetzung hierfür war die Ablösung eines erheblichen Teils des Führungspersonals in den EU-Mitgliedstaaten, allen voran Bundeskanzler Schröders, Präsident Chiracs und Premierminister Blairs bis zum Sommer 2007. Hinzu kam die bereits im Laufe des Jahres 2006 wachsende Überzeugung unter den 25 Partnern, dass es sich lohnen würde, für die im Konvent erzielten Vereinbarungen zu werben, um die unbefriedigende Handlungsbasis des Nizza-Vertrags hinter sich lassen zu können.

Durch den wieder belebten Reformeifer während der deutschen EU-Präsidentschaft im ersten Halbjahr 2007 einigten sich Staats- und Regierungschefs beim Brüsseler Gipfel im Juni 2007, ausgehend vom neu formierten deutsch-französischen Führungsgespann aus Angela Merkel und Nicolas Sarkozy, auf die rasche Erstellung eines neuen Vertrags auf der inhaltlichen Basis des EU-Verfassungsvertrags durch eine Regierungskonferenz.¹⁰ Dieser gelang innerhalb weniger Monate der Durchbruch zur Vereinbarung eines Reformvertrags unter portugiesischer Ratspräsidentschaft.

Orientierungspunkt und Maßstab für den erneuten Versuch einer EU-Reform war nicht zuletzt die „Berliner Erklärung“ vom 25. März 2007¹¹ aus Anlass des 50. Jahrestages der Unterzeichnung der Römischen Verträge. In ihr hatten sich – nach erheblichem Druck der deutschen Bundeskanzlerin – alle EU-Mitglieder darauf geeinigt, einen Vertrag anzustreben, der der Verantwortung der Europäer und der hierfür erforderlichen Handlungsfähigkeit der EU gerecht würde.

Die erfolgreiche Bewältigung des im Juni 2007 vom Brüsseler EU-Gipfel vorgezeichneten Spagats zwischen Erhaltung der Verfassungssubstanz und Änderung des formellen Rahmens innerhalb weniger Monate war keinesfalls selbstverständlich. Umso positiver ist die schnelle Einigung zwischen den integrationsbefürwortenden und integrationsskeptischen EU-Mitgliedstaaten bis zum Lissabonner Sondergipfel vom 18./19. Oktober 2007 zu bewerten. Der dort beschlossene Reformvertrag zog seine Rechtfertigung daraus, dass die wesentlichen Errungenschaften des Verfassungskonvents im künftigen Vertrag enthalten waren, ohne jedoch den Begriff „Verfassung“ zu verwenden.

Mit der Unterzeichnung des Vertrags von Lissabon am 13. Dezember 2007 gelang dieser Spagat, auch wenn der neue Reformvertrag nicht mehr die einheitliche Form des Verfassungsvertrags aufweist. Es gibt erneut zwei Verträge, den „Vertrag über die Europäische Union“, der den generellen Rahmen bildet, und den „Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union“, in dem die Detailregelungen – vergleichbar mit dem bisherigen EG-Vertrag – enthalten sind.¹² Der Vergleich mit dem Verfassungsvertrag lässt Folgendes erkennen:

In den wichtigsten Tätigkeitsbereichen der EU konnten die durch die Konventsverhandlungen erreichten Fortschritte auch in den Reformvertrag übernommen werden, insbesondere bei der Überleitung der Innen- und Justizpolitik in das Gemeinschaftsverfahren. Damit verbunden sind für alle EU-Bürger immer wichtiger werdende, gemeinsame EU-Zuständigkeiten für die Bereiche Freiheit, Sicherheit und Recht.

Während Politikbereiche, wie die Außen- und Sicherheitspolitik, auf dem überwiegend intergouvernementalen Stand weitgehend unverändert blieben, kamen durch die jüngsten Koordinierungsbemühungen im Bereich der Energieversorgungssicherheit und der Klimaschutzpolitik neue gemeinschaftliche Kooperations- und Entwicklungsfelder hinzu.

Die angesprochenen institutionellen Neuerungen zur verbesserten äußeren Handlungsfähigkeit (gewählter EU-Ratspräsidenten sowie Fusionierung von „Mr. GASP“ mit dem Außenkommissar) wurden beibehalten. Allerdings wurde der außenpolitische Repräsentant der Union nominell vom EU-Außenminister zum „Hohen Vertreter für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik“ zurückgestuft.

Dagegen blieben die vereinbarten neuen Regelungen zur qualifizierten Mehrheitsentscheidung im Ministerrat (vereinfachte „doppelte Mehrheit“) sowie die Aufwertung des Europäischen Parlaments durch die verbesserten Mitentscheidungskompetenzen erhalten. Gleiches gilt für die neu geschaffenen Interventionsmöglichkeiten der nationalen Parlamente im EU-Rechtsetzungsprozess durch eine frühzeitige Subsidiaritätsprüfung, mit der der häufig thematisierten, „krakenartig“ ausufernden Kompetenzerweiterung der EU zu Lasten der Mitgliedstaaten Einhalt geboten werden soll.

Die Entfernung der identitätsstiftenden, europäischen Symbole (Hymne und Flagge) aus dem EU-Vertragswerk wird als einer der unberechtigten Aspekte der Zurückschneidung europäischer Integrationsbemühungen in die Geschichtsbücher eingehen; die formale Ausgliederung der EU-Grundrechtecharta aus den Verträgen, insbesondere auf Druck Großbritanniens, stellt ebenfalls einen Rückschritt dar, der zudem die Rechtseinheit in der Union schwächt.¹³

4. BEWERTUNG DES LISSABONNER VERTRAGS UND DER NEUERLICHEN RATIFIKATIONSKRISE

Trotz der erwähnten Einschränkungen stellt der Lissabonner Vertrag eine maßgebliche Etappe auf dem Weg zu einer zukunftsfähigen, handlungsfähigeren EU dar. Sowohl das Bemühen um mehr Transparenz und Klarheit der Entscheidungsverfahren als auch die Stärkung der parlamentarischen Mitwirkungsrechte sind als konstruktiver Baustein für ein demokratischeres Europa zu sehen. Zum Meilenstein im Integrationsprozess wird der Reformvertrag dadurch, dass er die jahrelange Arbeit von Konvent und Regierungskonferenzen inhaltlich rettet. Zudem bringt er das stark zerklüftete Vertragswerk – trotz erneuter Aufteilung in zwei Teilverträge – in eine klarere Form. Ein endgültiges Scheitern dieser Reformierungsversuche der Jahre 2002-2007, wie es seit dem negativen irischen Referendum vom 12. Juni 2008 durchaus möglich erscheint, würde diese jahrelange Arbeit der EU-Partner zunichte machen.

So berechtigt allenthalben die Möglichkeit der Bürgerbeteiligung an der Entscheidung über die großen politischen Weichenstellungen in Europa eingeschätzt wird, so problematisch, und auf die gesamte Integrationsgemeinschaft bezogen geradezu undemokratisch, wirkt die erneute Lähmung der EU seit dem irischen Volksentscheid: Schließlich konnte am 12. Juni 2008 eine in europäischem Maßstab verschwindend kleine Splittergruppe von wenigen Tausend irischen EU-Bürgern die erforderlichen Reformen für die Union von über 490 Millionen Bürgern blockieren.¹⁴

Dieses Missverhältnis wirft ein weiteres Schlaglicht auf die grundlegenden Schwierigkeiten, vor denen die Europäer stehen: Einerseits ist die über Jahrzehnte durch Kompromisse entstandene, komplexe Struktur der Union gegenüber den Bürgern kaum vermittelbar; andererseits kann die EU das Geflecht aus institutionellen Besonderheiten und unklaren Zuständigkeiten nicht selbst entwirren. Bei ihren Anpassungsbemühungen

an sich verändernde Herausforderungen ist sie völlig von ihren Mitgliedern abhängig, und damit von desinteressierten bis integrationsfeindlichen Regierungen, aber auch innenpolitischen Strömungen, denen die EU als „Feindbild“ gerade recht kommt – die Missbrauchsanfälligkeit von nationalen Volksabstimmungen ist darin eingeschlossen.

Da die Union der Form nach auf absehbare Zeit eine internationale Organisation bleiben und nicht selbst Staats-Charakter annehmen wird, gibt es aus diesem Dilemma vorerst keinen Ausweg. Ob, wann und in welcher internationalen Zusammensetzung bei einem endgültigen Scheitern des Lissabonner Vertrags ein neuer Anlauf zur Überarbeitung des Nizza-Vertrags unternommen würde, ist angesichts dieser Rahmenbedingungen und der Erfahrungen der letzten Jahre ebenfalls völlig offen. Klar ist aber, dass auch „Kerneuropa“- und „Avantgarde“-Ansätze momentan nicht praktikabel sind. Spekulationen hierüber sind ohnehin nicht zielführend, solange der „worst case“ des endgültigen Scheiterns des Reformvertrags nicht eingetreten ist.

Wichtiger ist die Überprüfung, inwiefern ernsthafte Konsequenzen aus einem Scheitern des Lissabonner Vertrags für die Arbeits- und Zukunftsfähigkeit der EU entstehen. Bei nüchterner Betrachtung der Lage ist festzuhalten, dass die europäischen Partner einfach auf der seit dem 1. Februar 2003 gültigen Vertragsbasis – damals trat der Nizza-Vertrag in Kraft – weiterarbeiten müssen, so wie sie es auch jetzt tagtäglich tun. Bisher wurde schließlich noch kein „Hilferuf“ aus Brüssel gemeldet, wonach die EU „morgen wegen Handlungsunfähigkeit zusammenbrechen würde“.

Insofern ist etwas mehr Augenmaß bei der Bewertung der aktuellen Situation der Integrationsgemeinschaft und möglicher Konsequenzen der Ratifikationsblockade geboten: Die „tiefe Krise“, in die „Europa“ mit dem irischen „Nein“ vom Juni 2008 angeblich erneut gestürzt ist, scheint nicht zuletzt eine medial heraufbeschworene zu sein. Die Medien – allen voran die Boulevardpresse in den EU-Ländern –, die sich vorzugsweise für die Negativ- und Katastrophenszenarien im Zusammenhang mit der EU interessieren, wirken in schwierigen Situationen als zusätzlicher „Krisenverstärker“. Dies fällt dann besonders leicht, wenn auf Seiten der Institutionen oder nationalen Regierungen wenig pro-europäisch profilierte und „kampfeswillige Europäer“ stehen, wie im Sommer 2005.¹⁵

Gerade in der Reaktion und dem demonstrativen Handlungswillen der Verantwortlichen besteht aber der Unterschied zwischen dem kurzfristigen „Ablehnungsschock“ des Sommers 2008 und der lang anhaltenden „Lähmung“ des Jahres 2005: Zwar wurde der irischen Regierung unter dem glücklosen und wenig ambitioniert wirkenden neuen Premier Cohen beim Brüsseler Gipfel Mitte Juni 2008 eine gewisse „Schonfrist“ zugestanden.¹⁶ Der Wille und die Entschlossenheit, die EU nicht noch einmal in einer „Schockstarre“ zu belassen, wurde aber insbesondere von Bundeskanzlerin Merkel und Präsident Sarkozy in der Folgezeit unmissverständlich klargemacht.

Sollte die Rettung des Reformvertrags trotz der einhelligen Bekenntnisse aller EU-Regierungen hierzu misslingen, so wären eben alle gleichermaßen aufgefordert, dort pragmatische Lösungen zu finden, wo dies möglich ist, um auf der Rechtsbasis des Nizza-Vertrags gut weiterarbeiten zu können.

Im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik würde die Mitgliedstaaten beispielsweise niemand daran hindern, die bereits vorhandenen Spielräume und Instrumente der GASP/ESVP intensiver für gemeinsame Aktivitäten zu nutzen; der in seiner Funktion aufgewertete, neue Außenvertreter der EU, der nunmehr als „Hoher Vertreter für die GASP“ firmiert, ist hierfür nicht entscheidend¹⁷, da es in diesem Bereich wesentlich auf die Einigkeit der EU-Regierungen zum gemeinsamen Handeln ankommt.

Auch die politisch – und medial – hart umkämpfte Festlegung der Stimmgewichte im Ministerrat bei Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit hat für die Praxis nur geringe Bedeutung. Entscheidungen im Ministerrat werden überwiegend konsensuell getroffen; bei berechtigten Widerständen einzelner Mitglieder wird ohnehin nach einvernehmlichen Lösungen gesucht. Bei entsprechender Einigkeit unter den Mitgliedstaaten wären auch die „Hürden“ für die Aufnahme neuer Mitglieder lösbar: die Reformierung der Institutionen Ministerrat und Kommission ist keine rechtliche Voraussetzung für künftige EU-Erweiterungen, sondern eine politische Forderung, die aus Effektivitätsüberlegungen heraus durchaus ihren Sinn hat.¹⁸

Die Stärkung des Europäischen Parlaments durch die deutliche Ausweitung der Mitentscheidungsrechte im EU-Gesetzgebungsprozess könnte dagegen nicht ohne Vertragsänderung erreicht werden, was den demo-

kratischen Selbstanspruch der Union erheblich beeinträchtigen würde, wenn der Reformvertrag nicht in Kraft träte.¹⁹ Bedauerlich wäre auch die fehlende Klarstellung der Zuständigkeiten in den unterschiedlichen Politikfeldern im Verhältnis von Union und Mitgliedstaaten sowie die nicht realisierte Subsidiaritätsprüfung, die eine stärkere Einbindung der nationalen Volksvertretungen in die Fortentwicklung des Integrationsstandes ermöglichen würde. Die damit verbundene, erhöhte Transparenz und die deutlichere Zuordnung von Kompetenzen bei europäischen Entscheidungen wären als Signale an die Bürger von Bedeutung, obwohl das viel beklagte Demokratie- und Transparenzdefizit der EU auf vertraglichem Weg alleine nicht zu beheben ist. Hierzu wären zusätzliche Aufklärung und eine verbesserte Kommunikation aller nationalen und europäischen Verantwortungsträger über die europäischen Politik- und Entscheidungsverfahren nötig; dies ist aber auch ohne Reformvertrag möglich.

Am Ende des Jahres 2008 sind somit die Entwicklungsperspektiven der EU trotz des weiterhin offenen Schicksals des Lissabonner Vertrags, und damit des gesamten Reformansatzes, nicht so negativ zu bewerten, wie es oftmals geschieht. Schließlich ist der Wille zur Fortentwicklung der Europäischen Union bei der Mehrheit der EU-Partner durch die Bemühungen um die Rettung des Vertrags von Lissabon als sehr positives Zeichen zu vermerken.

Trotz des durchaus vorhandenen Spielraums für pragmatische Weiterentwicklungen würde ein endgültiges Scheitern des Reformvertrags, gemessen an den nach wie vor gültigen Zielvorgaben der Erklärung von Laeken, zweifellos einen deutlichen Rückschlag für die jahrelangen europäischen Bemühungen um die Stärkung von Demokratie, Transparenz und Effizienz bedeuten.

Ob der Reformvertrag also nur eine (verhinderte) „Zwischenstufe“ auf dem Weg zur künftigen Form der Integrationsgemeinschaft sein oder gar als „Meilenstein“ in die europäische Entwicklung eingehen wird, bleibt bis zum – positiven oder negativen – Abschluss des Ratifizierungsverfahrens unklar. Es ist aber offensichtlich, dass die Mehrheit der EU-Partner nicht gewillt ist, das fehlgeschlagene Inkrafttreten der Reformen bis zur Europawahl im Juni 2009 zum Stolperstein für den weiteren Integrationsprozess werden zu lassen: Der wieder erstarke Wille zur Fortsetzung der Einigung Europas auf breiter Front ist einer der positiven Aspekte, trotz der neuerlichen Schwierigkeiten seit dem Sommer 2008.

Solange es nicht an führungs- und integrationswilligen Persönlichkeiten zum gemeinsamen Wohlergehen Europas mangelt, bilden Krisen – in leider schon bewährter Weise – die Chance, sich über gemeinsame Ziele einig zu werden und diese dann umso entschlossener in Angriff zu nehmen. Diese Fähigkeit ist angesichts einer „EU im Umbruch“ nötiger denn je; dass sie vorhanden ist und zum Wohle Europas mobilisiert werden kann, müssen Merkel, Sarkozy, Juncker & Co im europäischen „Schicksalsjahr“ 2009 beweisen.

- 1] *Das Original stammt aus der ersten Zeile von Heinrich Heines „Nachtgedanken“ und lautet: „Denk ich an Deutschland in der Nacht, dann bin ich um den Schlaf gebracht“.*
- 2] *Erstmals wurde der Maastrichter Vertrag im Juni 1992 in einem ersten Anlauf in Dänemark abgelehnt; in Frankreich fiel die Volksabstimmung im September des gleichen Jahres nur äußerst knapp positiv aus. Der Nizza-Vertrag scheiterte im Mai 2001 zunächst im ersten Anlauf an einem negativen irischen Referendum; eine erneute Volksbefragung fiel positiv aus. Der EU-Verfassungsvertrag wurde im Frühsommer 2005 in Frankreich und den Niederlanden negativ beschieden. Den vorläufigen Abschluss bildete ein erneut negatives irisches Referendum zum Lissabonner Vertrag am 12. Juni 2008.*
- 3] *Siehe hierzu auch die Beiträge in Werner Weidenfeld (Hrsg.): Nizza in der Analyse (inkl. CD-ROM), Gütersloh 2001. Einen kompakten Überblick über die wesentlichen Charakteristika des Nizza-Vertrags liefert die EU selbst in einer „Gebrauchsanweisung“ auf ihrer Homepage: http://europa.eu/scadplus/nice_treaty/index_de.htm.*
- 4] *Europäischer Rat: Erklärung von Laeken zur Zukunft der Europäischen Union, 15. Dezember 2001, in: <http://european-convention.eu.int/pdf/LKNDL.pdf>.*
- 5] *Joschka Fischer: Vom Staatenverbund zur Föderation – Gedanken über die Finalität der europäischen Integration („Humboldt-Rede“), Berlin 12. Mai 2000, in: http://www.europa.clio-online.de/site/lang_de/ItemID_17/mid_11373/40208215/default.aspx.*
- 6] *Die feierliche Unterzeichnung des „Vertrages über eine Verfassung für Europa“ erfolgte am 29. Oktober 2004 in Rom. Zum Verfassungsvertrag siehe Thomas Läufer (Hrsg.): Verfassung der Europäischen Union. Verfassungsvertrag vom 29. Oktober 2004. Protokolle und Erklärungen zum Vertragswerk, Bonn 2005. Zur Bewertung siehe auch Carsten Berg, Georg Kristian Kampfer (Hrsg.): Verfassung für Europa. Der Taschenkommentar für Bürgerinnen und Bürger, 2. Aufl., Bielefeld 2005; Werner Weidenfeld (Hrsg.): Die Europäische Verfassung in der Analyse, Gütersloh 2005.*
- 7] *Die kurz nach den beiden Referenden Ende Mai bzw. Anfang Juni 2005 durchgeführten Blitzumfragen von EUROBAROMETER gaben die Unsicherheiten der Bürger deutlich wieder: European Commission: Flash Eurobarometer 171. The European Constitution: post-referendum survey in France, June 2005, in: http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl171_en.pdf; European Commission: Flash Eurobarometer 172. The European Constitution: post-referendum survey in The Netherlands, June 2005, in: http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl172_en.pdf. Siehe hierzu auch Ulrike Guérot: Stell dir vor, es gibt Europa und keiner macht mit. Einige persönliche Betrachtungen, in: Internationale Politik, 60. Jg. (2005) 7, S. 47-49.*

- 8] *Vgl. Erklärung der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten der Europäischen Union zur Ratifizierung des Vertrags über eine Verfassung für Europa, Brüssel, 18. Juni 2005 (SN 117/05), in: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/85329.pdf.*
- 9] *Zur allgemeinen Überfrachtung der deutschen EU-Präsidentschaft 2007 mit Erwartungen siehe Wolfram Hilz: Deutschlands EU-Ratspräsidentschaft 2007. Integrationspolitische Akzente in schwierigen Zeiten, Bonn 2006 (ZEI Discussion Paper, C164), in: http://www.zei.de/download/zei_dp/dp_c164Hilz.pdf.*
- 10] *Vgl. Europäischer Rat: Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Brüssel 21./22. Juni 2007 (20/7/2007 Nr. 11177/1/07 REV1), in: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/94935.pdf.*
- 11] *Erklärung anlässlich des 50. Jahrestages der Unterzeichnung der Römischen Verträge, Berlin 25. März 2007, in: http://www.eu2007.de/de/News/download_docs/Maerz/0324-RAA/German.pdf.*
- 12] *Eine konsolidierte Fassung der beiden Verträge findet sich auf der EU-Homepage unter <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/st06655-re01.de08.pdf>. Dort ist auch ein kompakter Kommentar des Vertrags von Lissabon unter dem Schlagwort „Der Vertrag auf einen Blick“ eingestellt: http://europa.eu/lisbon_treaty/glance/index_de.htm. Zur Bewertung des Vertrags siehe Werner Weidenfeld (Hrsg.): Lissabon in der Analyse – Der Reformvertrag der Europäischen Union, Baden-Baden 2008.*
- 13] *Durch die Erklärung von 26 Mitgliedstaaten in Lissabon am 12. Dezember 2007 – nur Großbritanniens Regierungschef Gordon Brown lehnte die Teilnahme ab – soll die Grundrechtecharta, wie ursprünglich im Verfassungsvertrag vorgesehen, innerhalb der Europäischen Union gelten. Siehe hierzu auch European Council: Presidency Conclusions, Brüssel 14. Dezember 2007, in: <http://www.ue2007.pt/NR/rdonlyres/653A999C-723A-4ED2-B14D-E6E51D83BBBB/0/LASTCE97669.pdf>.*
- 14] *Bei einer Wahlbeteiligung von rund 53 % fehlten lediglich rund 50.000 Stimmen für einen Erfolg des irischen Referendums. Vgl. „Irisches Nein stürzt Europa in die Krise“, in: Süddeutsche Zeitung vom 13. Juni 2008, in: <http://www.sueddeutsche.de/ausland/artikel/714/180161>.*
- 15] *Die Verwundbarkeit des Verfassungsvorhabens im Sommer 2005 durch die ablehnenden „Bescheide“ aus zwei EU-Gründungsstaaten war auch deswegen so deutlich erkennbar, weil die meisten nationalen Führungspersonlichkeiten – heute überwiegend nicht mehr im Amt – durchweg innenpolitisch angeschlagen waren und europäisch nur halbherzig bzw. widerstrebend agierten (vor allem Schröder, Chirac, Blair, Balkenende oder Jarosław Kaczyński).*
- 16] *Vgl. Europäischer Rat: Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Brüssel 19./20. Juni 2008 (20/6/2008 Nr. 11018/1/08 REV1), in: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/101359.pdf.*
- 17] *Der „Entzug“ des Außenminister-Titels war in dieser Hinsicht für die Vermeidung einer zu großen Enttäuschung, ob der zu erwartenden Handlungsbeschränkungen für den Stelleninhaber, möglicherweise sogar eher positiv. Auch der „Hohe Vertreter“ würde aufgrund seiner vorgesehenen Zwitterstellung zwischen Ministerrat und Kommission keinen allzu großen Gestaltungsspielraum haben.*

- 18| Vgl. „EU will Ratifizierung des Reformvertrags fortsetzen“, in: *Die Welt vom 20. Juni 2008*, in: http://www.welt.de/politik/article2127138/EU_will_Ratifizierung_des_Reformvertrags_fortsetzen.html. Die 2009 anstehende Verkleinerung der Kommission kann durch einstimmigen Beschluss des Rates geändert werden. Vgl. Art. 213 Abs. 1 EG-Vertrag (Fassung vom 26. Februar 2001).
- 19| Von der ausstehenden Ratifizierung des Lissabonner Vertrags werden auch die Wahlen zum Europäischen Parlament vom 4.-7. Juni 2009 beeinflusst, da die derzeitige Zahl der Europaabgeordneten von 785 auf nur noch 736 gemäß dem Vertrag von Nizza sinken wird (der Reformvertrag sieht 751 vor); außer Deutschland und den kleinsten EU-Mitgliedern verlieren dadurch alle anderen EU-Staaten weitere MEPs. Vgl. die Tabelle auf der EP-Homepage unter <http://www.europarl.de/europawahl/>.

KONJUNKTUR FÜR SUBSIDIARITÄT

Stephan Eisel

„Subsidiarität“ ist in Europa seit einiger Zeit in aller Munde. Das war nicht immer so. In den 1980er Jahren kreiste die europapolitische Debatte noch stark um das – insbesondere in London misstrauisch aufgenommene – „F-Wort“: Föderal soll Europa organisiert sein, sagte Bundeskanzler Helmut Kohl und dachte dabei an das Prinzip der Dezentralisierung im deutschen Föderalismus. „Federal“ hörte Premierministerin Margaret Thatcher und verstand die Zentralisierungstendenz des „federal state“ im angelsächsischen Sprachgebrauch. Das sprachliche Missverständnis wuchs sich zum politischen Problem aus.

Mehrfach war auf deutscher Seite darüber nachgedacht worden, für die eigene Vorstellung der europäischen Integration das Wort „Subsidiarität“ in die Debatte einzuführen. Man ließ es sein, denn der Begriff galt als zu speziell, zu deutsch und den Briten nicht vermittelbar. Umso größer war die Überraschung, als nach dem Wechsel in Downing Street 10 Premierminister John Major von „subsidiarity“ zu reden begann.

Heute hat „Subsidiarität“ Konjunktur, wobei die Häufigkeit der Verwendung des Begriffs nicht automatisch zu mehr Klarheit über den Inhalt führt. Subsidiarität als Chiffre für die Lauterkeit der eigenen europapolitischen Absichten –

diese Karriere des ursprünglichen Insiderbegriffs hätte vor dreißig Jahren kaum einer vorhergesagt.

1. ZUR IDEENGESCHICHTLICHEN GENESE

Die Geburtsstunde des Subsidiaritätsprinzips wird zwar immer wieder in der katholischen Soziallehre verortet, aber die Wurzeln reichen viel weiter zurück. Sie gründen im Leitbild der Vielfalt für den Aufbau einer Gesellschaft wie es schon Aristoteles fordert – ganz im Gegensatz zu seinem Lehrer Platon der das Einheitsideal als Strukturprinzip einer Gesellschaft empfahl. Der Streit zwischen beiden Gesellschaftskonzepten durchzieht die politische Ideengeschichte. Anwälte der Vielfalt waren Denker wie John Locke, Immanuel Kant oder Ernst Fraenkel. Das Einheitsideal wurde z.B. von Jean Jacques Rousseau, Karl Marx und Carl Schmitt vertreten.

Wer dem Staat und der Gesellschaft die Aufgabe zuschreibt, Vielfalt zur ermöglichen, stellt zugleich auch die Frage nach den Verhältnis der unterschiedlichen Glieder und Ebenen einer Gesellschaft zueinander. Johannes Althusius zum Beispiel – als Bürgermeister von Emden nicht nur theoretisch bewandert – verstand die Gesellschaft als Gemeinschaft verschiedener Gruppen mit eigenen Aufgaben, die gelegentlich der Unterstützung übergeordneter Gruppen bedürften.

Sechs Jahre bevor er zum Präsidenten der Vereinigten Staaten von Amerika gewählt wurde, formulierte Abraham Lincoln 1854 schon fast klassisch: „The legitimate objects of goverments is to do for a community of people whatever they need to have done but cannot do at all, or cannot so well do for themselves in their separate and individual capacities. In all that the people can do as well for themselves, government ought not to interfar.“

Die Idee der Subsidiarität war also keineswegs nur in der katholischen Soziallehre grundlegend, aber eine gewisse Systematik des Konzeptes ist erstmals in der päpstlichen Sozialenzyklika *Quadrogesimo Anno* von Papst Pius XI. am 15. Mai 1931 zu finden. Diese Enzyklika bezog sich zu deren 40. Jahrestag auf die Enzyklika *Rerum novarum* aus dem Jahr 1891. Darin hatte sich Papst Leo XIII. mit Vermassung und Anonymität als Folge der Industrialisierung auseinandergesetzt.

Quadrogesimo Anno befasste sich 1931 angesichts totalitärer Strömungen und Ideologien als Gefahr für den Einzelnen mit Fragen gesellschaftlicher Ordnung. Und nimmt Einzelpersonen, die Familie und gesellschaftliche Zwischengebilde vor dem Staat in Schutz. Es heißt in der Enzyklika: „Wie dasjenige, was der Einzelmensch aus eigener Initiative und mit seinen eigenen Kräften leisten kann, ihm nicht entzogen und der Gesellschaftstätigkeit zugewiesen werden darf, so verstößt es gegen die Gerechtigkeit, das, was die kleineren und untergeordneten Gemeinwesen leisten und zum guten Ende führen können, für die weitere und übergeordnete Gemeinschaft in Anspruch zu nehmen.“

Inhaltlich hat das Subsidiaritätsprinzip einen Doppelkern: „Privat vor Staat“ und „Klein vor Groß“. Wo ein Problem auftaucht, soll die jeweils kleinste Einheit die erste Chance zur Lösung bekommen: Zuerst der Einzelne, die Familie, die Nachbarschaft (privat) und erst dann die staatliche Ebene: Kommune – Land – Bund – Europa.

Das Subsidiaritätsprinzip ist also Kompetenzverteilungs- und -ausübungsregel. Es ist zugleich Zuständigkeitsprinzip. Keineswegs kann man ihm unterstellen, der Staat soll sich um nichts kümmern und alles der Gesellschaft überlassen. In gewissem Sinn ist Subsidiarität („Die Kirche im Dorf lassen“) die Schwester der Solidarität („Wir sitzen alle in einem Boot“). Aber es gilt die Rangfolge: Selbsthilfe – Nachbarschaftshilfe – Fernhilfe. Entscheidend ist, wie der Staat die Frage seiner Zuständigkeit prüft und entscheidet: Die Idee der Subsidiarität fördert die Freiheit und Verantwortung des Einzelnen und will Abhängigkeiten und Bevormundung des Einzelnen verhindern.

2. ZUR EUROPAPOLITISCHEN DIMENSION

Die Europäische Einigung war nicht von Anfang an vom Subsidiaritätsprinzip bestimmt. In der Gründungsphase der Europäischen Union nach dem Zweiten Weltkrieg stand die Frage im Vordergrund, wie die in Jahrhunderte langen europäischen Bürgerkriegen verfeindeten Staaten überhaupt zusammenfinden konnten. Das „Ob“ der europäischen Einigung stand vor dem „Wie“. Das war auch die prioritäre Frage bei der erfolgreichen Erweiterung der EU nach dem Fall der Mauer.

Nachdem die Europäische Gemeinschaft gefestigt war, ging es um die demokratische Ausgestaltung der gefundenen gemeinschaftlichen

Organe. Die Einführung der Direktwahl des Europäischen Parlaments 1979 war auf diesem Weg ein besonders wichtiger Schritt. Seitdem sind die parlamentarischen Entscheidungsbefugnisse deutlich ausgeweitet worden.

Aber neben der Demokratisierung der Gemeinschaft durch die Kompetenzstärkung des Europaparlaments schob sich zusehends die Frage der Kompetenzkompetenz in den Vordergrund: Welche Fragen soll die europäische Ebene überhaupt entscheiden?

Mit der Gründung der Europäischen Union durch den Maastrichter Vertrag (1992) erhielt das Subsidiaritätsprinzip rechtliche Relevanz: In der Präambel des Vertrages findet sich die Verpflichtung auf einen „Prozess der Schaffung einer immer engeren Union der Völker Europas, in der die Entscheidungen entsprechend dem Subsidiaritätsprinzip möglichst bürgernah getroffen werden“.

In Artikel 5 heißt es dann: „Die Gemeinschaft wird innerhalb der Grenzen der ihr in diesem Vertrag zugewiesenen Befugnisse und gesetzten Ziele tätig. In den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, wird die Gemeinschaft nach dem Subsidiaritätsprinzip nur tätig, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht werden können und daher wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen besser auf Gemeinschaftsebene erreicht werden können. Die Maßnahmen der Gemeinschaft gehen nicht über das für die Erreichung der Ziele des Vertrages erforderliche Maß hinaus.“

Diese doppelte Voraussetzung für Gemeinschaftstätigkeit, nämlich dass die Mitgliedstaaten eine Aufgabe nicht ausreichend wahrnehmen und sie auf der Ebene der Gemeinschaft besser erfüllt werden kann, geht wesentlich auf deutschen Einfluss in Folge von Initiativen des Bundesrates zurück. Die Regelung ist einerseits kompetenzstimulierend für die Europäische Union im Fall der Untätigkeit von Mitgliedstaaten und zugleich kompetenzbegrenzend gegen die europäische Ebene, wenn das Handeln der Mitgliedstaaten zur Zielerreichung ausreicht. Vor allem etabliert sie den Begründungszwang für europäisches Handeln.

Der Maastrichter Vertrag gibt im Übrigen das Subsidiaritätsprinzip im Verhältnis der EU zu den Mitgliedstaaten vor, ist aber keine verbindliche

Maßgabe für die innere Organisation der Mitgliedstaaten. Es wäre freilich folgerichtig und macht das Subsidiaritätsprinzip erst wirksam, wenn es über die nationale Ebene bis auf die kommunale Ebene umgesetzt würde. In Deutschland ist dafür die bundesstaatliche Ordnung ein guter Rahmen, wenn auch die im Grundgesetz garantierte kommunale Selbstverwaltung im Verhältnis zu den Ländern gestärkt werden müsste.

Umgekehrt stellt die damalige Neufassung des Artikels 23, Abs. 1 des Grundgesetzes die Mitwirkung der Länder in der Europapolitik sicher: „(1) Zur Verwirklichung eines vereinten Europas wirkt die Bundesrepublik Deutschland bei der Entwicklung der Europäischen Union mit, die demokratischen, rechtsstaatlichen, sozialen und föderativen Grundsätzen und dem Grundsatz der Subsidiarität verpflichtet ist und einen diesem Grundsatz im wesentlichen vergleichbaren Grundrechtsschutz gewährleistet.“ Der Bund kann hierzu durch Gesetz mit Zustimmung des Bundesrates Hoheitsrechte übertragen. [...] In Angelegenheiten der Europäischen Union wirken der Bundestag und durch den Bundesrat die Länder mit. Die Bundesregierung hat den Bundestag und den Bundesrat umfassend und zum frühestmöglichen Zeitpunkt zu unterrichten. Die Bundesregierung gibt dem Bundestag Gelegenheit zur Stellungnahme vor ihrer Mitwirkung an Rechtsetzungsakten der Europäischen Union. Die Bundesregierung berücksichtigt die Stellungnahme des Bundestages bei den Verhandlungen. Das Nähere regelt ein Gesetz.“

Dieses „Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union“ vom 12. März 1993 legt der Bundesregierung umfangreiche Informationspflichten auf (§ 3 und 4). Es gibt dem Bundestag die Möglichkeit der Stellungnahme zu geplanten Rechtsetzungsakten der EU (§ 5) und verpflichtet die Bundesregierung, diese Stellungnahme ihren Verhandlungen auf europäischer Ebene zugrunde zu legen.

Es bleibt freilich eine Merkwürdigkeit, dass es eines eigenen Gesetzes bedurfte, um sicherzustellen, dass das im Grundgesetz eigentlich geregelte Verhältnis zwischen Parlament und Regierung auch auf Angelegenheiten der Europäischen Union angewandt wird.

3. ZUM LISSABONNER VERTRAG

Schon der Europäische Verfassungskonvent hatte eine eigene Arbeitsgruppe „Subsidiarität“ eingerichtet. Aus dieser Arbeitsgruppe kam die Formulierung in Artikel 9 Abs. 3 des Verfassungsentwurfs: „Nach dem Subsidiaritätsprinzip wird die Union in den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, nur tätig, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen von den Mitgliedstaaten weder auf zentraler noch auf regionaler oder lokaler Ebene ausreichend erreicht werden können, sondern vielmehr wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen auf Unionsebene besser erreicht werden können.“

In Artikel 3 b des Verfassungsentwurfs heißt es konkretisierend:

- „I. die Gemeinschaft wird innerhalb der Grenzen der in diesem Vertrag zugewiesenen Befugnisse und gesetzten Ziele tätig.
- II. In den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, wird die Gemeinschaft nach dem Subsidiaritätsprinzip nur tätig, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen auf der Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht werden können und daher wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkung besser auf Gemeinschaftsebene erreicht werden können.
- III. Die Maßnahmen der Gemeinschaft gehen nicht über das für die Erreichung der Ziele des Vertrages erforderliche Maß hinaus.“

Der Lissabonner Vertrag übernimmt die seit dem im Maastrichter Vertrag geltende und auch im Verfassungsvertrag vorgesehene Subsidiaritätsregel und verstärkt sie durch eine Ausdehnung der Rechte der nationalen Parlamente. Ein eigenes „Protokoll über die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union“ will „eine stärkere Beteiligung der nationalen Parlamente an den Tätigkeiten der Europäischen Union [zu] fördern und ihnen bessere Möglichkeiten [zu] geben, sich zu den Entwürfen von Gesetzgebungsakten der Europäischen Union sowie zu anderen Fragen, die für sie von besonderem Interesse sein können, zu äußern.“

In diesem Zusammenhang können nationale Parlamente innerhalb von acht Wochen überprüfen, ob eine beabsichtigte europäische Gesetzgebung mit dem Subsidiaritätsprinzip vereinbar ist. Eine Mehrheit der nationalen Parlamente kann Einspruch erheben, der eine blockierende Wirkung hat, wenn 55 Prozent der Ratsmitglieder und die Mehrheit des

Europäischen Parlamentes sich auch anschließen. Es handelt sich um ein neues Recht nationaler Parlamente, allerdings ist es kein Vetorecht.

Die Fraktionen von CDU/CSU, SPD und Bündnis 90/DIE GRÜNEN haben dazu im Rahmen des Ratifizierungsverfahrens des Lissabonner Vertrages im Bundestag ein sogenanntes „Begleitgesetz“ eingebracht. Es nimmt das von Bundestag und Bundesrat bereits 2005 beschlossene, aber nicht in Kraft getretene „Gesetz über die Ausweitung und Stärkung der Rechte des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union“ auf und ergänzt es um Bestimmungen in Anpassung an den Vertrag von Lissabon erneut verabschiedet werden

Dieses 2008 verabschiedete Gesetz beinhaltet neue Bestimmungen zur Mitentscheidung von Bundestag und Bundesrat in Angelegenheiten der Europäischen Union und passte das Grundgesetz in seinen Artikeln 23, 45 und 93 dem Lissabonner Vertrag an. Damit wurde angesichts der hohen politischen Bedeutung der neuen Mitwirkungsrechte ein neues Beschlussverfahren (Artikel 42 Abs. 2 und Artikel 52 Abs. 3 Satz 1 GG) festgelegt, dass der Bundestag den Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union zur Wahrnehmung seiner Rechte aus dem Vertrag von Lissabon ermächtigen kann. Das für Normenkontrollanträge aus der Mitte des Bundestages vor dem Bundesverfassungsgericht maßgebende Quorum wurde an das für die Erhebung der Subsidiaritätsklage vor dem Europäischen Gerichtshof vorgesehene Quorum angeglichen: Sowohl Subsidiaritäts- als auch Normenkontrollklage können nun auf Antrag eines Viertels der Mitglieder des Deutschen Bundestages erhoben werden (vorher ein Drittel).

Der Bundestag hat damit die wichtige Wächterrolle angenommen, die den nationalen Parlamenten bei der Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips zukommt wie es im „Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit“ des Lissabonner Vertrages geregelt ist.

Dieses Protokoll stellt sicher, dass die Entscheidungen in der Union so bürgernah wie möglich getroffen werden, legt Bedingungen für die Anwendung der in Artikel 5 des Vertrages über die Europäische Union verankerten Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit fest und schafft ein System zur Kontrolle der Anwendung dieser Grundsätze. In Artikel 1 heißt es unmissverständlich: „Jedes Organ trägt stets für die

Einhaltung der in Artikel 5 des Vertrages über die Europäische Union niedergelegten Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit Sorge.“

4. VON DER SELBSTFINDUNG ZUR SELBSTBEHAUPTUNG EUROPAS

Freilich darf bei alledem nicht vergessen werden, dass das Subsidiaritätsprinzip zwei Seiten hat. Neben seiner Dezentralisierungsdynamik verlangt das Subsidiaritätsprinzip auch, dass die Ebene, der eine Aufgabe zugewiesen wird, für die Erledigung dieser Aufgabe entsprechend ausgestattet sein muss. Das sind die beiden Seiten der Subsidiaritätsmedaille.

Während auf europäischer Ebene zwar einerseits zu viele Aufgaben wahrgenommen werden, die auf die nationale, regionale Ebene abgegeben werden sollten, gibt es andererseits Aufgaben, die sinnvollerweise von der europäischen Ebene übernommen werden sollten, für die Europa aber noch nicht stark genug ist. Als Stichworte mögen hier die europäische Außenpolitik und die europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik genügen, für deren Wahrnehmung der Lissabonner Vertrag neue Instrumente wie einen gemeinsamen europäischen Auswärtigen Dienst und den „europäischen Außenminister“ (Hohen Repräsentanten für die Außenpolitik) schafft.

Ganz generell stärkt der Lissabonner Vertrag durch die Demokratisierung seiner Institutionen Europa – z.B. mit dem Verfahren der doppelten Mehrheit statt des bisherigen Einstimmigkeitsprinzips im Rat –, damit es seine Verantwortung besser wahrnehmen kann.

Uns Europäern muss im Zeitalter der Globalisierung klarer werden, dass wir nur ein kleiner Teil dieser Welt sind. Heute leben nur etwa 7,5 Prozent der Weltbevölkerung in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union. 2050 werden wegen des unterschiedlichen Bevölkerungswachstums nur rund vier Prozent der Menschheit Europäer sein.

Die Motivation der Gründergeneration „Nie wieder Krieg! Nie wieder Diktatur!“ hat zur Gründung der Europäischen Union geführt und begründet ihren ersten Erfolg. Frieden und Freiheit für ganz Europa ist als zweites großes Ziel ebenfalls verwirklicht. Diese Erfolge, die heute vielen als selbstverständlich gelten, müssen immer neu gesichert werden, aber sie

reichen nicht aus. Wir brauchen weitere Fortschritte in der europäischen Integration, denn als kleine Minderheit in der Weltgesellschaft haben wir nur dann eine Chance, unsere Werte, unsere politische Kultur, unsere Lebensweise und unseren Wohlstand zu bewahren, wenn wir noch mehr zusammenrücken und noch enger zusammenarbeiten.

Nach der Selbstfindung der Europäer durch die Verankerung von Frieden und Freiheit auf dem eigenen Kontinent ist die Selbstbehauptung Europas in der zusammenwachsenden Welt die neue Notwendigkeit und zusätzliche Legitimation der europäischen Einigungsbewegung.

1949/1989/2009

KONTINUITÄTEN UND PERSPEKTIVEN DEUTSCHER EUROPAPOLITIK

Volker Kronenberg

1. EINLEITUNG

Nach dem dreifachen „Nein“ – in Frankreich, den Niederlanden und Irland – sieht sich die deutsche Europapolitik mit neuen, großen Herausforderungen konfrontiert. Signalisieren das Scheitern des europäischen „Verfassungs“-Projektes sowie das Veto der irischen Bevölkerung im Ratifizierungsprozess des symbolpolitisch weniger ambitionierten „Grundvertrags“ von Lissabon womöglich eine Wegscheide, an der die Europäische Union, konkret: ihre Mitgliedstaaten als „Herren der Verträge“, die Schlüsselfrage nach dem „Quo vadis“ beantworten müssen? Es steht zu vermuten, dass die europäischen Staaten tatsächlich – nicht zuletzt im Lichte der virulenten Beitrittsverhandlungen mit der Türkei und angesichts weiterer Beitrittsgesuche und Anwärtschaften (Kroatien, Serbien, Ukraine), aber auch im Bewusstsein der tiefen außenpolitischen Spaltung im Zuge des Irak-Kriegs –, der Beantwortung der Frage nach der Zielperspektive des Integrationsprozesses nicht mehr lange werden ausweichen können: Soll die EU, um die Türkei erweitert, zum sicherheitspolitischen „global player“ in den „eisigen Wassern der Weltpolitik“ (Günter Verheugen) werden und definitiv Abschied nehmen von der Vorstellung der „Vereinigten Staaten von Europa“, oder stellt die Vision der „VSE“ nach wie vor

eine, wenn auch langfristige, Zielperspektive deutscher Europapolitik dar, wie starke Stimmen innerhalb der Union fordern (Jürgen Rüttgers, Karl Lamers, Wolfgang Schäuble)? Bundesstaat, Staatenbund oder Staatenverbund – quo vadis, EU?

Angesichts dieser politischen Herausforderungen ist fraglich, wie groß der europapolitische Konsens in der Bundesrepublik über die Parteiengrenzen hinweg heute noch ist – ein Konsens, der über Jahrzehnte hinweg, von Adenauer über Brandt und Schmidt bis Kohl, bestand. Mit Blick auf die Europawahl gefragt: Was dominiert 2009, im 60. Jahr der Gründung der Bundesrepublik, Kontinuität oder Wandel deutscher Europapolitik?

2. 1949-1989

Am Anfang stand das „Nein“.¹ Es war ein erfahrungsgesättigtes, leidgeprüftes „Nein“, formuliert mit größter Entschiedenheit – „Nie wieder!“ Die Verneinung des Krieges war das zentrale Motiv, welches Europäer der ersten Stunde „nach der Katastrophe“², nach verheerendem Weltkrieg, im Bewusstsein totalitärer Erfahrung sowie angesichts des west-östlichen Kalten Krieges, veranlasste, auf eine aktive Integrationspolitik der westeuropäischen Nationalstaaten hinzuwirken.³

Nicht nur für Robert Schuman, Jean Monnet, Alcide de Gasperi – auch für Konrad Adenauer, den ersten Kanzler der Bundesrepublik Deutschland, war dies das bestimmende Motiv seines außenpolitischen Handelns. Hinzu kamen „Freiheit“ und „Einheit“ als richtungsweisende Koordinaten einer Politik, die der „Alte aus Rhöndorf“ als Regierungschef des Bonner „Weststaates“ unter alliierter Vorbehalt über vierzehn Jahre hinweg, von 1949 bis 1963 verantwortete und gegen vielerlei Widerstände im Innern und dank diplomatischen Geschicks nach außen durchzusetzen vermochte. Letzteres gelang Adenauer vor allem deshalb, weil die Katastrophe des Zweiten Weltkriegs neue Faktoren und Realitäten europäischer Politik hatte sichtbar werden lassen: Die europäischen Nationalstaaten waren vom Subjekt zum Objekt der Weltpolitik herabgestuft worden.

An die Stelle der souveränen Einzelstaaten mit dem Anspruch auf Großmacht und Kolonialpolitik waren machtpolitisch und ideologisch scharf abgegrenzte Blöcke getreten, die eine Teilung Europas unter der Vormachtstellung außereuropäischer Großmächte, der USA sowie der Sowjetunion, symbolisierten. Dieser neuen weltpolitischen Konstellation

sollte fortan das neue Prinzip einer schrittweisen politischen Einigung Westeuropas durch Institutionen und Prozesse auf der Grundlage der Gleichberechtigung aller Staaten korrespondieren – dies mit dem Ziel der Integration, nicht der Domination.

Eine politische Wegweisung, die sich gegen die bisherige Tradition hegemonialer Einheitspolitik ebenso wandte wie gegen einen Rückfall in die Tradition der vielstaatlichen Machtpolitik. Was in seiner realpolitischen Umsetzung anfangs hoch kontrovers war und den als „Kanzler der Alliierten“ (Kurt Schumacher) gescholtenen Adenauer parlamentarisch-gesellschaftlich unter massiven Druck setzte, entwickelte sich mit der Zeit, vor allem nach 1959/60, nach dem Einschwenken der Sozialdemokratie auf den Kurs der „Westbindung“ bzw. der europäischen Integrationspolitik, zur prinzipiell unangefochtenen Staatsräson der Bundesrepublik.

Deutschland in Europa verträglich zu machen, seine Interessen zu wahren und politisch-strategische Konstellationen gegen die zweite freiheitliche Republik auf deutschem Boden zu verhindern, prägte das Handeln deutscher Bundeskanzler – seien es Adenauer, Brandt oder Kohl – bei aller Unterschiedlichkeit von Persönlichkeit und politischer Programmatik über vier Jahrzehnte hinweg.⁴

Die Suche nach Gleichgewicht und Interessenausgleich unter den europäischen Staaten zählte zu den bedeutsamsten Kontinuitätslinien Bonner Regierungen – unabhängig von der parteipolitischen Couleur und ungeachtet situativer Dissonanzen wie jener zwischen „Atlantikern“ und „Gaullisten“ in den 1960er Jahren. Statt des „Entweder/Oder“ stets, auch in schwierigen politischen Kontexten, das „Sowohl als auch“ – so lautete die außen- und europapolitische Staatsräson, entlang der die atlantische wie die europäisch-französische Dimension deutscher Außen- und Europapolitik austariert werden musste und sollte.

„Integration“, sei sie rein europäisch, sei sie atlantisch-sicherheitspolitisch erweitert, bot der Bundesrepublik die Chance auf Rückkehr in den Kreis der europäischen Zusammenarbeit. Über die Bündelung von Souveränität, etwa in den Bereichen von Kohle und Stahl, erreichte die in ihrer Souveränität beschränkte Bundesrepublik denselben Status wie ihre Nachbarn. Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) schuf dem westdeutschen Wirtschaftswunder den Exportmarkt. Gemeinsame Regelung in der Handels- und Zollpolitik für alle EWG-Staaten machte eine

Singularisierung oder Diskriminierung des einstigen Feindstaats Deutschland unmöglich. Einer gemeinsamen Agrarpolitik, die vor allem im französischen Interesse lag, oder einem Institutionensystem, das den Benelux-Staaten ein erhebliches Entscheidungsgewicht im europapolitischen Prozess gab, stimmte die Bundesrepublik wiederum im Zuge der Weiterentwicklung und Ausdifferenzierung der Europäischen Gemeinschaft zu – quasi aus deutscher Staatsräson im europäischen Interesse.

Über die Ökonomie, die „Methode Monnet“, sollte im Lichte des Scheiterns der EVG und der daraus resultierenden Aufnahme der Bundesrepublik in die NATO die politische Integration in einem zweiten Schritt folgen. Dabei wurde die Vertiefung der politischen Integration nie als Alternative zur Erweiterung der ursprünglichen Sechser-Gemeinschaft begriffen, vielmehr galt es, Vertiefung und Erweiterung parallel zu meistern.

Ebenso wenig wurde eine voranschreitende Integration der Bundesrepublik in Europa als Widerspruch zu dem Willen einer deutschen Wiedervereinigung begriffen. Vielmehr erwies sich einerseits die Annahme als zutreffend, dass ein Mehr an europäisch-atlantischer Integration ein Mehr an Souveränität für Bonn bedeutete – „Selbstbeschränkung und Selbstbehauptung“⁵ –, andererseits herrschte weitgehender politischer Konsens darüber, dass sich eine Wiedervereinigung des geteilten Deutschlands erst im Rahmen einer europäischen Einheit jenseits nationalstaatlicher Souveränität realisieren ließe. Die Zielperspektive hin zu einem bundesstaatlich verfassten „Vaterland Europa“⁶ war politisch innerhalb der Bundesrepublik insofern unumstritten, als Mauer, Stacheldraht und Schießbefehl an der innerdeutschen Grenze als Ost-West-Gegensatz und nicht zuletzt die historische Hypothek des Nationalsozialismus zu einer dominierenden Selbstwahrnehmung des eigenen Landes als „postnationaler Demokratie unter Nationalstaaten“⁷ geführt und Kategorien wie „Nationalstaatlichkeit“ bzw. „Wiedervereinigung“, so sie nicht per se im Lichte der deutschen Vergangenheit delegitimiert schienen, zunehmend an Strahlkraft eingebüßt hatten.⁸

3. 1989-2009

Entsprechend wurde die souveräne Nationalstaatlichkeit, nachdem diese im Zuge der revolutionären Ereignisse von 1989 und der Wiedervereinigung von 1990 als Koordinate deutscher Politik zurückgekehrt war, von Bundeskanzler Helmut Kohl, dem „Ehrenbürger Europas“, umgehend an

dem Primat der Integrationslogik von Erweiterung und Vertiefung des europäischen Projekts ausgerichtet. Deutsche und europäische Einheit, so hatte Helmut Kohl in Kontinuität seiner Vorgängerregierungen stets argumentiert, bildeten zwei Seiten einer Medaille. So sehr der Zusammenbruch der kommunistischen Diktaturen in Mittel- und Osteuropa auch die welt- und europapolitische Landkarte veränderte, das bundesrepublikanische Selbstverständnis blieb davon auffallend unberührt: Die „Zentralmacht Europas“⁹ begriff sich über 1990 hinaus, ungeachtet der weltpolitischen Strukturbrüche und zeitweiligen Unbestimmtheiten des europäischen Staatensystems¹⁰ als „europäisches Deutschland“ (Thomas Mann), dessen Bereitschaft zur Vertiefung der politischen Integration Europas, dokumentiert beispielsweise im Maastrichter und Amsterdamer Vertrag, sowie zur Einordnung in multilaterale Zusammenhänge eher noch stieg als zurückging. Die rot-grüne Bundesregierung stellte sich bei Amtsübernahme 1998 ausdrücklich in die europa- und außenpolitischen Kontinuitätslinien ihrer Vorgängerregierung(en), nicht zuletzt auch, um jenen Argwohn zu zerstreuen, mit dem manche der „Berliner Republik“ und ihrem vermeintlichen Anspruch begegneten, die „Bonner Republik“ zu einem „Sonderweg im deutschen Sonderweg“ werden lassen zu wollen.¹¹ Weder die Kosovo-Entscheidung noch das spätere Afghanistan-Engagement waren dazu angetan, rot-grüne Regierungspolitik als substantielle Abkehr von der tradierten Bonner Zivilmachtspolitik zu interpretieren.¹²

Gleichwohl: Mit dem 11. September 2001 – den Terroranschlägen in den USA als Symbol der neuartigen sicherheitspolitischen Herausforderung der „freien Welt“¹³ –, mit dem „Big Bang“, d.h. der gleichzeitigen Aufnahme von zehn neuen mittel-osteuropäischen Staaten in die EU-15 im Mai 2004 sowie mit dem im Dezember des gleichen Jahres gefassten Beschluss der EU-Staats- und Regierungschefs, formelle Beitrittsverhandlungen der EU mit der Türkei aufzunehmen, änderten sich in vergleichsweise sehr kurzem Zeitraum die Rahmenbedingungen¹⁴ und Koordinaten deutscher Europapolitik signifikant. Das kleine, überschaubare, im Windschatten des Kalten Kriegs gelegene „Kuschel-Europa“¹⁵ war passé, wie EU-Kommissar Günter Verheugen im Bewusstsein des wenig erfolgreichen Kosovo-Engagements der EU 1999 und angesichts der virulenten sicherheitspolitischen Herausforderungen zwar wenig sentimental, im Befund jedoch zutreffend, erklärte, um wenig später hinzuzufügen, was nunmehr geboten sei: „Europa muss Weltmacht werden!“¹⁶ – militärisch und geographisch.

Unbestreitbar hatte sich die EU im Zuge der seitens der Kohl-Regierung nachhaltig forcierten EU-Osterweiterung zu einem spürbar heterogeneren Verbund von 25 Mitgliedsstaaten West- und Mitteleuropas entwickelt, der sich während des kontroversen Irak-Kriegs aufzuspalten drohte – mittels gegensätzlicher Vorstellungen einer latent anti-amerikanischen „Wiedergeburt Europas“¹⁷ bzw. einer pro-atlantischen „Rekonstruktion des Westens“¹⁸. Kontrovers innerhalb der EU war nicht nur die strategische Positionierung gegenüber der amerikanischen Irakpolitik, kontrovers waren und sind bis heute vor allem die Konsequenzen, die aus dem damals erfolgten und immer wieder möglichen Auseinanderfallen in ein „altes“ und „neues“ Europa zu ziehen sind: Soll die politische Vertiefung der Union fortgesetzt werden und die EU mittelfristig doch eine Staatsqualität suggerierende „Verfassung“ erhalten, oder soll sich die Union zu einem sicherheitspolitischen „global player“ entwickeln (der sie trotz aller Bemühungen im Rahmen von WEU, GASP und ESVP bis heute nicht ist) und die Türkei aus geostrategischen Gründen, wie von den USA gefordert, aufnehmen – damit jedoch aufgrund der komplexen sozialen, ökonomischen, demographischen, geographischen und kulturellen Verfasstheit der Türkei eine weitere Vertiefung der Union jenseits des sicherheitspolitischen Bereichs ausschließen¹⁹?

Eine klare Antwort auf diese Frage blieben sowohl die rot-grüne Bundesregierung wie auch die EU insgesamt schuldig, indem man versuchte, beide Alternativen parallel voranzutreiben: das europäische „Verfassungs“-Projekt wie auch die Aufnahmegespräche mit der eurasischen Großmacht Türkei. Eine rhetorische Entschiedenheit²⁰ bzw. temporäre Arroganz²¹, in der Zielperspektive jedoch auffallende Unentschiedenheit charakterisierte die rot-grüne Europapolitik von 1998 bis 2005, indem man integrationspolitisch wichtige Impulse wie Joschka Fischers „Humboldt-Rede“ 2000 mit der Forderung einer „europäischen Föderation“²² einerseits aussandte, andererseits aus sicherheitspolitisch-strategischen Gründen die Aufnahme der Türkei in die EU forderte – eine Forderung, die Union und FDP strikt zurückwiesen und als Abkehr vom europapolitischen Kontinuitätskurs der Bundesrepublik kritisierten.

Tatsächlich wurde die vom deutschen Außenminister im Jahr 2000 in Kontinuität zu christdemokratischen Plänen (Schäuble-Lamers-Papier) avisierte Vollendung der politischen Union einer Avantgarde bzw. eines Gravitationszentrums besonders integrationswilliger Staaten um Deutschland und Frankreich durch die Türkei-Zäsur vom Dezember 2004 grund-

sätzlich in Frage gestellt. Bundesstaat Europa, europäischer Staatenverbund mit atlantischer Sicherheitsdimension qua NATO oder eurasischer Staatenbund der 27 + 1? Zu einer klaren, verbindlichen Richtungsentscheidung war Berlin offenkundig nicht in der Lage.

Hinsichtlich der europapolitischen Unentschiedenheit Deutschlands wird man Hans-Peter Schwarz' Charakterisierung der Berliner Republik als einer „Republik ohne Kompass“²³ folglich nur schwer widersprechen können. Das „europäische Deutschland“ befand sich – in einer heterogeneren, von „nationalen Interessen“ stärker noch als in den Jahrzehnten zuvor geprägten EU (Polen, Tschechien) – entlang der Parameter von „Nation, Patriotismus, Europa“²⁴ auf einer Suche nach sich selbst, die, trotz zwischenzeitlichem Regierungswechsel, trotz erfolgreicher deutscher EU-Ratspräsidentschaft unter Kanzlerin Angela Merkel und jener von Merkel und Steinmeier forcierten Rückkehr der Bundesrepublik vom Kurs einer spaltenden Achsenmacht hin zum bewährten Kurs einer Mittlermacht zwischen Groß und Klein, Ost und West, im Grunde bis heute nicht abgeschlossen ist.²⁵ Denn Tatsache ist: Auch wenn CDU und CSU eine Mitgliedschaft der Türkei in der EU strikt ablehnen und für das Konzept einer „privilegierten Partnerschaft“ à la Heinrich August Winkler²⁶ werben, geht der „ergebnisoffene“ Verhandlungsprozess auch mit Zustimmung der amtierenden Großen Koalition weiter. Wird man, nach erfolgreichem Abschluss der Beitrittsverhandlungen entlang der Kopenhagener Kriterien, der Türkei eine Vollmitgliedschaft verwehren können? Erhebliche Zweifel sind angebracht.

Doch nicht nur die virulente, innenpolitisch umstrittene Türkei-Frage fordert eine grundsätzliche Zielbestimmung der deutschen Europapolitik heraus. Auch die Erfahrung des gescheiterten „Verfassungs“-Projekts aufgrund nationaler Vorbehalte, die schwierigen anschließenden Verhandlungen um die Rettung der Substanz des „Verfassungs“-Vertrags im Rahmen der deutschen EU-Ratspräsidentschaft sowie die Ablehnung des „Lissabonner Vertrags“ in Irland zeigen, vor welchen grundsätzlichen Herausforderungen bzw. Fragen die deutsche Europapolitik im 60. Jahr der Gründung der Bundesrepublik steht.²⁷

4. PERSPEKTIVEN IM WAHLJAHR 2009

Die Parteien sind gefordert, Antworten zu geben. Wann, wenn nicht im Vorfeld der Europawahl im Juni bzw. im Vorlauf der Bundestagswahl im

Herbst 2009? Dabei richtet sich der Blick zunächst unweigerlich auf jene Parteien, die bis 2005 Regierungsverantwortung in europapolitisch turbulenter Zeit trugen: SPD und Grüne. Bleiben beide bei ihrer Haltung, die Türkei in die EU mittelfristig aufnehmen zu wollen, so verlassen sie den jahrzehntelangen Kurs deutscher Europapolitik, der eine „immer engere“ politische Union der Mitgliedstaaten anstrebte. Eine weitere Vertiefung der EU über dasjenige hinaus, was der „Lissabonner Vertrag“ beinhaltet, scheint unter der Kautele einer möglichen Türkei-Mitgliedschaft der EU unvorstellbar. Die EU-27 entpuppt sich schon heute als außerordentlich schwerfällig bei der Formulierung gemeinsamer politischer Standpunkte, was Angela Merkel als EU-Ratsvorsitzende 2007 bei ihren Bemühungen um die Rettung der „Verfassungs“-Substanz zu spüren bekam. Eine noch größere, gar um die sehr selbstbewusst agierende Türkei erweiterte Union lässt sich kaum mit Vorstellungen einer „europäischen Föderation“ oder ähnlichen Finalitätsperspektiven vereinen.

CDU und CSU, seit 2005 in die Koalitionsräsion mit der SPD eingebunden, werden ihrerseits deutlicher noch als bislang geschehen benennen müssen, was sie unter der angestrebten „Neubegründung“²⁸ des Projekts Europa verstehen. Vermutlich Anderes und mehr als den von Ralf Dahrendorf in Vorschlag gebrachten „Bund europäischer Demokratien“, der sich nach Ansicht des früheren EG-Kommissars von den „krampfhaften Versuchen, aus Brüssel doch noch Europa zu machen“, deutlich unterscheiden sollte.²⁹ In Berlin, zumal in den Reihen der Union, werden derartige, „Brüssel“-kritische Vorschläge keine große Resonanz finden, auch wenn man in der Grundfrage nach der Erfahrung des dreifachen „Neins“ übereinstimmt: „Wie kann Europa Frieden und Freiheit für seine Bürger im Lichte aller neuer Bedrohungen sichern?“³⁰ Damit verbunden: Wie kann es gelingen, das europäische Integrationsprojekt in den Köpfen der Bürger erneut zum Inbegriff der Hoffnung auf einen friedlichen und in Freiheit geeinten Kontinent werden zu lassen? Paradox, aber vermutlich alternativlos: Um die Zukunft der Europäischen Union wieder von ihren Chancen und nicht vorwiegend von ihren Grenzen her betrachten zu können und um die Ängste und Vorbehalte, die weithin in der Bevölkerung grassieren, auffangen zu können³¹, wird es notwendig sein, die „Grenzen“ der Europäischen Union klar zu ziehen – geographisch und substantiell.

Geographisch: Gehören Serbien, die Ukraine, die Türkei, Georgien oder gar nordafrikanische Staaten dazu? Soll sich die EU künftig vom Atlantik

nicht nur bis zum Schwarzen Meer, sondern gar bis zum Indischen Ozean erstrecken?³² Wenn die Antwort „Nein“ lautet, d.h. ein Ende der Erweiterung nach der Aufnahme Kroatiens unvermeidlich sein wird im Sinne der Konsolidierung und weiteren Vertiefung³³, dann gilt es die europäische Nachbarschaftspolitik erheblich attraktiver zu gestalten, als dies bislang der Fall ist, wo Nachbarschaftspolitik primär als Strategie der Verhinderung einer EU-Mitgliedschaft verstanden wird.

Substantiell: Soll mit der schwierigen und langwierigen Rettung des Lissabonner Vertrags die europäische Integrationspolitik vorläufig ihr Ende finden, oder soll, wie Angela Merkel mehrfach bekundet hat³⁴ und NRW-Ministerpräsident und CDU-Vize Jürgen Rüttgers offensiv fordert³⁵, nach den großen Projekten der vergangenen Jahrzehnte (Binnenmarkt, Währungsunion, Erweiterung) nun ein weiteres Großprojekt in Angriff genommen werden, beispielsweise dasjenige einer unionsweiten „sozialen Marktwirtschaft“?

Die verstärkte Hinwendung zu einem Projekt wie dem einer „Sozialen Marktwirtschaft“ auf europäischer Ebene könnte – zumal im Lichte der Erfahrung der tiefgehenden Banken- und Finanzkrise im Herbst 2008 – aus deutscher Perspektive durchaus attraktiv erscheinen: Nach einer erfolgreichen Politik der wirtschaftlichen und monetären Integration würde nun, nachdrücklicher noch als bereits während der deutschen Ratspräsidentschaft, die „soziale Dimension“ des Integrationsprozesses auf die Brüsseler Agenda gesetzt.³⁶ Mit einem derartigen Großprojekt würde die Frage nach der Fortsetzung bzw. der Vertiefung der politischen Integration eindeutig mit „Ja“ beantwortet (damit fast automatisch allerdings auch die Frage nach der Notwendigkeit einer differenzierten Integration à la Kerneuropa), zumal mit einem Projekt, das angesichts einer verbreiteten, populären Kritik am „vorherrschenden Marktliberalismus“ der Europäischen Union nicht nur bei Intellektuellen wie Jürgen Habermas³⁷, sondern auch bei vielen Bürgern auf eine positive Resonanz stoßen könnte. In Berlin weiß man sehr genau, dass einer der Gründe für das Scheitern des „Verfassungs“-Vertrags im französischen Referendum der Vorwurf war, die EU sei zu „neoliberal“ und es fehle ihr der Ausgleich zwischen Markt- und Sozialpolitik.³⁸

Doch Vorsicht ist geboten: Eine solche Themensetzung ist, abgesehen von den heterogenen Positionen zwischen den 27 Mitgliedsstaaten der EU (auch zwischen Frankreich und Deutschland³⁹), innenpolitisch, vor

allem auch innerparteilich, umstritten. „Röttgen oder Rüttgers?“⁴⁰ – nicht jeder Frontmann in den Reihen von CDU und CSU, zumal als Anhänger des „Wettbewerbsföderalismus“, wird die Themensetzung „Soziale Marktwirtschaft“ für vordringlich bzw. unter demoskopischen Gesichtspunkten⁴¹ für erfolgversprechend halten. Von der Zurückhaltung der FDP auf diesem Themenfeld ganz zu schweigen. SPD und Grüne werden sich entscheiden müssen zwischen europäischen Sozialstaats- und eurasischen Weltmächts-Perspektiven. Entscheiden sie sich nicht und plädieren stattdessen für ein paralleles Vorantreiben von Vertiefung und Erweiterung, so korrespondierte dies fast zwangsläufig mit dem Konzept einer EU der abgestuften Integration in Intensität und Umfang. Die oppositionelle „Linke“ wird ihrerseits versuchen, ungeachtet komplexer Integrationsmodelle SPD und Grüne mit pazifistischen und sozialistischen Verheißungen vor sich her zu treiben und sich den Wählern als einzige europapolitische Alternative für Berlin und Brüssel zu präsentieren.

Doch jenseits eines linken, wirklichkeitsfernen Populismus und auch jenseits der Frage, wie im Einzelnen eine parteipolitische Positionierung hinsichtlich der aus soziologischer Sicht⁴² immer wichtiger werdenden Frage nach der Physiognomie eines „sozialen“ bzw. „solidarischen“ Europas als kreativer Gestaltungsmacht – nicht als abwehrender Trutzburg gegen die Zumutungen – der Globalisierung erfolgt⁴³, sieht sich die deutsche Europapolitik mit der überragenden Aufgabe konfrontiert, das europäische Projekt wieder zu dem zu machen, was es über Jahrzehnte hinweg für die Bürger war und auch heute, trotz aller Krisen, Cassandra-rufe, Unstimmigkeiten und situativer Verneinungen, ist: ein Projekt der Freiheit, des Friedens und des Wohlstands. Ein Projekt, das kooperative Strukturen und Institutionen zur Bewältigung globaler Herausforderungen geschaffen hat, ohne dabei die jeweiligen nationalen Identitäten in Frage gestellt zu haben. Während der jüngsten Turbulenzen auf den nationalen Aktienmärkten und angesichts der Gefahr einer massiven Wirtschaftskrise hat „Europa“, die EU, gezeigt, wie zukunftsweisend, wie wichtig dieses Projekt ist. Europa und die Nationen – Gegensätze, die keine sind. Doch ohne „Europa“, ohne die Europäische Union, wären die europäischen Nationalstaaten den politischen, ökonomischen und sozialen Herausforderungen des 21. Jahrhunderts längst nicht mehr gewachsen.

Diese, auch jenseits aktueller Krisen, oft formulierte, unbestreitbare Erkenntnis zur Grundlage der Entscheidung über Kontinuität und Wandel der deutschen Europapolitik zu machen, stellt heute eine hohe Anforderung

an die Parteien dar und verweist diese auf die Staatsräson eines „europäischen Deutschlands“, das bleiben soll, was es ist, ohne dabei, wie angedeutet, auf einem unveränderten Kontinuitätskurs bleiben zu können. Die Koordinaten haben sich, aus außen- wie innenpolitischen Gründen, verändert. Sechzig Jahre nach den europapolitischen Anfängen befindet sich die Bundesrepublik erneut am Beginn einer Epoche. Die Zukunft des Projekts „Europa“ steht in Frage. Das zentrale Motiv der Europäer der ersten Stunde – das geeinte, nachdrückliche „Nein“ im Georgien-Krieg des Sommers 2008 hat dies verdeutlicht – nicht.

- 1| Vgl. Ulrich Beck: *Die 50-jährige Unbekannte. Europa ist kein Staat, keine Nation, keine Organisation. Um es zu verstehen, brauchen wir neue Begriffe*, in: *Internationale Politik* (7/8) 2008, S. 64-77.
- 2| Vgl. Peter Graf von Kielmansegg: *Nach der Katastrophe. Eine Geschichte des geteilten Deutschlands*, Berlin 2000.
- 3| Vgl. Karl Dietrich Bracher: *Deutschland in Europa. Historische Wandlungen und aktuelle Perspektiven zwischen nationaler Vielfalt und politischer Einigung*, Stuttgart 1992, S. 311-328.
- 4| Josef Janning: *Europäische Union und deutsche Europapolitik* in: Siegmund Schmidt / Gunther Hellmann / Reinhard Wolf (Hrsg.): *Handbuch zur deutschen Außenpolitik*, Wiesbaden 2007, S. 747 – 762, S. 747f.
- 5| Vgl. Helga Haftendorn: *Deutsche Außenpolitik zwischen Selbstbeschränkung und Selbstbehauptung 1945-2000*, Stuttgart 2001.
- 6| Vgl. Peter Koslowski / Rémi Brague: *Vaterland Europa. Europäische und nationale Identität im Konflikt*, Wien 1997.
- 7| Vgl. Karl Dietrich Bracher: *Politik und Zeitgeist. Tendenzen der 70er Jahre*, in: ders. / Wolfgang Jäger / Werner Link: *Republik im Wandel 1969-1974. Die Ära Brandt*, Stuttgart 1986, S. 285-406, S. 406.
- 8| Vgl. Volker Kronenberg: *Patriotismus in Deutschland. Perspektiven für eine weltoffene Nation*, 2. Aufl., Wiesbaden 2006, S. 175ff.
- 9| Vgl. Hans-Peter Schwarz: *Die Zentralmacht Europas. Deutschlands Rückkehr auf die Weltbühne*, Berlin 1994.
- 10| Vgl. Wolfram Hanrieder: *Deutschland, Europa, Amerika. Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland 1949-1994*, 2. Aufl., Paderborn 1995, S. 443.
- 11| Vgl. Albrecht von Lucke: *Normalität als Ausnahmezustand. Die „Berliner Republik“ und die Rückkehr des Freund-Feind-Denkens*, in: Undine Ruge / Daniel Morat (Hrsg.): *Deutschland denken. Beiträge für die reflektierte Republik*, Wiesbaden 2005, S. 191-203, S. 203.
- 12| Vgl. Hanns W. Maull: *Deutschland als Zivilmacht*, in: Siegmund Schmidt / Gunther Hellmann / Reinhard Wolf (Hrsg.): *Handbuch zur deutschen Außenpolitik*, S. 73-84, S. 79f.
- 13| Vgl. Timothy Garton Ash: *Freie Welt. Europa, Amerika und die Chance der Krise*, München 2004.
- 14| Vgl. Edgar Wolfrum: *Die geglättete Demokratie. Geschichte der Bundesrepublik Deutschland von ihren Anfängen bis zur Gegenwart*, Stuttgart 2006, S. 505.
- 15| Günter Verheugen: *Das Kuschel-Europa ist von gestern*, in: *Die Zeit* (42) 2004.

- 16| Günter Verheugen: „Europa muss Weltmacht werden!“, in: *Internationale Politik* (1) 2005, S. 34-43.
- 17| Jürgen Habermas / Jacques Derrida: *Unsere Erneuerung. Nach dem Krieg: Die Wiedergeburt Europas*, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 31. Mai 2003.
- 18| Joschka Fischer: *Die Rekonstruktion des Westens*, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 6. März 2004.
- 19| Vgl. Ernst-Wolfgang Böckenförde: *Nein zum Beitritt der Türkei. Eine Begründung*, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 10. Dezember 2004; vgl. die *Bilanz der Debatte bei Claus Leggewie (Hrsg.): Die Türkei und Europa. Die Positionen*, Frankfurt a. M. 2004.
- 20| Vgl. Egon Bahr: *Der deutsche Weg. Selbstverständlich und normal*, München 2003.
- 21| Vgl. Christian Hacke: *Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland. Von Konrad Adenauer bis Gerhard Schröder*, Berlin 2003, S. 510ff.; vgl. auch Gunther Hellmann: *Von Gipfelstürmern und Gratwanderern: „Deutsche Wege“ in der Außenpolitik*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* (11) 2004, S. 32-39.
- 22| Vgl. Joschka Fischer: *Vom Staatenverbund zur Föderation – Gedanken über die Finalität der europäischen Integration*, Frankfurt a. M. 2000.
- 23| Vgl. Hans-Peter Schwarz: *Republik ohne Kompass. Anmerkungen zur deutschen Außenpolitik*, Berlin 2005.
- 24| Vgl. Volker Kronenberg: *Nation, Patriotismus, Europa. Parameter und Perspektiven deutscher Außenpolitik*, in: *ders. / Jana Puglierin / Patrick Keller (Hrsg.): Außenpolitik und Staatsräson, Festschrift für Christian Hacke zum 65. Geburtstag*, Baden-Baden 2008, S. 56-64.
- 25| Vgl. Wilhelm Knelangen: *Eine neue deutsche Europapolitik für eine andere EU?*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* (38-39) 2005, S. 24-30, S. 28ff.
- 26| Vgl. Heinrich August Winkler: *Selbsterstörung inbegriffen. Die EU und die Türkei dürfen einander nicht überfordern*, in *Frankfurter Rundschau* vom 1. März 2004.
- 27| Vgl. prononciert Jürgen Habermas: *Europapolitik in der Sackgasse. Plädoyer für eine Politik der abgestuften Integration*, in: *Ders.: Ach, Europa. Kleine Politische Schriften XI*, Frankfurt a. M. 2008, S. 96-127.
- 28| Vgl. die Regierungserklärung von Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel vom 11. Mai 2006.
- 29| Ralf Dahrendorf: *Europa – oder die irische Frage. Plädoyer für die Rückkehr zu den Quellen und für einen Neubeginn*, in: *Neue Zürcher Zeitung* vom 25. August 2008.
- 30| Ebd.
- 31| Vgl. Ludger Kühnhardt: *Deutschlands Europapolitik verbessern. Überlegungen zu einem strategischen Neubeginn*, in: *Die Politische Meinung* (12) 2005, S. 19-24, S. 19.
- 32| Vgl. Gerd Roellecke: *Jetzt ruft der Indische Ozean. Europa muss endlich seine Grenzen definieren, und es muss, in mehrfachem Sinne, auch die Kirche im Dorf lassen*, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 1. August 2008.
- 33| Vgl. Kai-Olaf Lang / Daniela Schwarzer: *Die Diskussion über die Aufnahme-fähigkeit der EU. Nötiger Zwischenschritt oder Ende der Erweiterung?*, SWP-Studie (31) 2007.
- 34| Vgl. die Regierungserklärung von Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel vom 1. März 2007.
- 35| Vgl. Jürgen Rüttgers: *Die Marktwirtschaft muss sozial bleiben. Eine Streitschrift*, Köln 2007.
- 36| Vgl. Roman Marhun: *Soziales – Wirtschaft – Finanzen. Bilanz der deutschen EU-Ratspräsidentschaft: Analyse und Bewertung des Centrums für angewandte Politikforschung* (7) 2007, S. 28-34.

- 37| Vgl. Jürgen Habermas: *Ein Lob der Iren. Die Regierungen sind mit ihrem Latein am Ende. Sie müssen die Bevölkerung über Europa entscheiden lassen*, in: *Süddeutsche Zeitung* vom 17. Juni 2008.
- 38| Vgl. Hartmut Marhold: *Deutsche Europapolitik nach dem Regierungswechsel 2005*, in: *Integration* (1) 2006, S. 3-22, S. 20f.
- 39| Nikolas Busse: *Berlin: Sarkozy könnte die EU spalten*, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 24. Oktober 2008.
- 40| Vgl. Gunter Hofmann: *Röttgen oder Rüttgers? „Kampf für Nokia“ oder „Globalisierung gestalten“: Die deutsche Christdemokratie sendet wirtschaftspolitisch äußerst verwirrende Signale*, in: *Internationale Politik* (3) 2008, S. 68-71.
- 41| Vgl. Eurobarometer (69), *Frühjahr 2008. Nationaler Bericht: Deutschland*, S. 34ff., S. 37.
- 42| Vgl. Ulrich Beck: *Die 50-jährige Unbekannte. Europa ist kein Staat, keine Nation, keine Organisation. Um es zu verstehen, brauchen wir neue Begriffe*, in: *Internationale Politik* (7/8) 2008, S. 75ff.
- 43| Vgl. Eberhard Eichenhofer: *Das soziale Europa existiert!*, in: *Berliner Republik* (4) 2008, S. 59-65.

EUROPAS ROLLE IN EINER NEUEN WELTORDNUNG

Jürgen Rüttgers

I.

Europa ist kein Kontinent. Europa ist ein Projekt. Es ist das Projekt, die Menschenwürde und das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit rückhaltlos anzuerkennen. Es ist das Projekt, Folter, Sklaverei und Zwangsarbeit zu verbieten. Es ist das Projekt der Gleichheit von Männern und Frauen. Es ist das Projekt, Kinderarbeit zu verbieten und die Familie besonders zu schützen. Es ist das Projekt des Rechts auf Gedanken- und Religionsfreiheit und der Freiheit von Kunst und Wissenschaft. Es ist nicht zuletzt das Projekt, sich frei politisch versammeln zu können und ein Recht auf freie Wahlen zu haben.

Das alles sind Teile des Projekts, das Europa heißt. Es ist das Projekt der Moderne, entwickelt aus der antiken Tradition, dem christlich-jüdischen Menschenbild, dem Erbe von Renaissance und Reformation und den Prinzipien des Humanismus und der Aufklärung.

Es ist das Projekt des Weges zu Selbstbestimmung und Selbstverantwortung des Menschen. Es ist das Projekt der europäischen Werte. Sie sind niedergelegt in der Euro-

päischen Menschenrechtskonvention von 1953 sowie in der aktuellen Charta der europäischen Grundrechte. All das ist Grundlage der europäischen Staatlichkeit.

Aus diesen Werten, aus diesem Großprojekt ist das Europäische Modell entstanden. Es steht für die enge Verbindung einer liberalen Wirtschaftsordnung mit einer solidarischen Gesellschaftsordnung, von Marktwirtschaft und solidarischem Sozialstaat – das ist der Kern der Sozialen Marktwirtschaft. Das Europäische Modell steht dafür, dass wirtschaftliche Vernunft und soziale Gerechtigkeit die zwei Seiten einer Medaille sind. Und es steht für die institutionalisierte Zusammenarbeit von Nationen, die als Rechtsgemeinschaft Konflikte untereinander friedlich lösen. Mit diesem Modell ist eine neue Friedensordnung entstanden, die die Ordnung des Westfälischen Friedens von Münster und Osnabrück in Europa abgelöst hat. Es hat damit die Grundlage gelegt für alles, was Politik erstrebt: Frieden, Freiheit und Wohlstand.

Es ist wichtig, dies alles von Anfang an ins Bewusstsein zu rufen, wenn man über die Rolle Europas in einer neuen Weltordnung spricht. Denn diese Werte, davon bin ich überzeugt, sind die wichtigste Grundlage der Rolle Europas in der Welt. Auf ihnen fußt das neue Verhältnis der europäischen Völker zueinander, das Rivalität durch Kooperation ersetzt hat. Auf ihnen fußt die Europäische Union als welthistorisch neue Institution des stabilisierten Interessenausgleichs.

Nur wenn Europa ein Projekt der Werte und kein technokratisches Projekt ist, hat es Zukunft. Nur dann kann Europa Vorbild für andere Regionen der Welt sein. Nur wenn es seine Werte glaubwürdig vorlebt und verkörpert, kann es dabei Erfolg haben – nicht im hegemonialen Sinn, sondern als Angebot für eine Entwicklung sowohl zu mehr Rechtsstaatlichkeit als auch zu mehr Frieden und Wohlstand. Es geht dabei nicht nur um mehr Gerechtigkeit im Inneren. Es geht auch um mehr Gerechtigkeit zwischen Völkern und Nationen.

Das bedeutet zum Beispiel: Wenn die Europäische Union den umfassenden Nutzen eines freien und fairen Welthandels preist, zugleich aber teuer subventionierte Lebensmittel exportiert, die lokalen Anbietern in den Entwicklungsländern die Märkte verderben, dann ist das ein Widerspruch, der Glaubwürdigkeit untergräbt.

Man kann auch nicht für die Werte der Demokratie eintreten und gleichzeitig mit Diktaturen paktieren oder solche Regime gar mit Waffen beliefern, wie das beispielsweise im Irak Saddam Husseins der Fall war. Das hat die Glaubwürdigkeit des Westens unterminiert.

Europa kann auch nur dann Vorbild sein, wenn es sich selbst gegenüber ehrlich ist. Das europäische Projekt ist immer wieder verraten worden. Es gibt eine Dialektik der Aufklärung. Die Exzesse eines schrankenlosen Materialismus in Gestalt des Nationalsozialismus oder des Bolschewismus haben tiefe Schattenseiten und schwere historische Hypotheken mit sich gebracht.

Der ungarische Schriftsteller, Auschwitz-Häftling und Nobelpreisträger Imre Kertész hat es so gesagt: „Wir sollten uns darüber im Klaren sein, dass das wirkliche Novum des 20. Jahrhunderts der totalitäre Staat und Auschwitz waren.“ Kertész erinnert daran, dass Europa zwei Gesichter hat: Das der Menschenrechte und Demokratie, aber auch das von Auschwitz, des GULAG und der Weltkriege. Und ich füge hinzu: Das der schweren moralischen Erblast des Kolonialismus. Sie ist wesentlicher Teil der Instabilität der heutigen Weltordnung.

Aber genau aus diesem Grund braucht die Welt Europa. Sie braucht es, weil auf keinem anderen Kontinent aus einer so langen Geschichte heftigster und blutigster Kriege und Konflikte ein so erfolgreiches Modell des institutionalisierten Interessenausgleichs entstanden ist. Und die Welt braucht Europa, weil die Europäische Union die institutionelle Avantgarde im Zeitalter der Globalisierung ist. Sie ist weder ein Staatenbund noch ein Bundesstaat. Sie ist in ihrer supranationalen Struktur etwas ganz Neues, keine Zentralmacht, sondern ein kompliziertes Mehrebenensystem. Damit entspricht sie der globalen Netzwerk-Gesellschaft politisch viel eher als der klassische Nationalstaat. In Abwandlung eines berühmt gewordenen Satzes von Donald Rumsfeld könnte man also sagen: Die EU ist das neue Europa, Amerika das alte Europa.

Die Europäische Union ist damit ein Angebot für die neue Weltordnung, die US-Präsident Bush sr. nach der Wiedervereinigung Deutschlands angekündigt hat. Sie ist in diesem Sinne ein Weltordnungsmodell. Dieses Weltordnungsmodell kann und muss ein stärkeres weltpolitisches Gewicht erlangen. Das kann aber nur gelingen, wenn Europa sein Projekt als Projekt des Westens insgesamt begreift.

Denn auch in diesem Sinne ist Europa kein Kontinent. Europa und „der Westen“ sind nicht dasselbe. Denn das Projekt der Moderne ist historisch nur in Teilen Europas entwickelt und gelebt worden – dort, wo sich Gewaltenteilung, römisches Recht, Aufklärung und Demokratie über Jahrhunderte entfalten konnten. Es war und ist nicht auf Europa beschränkt. Es ist ohne die rechtsstaatlichen und demokratischen Entwicklungen in den USA nicht vorstellbar: Die erste Erklärung der Menschenrechte ist in den jungen USA entstanden, verfasst 1776 im Zuge der Unabhängigkeitserklärung. Sie war das Vorbild für die französische *Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen* von 1789.

Im Klartext: „Was wir die moderne Demokratie, die politische Kultur des Westens, die westlichen Werte nennen, ist das Ergebnis einer transatlantischen Kooperation. [...] Wer Europa empfiehlt, seine politische Identität gegen Amerika zu entwickeln, handelt zutiefst unhistorisch“, so der Historiker Heinrich August Winkler.

Das Projekt Europa war weder nach dem Zweiten Weltkrieg noch ist es heute ohne die USA zu denken. Eine Spaltung des Westens wäre das Ende des Projekts. Das schließt Streit nicht aus, im Gegenteil. Die politische Kultur des Westens ist in ihrem Kern eine Streitkultur. Oder wie Winkler treffend in seiner Abschiedsvorlesung an der Berliner Humboldt-Universität gesagt hat: „Der Westen ist eine Wertegemeinschaft, die sich über die politischen Folgerungen streitet, ja streiten muss, die sich aus den gemeinsamen Werten ergeben.“ Aber Streit darf nicht zu Spaltung führen. Denn nur gemeinsam ist der Westen stark. Nur gemeinsam kann er die großen Herausforderungen des 21. Jahrhunderts meistern.

II.

Der Vertrag von Lissabon ist ein Signal, dass es Europa gelingt, seine Krise zu überwinden. Noch sind nicht alle Probleme gelöst. Aber Europa ist wieder handlungsfähig. Es hat wieder eine Perspektive. Es ist jetzt Zeit, dass es sich nicht mehr in erster Linie um sich selbst kümmert, sondern die großen Aufgaben einer neuen Weltordnung anpackt. Seit der Debatte um den Verfassungsvertrag gibt es einen Streit darüber, ob Europa wieder eine große Vision braucht. Oder ob im „Europa der 27“ nur Pragmatismus weiterhilft. So hat zum Beispiel Klaus Harpprecht vor kurzem in seiner Laudatio anlässlich der Verleihung des Staatspreises von Nordrhein-Westfalen an Wolf Lepenies lapidar festgestellt, es sei allein entscheidend, dass Europa nur irgendwie vorankomme.

Dazu möchte ich zwei persönliche Erfahrungen beisteuern. Helmut Kohl hat 1993 bei einem Symposium in Wien von der berühmten Leitidee der „Vereinigten von Staaten von Europa“ Abschied genommen – von der Idee, die einst Churchill in seiner legendären Züricher Rede 1946 so eindrücklich formuliert hatte. Nach dem Fall der Mauer ging es um die Aufnahme neuer Mitglieder in der Europäischen Union. Die Staaten Ostmitteleuropas waren gerade der Tyrannei der Sowjetunion entronnen. Die wiedererlangte nationale Souveränität war ihnen nach der furchtbaren Erfahrung jahrzehntelang geraubter Freiheit das höchste Gut. Das Leitbild der „Vereinigten Staaten“ hätte hier abschreckend gewirkt. Das hatte Helmut Kohl damals im Blick.

Wie prägend diese Erfahrung war, konnte ich selbst noch bei meinem letzten Besuch in Polen spüren. Der damalige polnische Premierminister Jaroslaw Kaczyński machte mir deutlich, dass für ihn die Europäische Union nur eine konventionelle internationale Institution souveräner Staaten sei – und eben keine neue supranationale Vereinigung von Staaten, die wichtige Souveränitätsrechte an diese neue Union abgetreten haben. Dahinter stand natürlich die hart geführte Debatte um die Mehrheitsentscheidungen im Rat. Aber es zeigte doch ein grundlegend anderes Verständnis der europäischen Strukturen, das nicht untypisch ist für die politische Haltung der neuen Mitgliedsländer in Ost- und Mitteleuropa.

Darum ist die Charta der Grundrechte, aber auch der Bezug zu gemeinsamen Symbolen wie der Hymne, dem Europatag, der EU-Staatsbürgerschaft oder der Flagge nicht mehr in den Lissabonner Vertrag aufgenommen worden. Das lag nicht zuletzt daran, dass einige Mitgliedstaaten ihre nationale Souveränität dadurch gefährdet sahen, darunter allerdings auch alte Mitglieder wie Großbritannien.

Keine guten Zeiten für Visionen also? Das mag sein. Aber politisch ist das fatal. Denn ohne Visionen – oder besser: ohne große gemeinsame Projekte – kommen wir in Europa nicht voran. Ich erinnere nur daran, dass noch vor wenigen Jahren nur wenige eine gemeinsame Währung in Europa für möglich gehalten haben. Heute ist sie Wirklichkeit. Und eine Selbstverständlichkeit. Aber eine große Idee und ein langer Atem waren dafür nötig. Nur dann wächst Europa nachhaltig zusammen. Nur dann wird es ein starkes Europa.

Die Menschen spüren das übrigens ganz genau. Zu meinem Polen-Erlebnis gehört nämlich noch ein zweiter Teil. Beim Empfang in der deutschen Botschaft in Warschau sang der Schulchor der Willy-Brandt-Schule die Europäische Hymne. Der Botschafter wies auf die neuen Beschlüsse von Lissabon ausdrücklich hin und fügte dann hinzu: „Wir singen sie doch!“

Zeigt das nicht, dass wir längst eine europäische Identität haben? Umfragen bestätigen das: Acht von zehn Deutschen sind stolz darauf, Europäer zu sein. Und genauso viele meinen, dass die EU wichtig oder sogar sehr wichtig ist: Sowohl für die wirtschaftliche Entwicklung als auch für die innere und äußere Sicherheit. Ähnliche Umfrage-Ergebnisse finden sich in fast allen EU-Ländern.

Diese europäische Identität ist das Ergebnis politischer Entscheidungen und Prozesse. Sie ist entstanden, weil Europa in dem halben Jahrhundert seit der Unterzeichnung der Römischen Verträge zum Kontinent von Frieden, Freiheit und Wohlstand geworden ist. Sie ist damit eine Folge politischer Prozesse. Das bedeutet auch: Sie ist kein Selbstläufer.

Das heißt im Klartext: Die Europäische Union braucht mehr denn je eine Stärkung des europäischen Wir-Gefühls. Umgekehrt wird die europäische Identität nur dann dauerhaft gefestigt, wenn Europa weiter vertieft wird. Die Hoffnung, dass die Erweiterung zur Vertiefung führt, war unrealistisch. Der Versuch, Vertiefung und Erweiterung gleichzeitig zu erreichen, ist gescheitert. Deshalb muss jetzt die Vertiefung der europäischen Zusammenarbeit im Vordergrund stehen. Die Antwort lautet: Mehr Europa, nicht weniger.

Das bedeutet dreierlei: Erstens darf Europa sein eigenes Modell, die Balance aus wirtschaftlicher Vernunft und sozialer Gerechtigkeit, nicht aufs Spiel setzen. Es geht heute konkret um die Konkurrenz zwischen angelsächsischem Kapitalismus und Sozialer Marktwirtschaft. Denn auch wenn die Werte des Westens eine Einheit bilden: Wir dürfen nicht übersehen, dass sich das Rechts- und Freiheitsverständnis in Europa und Amerika in vielem unterscheiden.

Die Rolle des Staates hat sich historisch sehr unterschiedlich entwickelt – in den USA eher als Garant des freien Marktes, in Europa eher als der Garant persönlicher Freiheit und sozialer Solidarität. Es ist wichtig, dass wir unsere Wirtschaftsbeziehungen mit den USA zu einer Art Binnen-

markt ausbauen. Es ist auch wichtig, technische Standards, Energiefragen und allgemeine Spielregeln des Wirtschaftens intensiv und nachhaltig abzustimmen.

Aber abstimmen heißt nicht übernehmen! Unser europäisches Wirtschafts- und Gesellschaftsmodell ist nicht das amerikanische Modell. Unser Modell ist der Ausgleich zwischen wirtschaftlicher Vernunft und sozialer Gerechtigkeit. Sie sind die zwei Seiten einer Medaille in der Sozialen Marktwirtschaft. Nur beides zusammen schafft Sicherheit für die Menschen, gerade in einer Zeit immer neuer Risiken. Ich warne deshalb davor, dass Europa sich ein primär angelsächsisch geprägtes Wirtschafts- und Gesellschaftsmodell diktieren lässt. Die EU-Kommission darf nicht zum Motor einer Abkehr von den Prinzipien der Sozialen Marktwirtschaft werden.

Zweitens muss Europa darauf achten, dass es nicht uferlos wächst. Es ist gut, dass der neu eingesetzte „Rat der Weisen“ vor allem auch über die Frage der Grenzen Europas nachdenken wird. Europa ist eine politische Wertegemeinschaft. Wer ihr beitreten will, muss bereit und in der Lage sein, alle Kriterien dieser Wertegemeinschaft zu erfüllen. Die Kopenhagener Kriterien sind der Maßstab. Hier kann es keinen Rabatt geben. Nur dann überfordert sich Europa nicht selbst. Nur dann ist Europa glaubwürdig. Ohne diese Glaubwürdigkeit wird Europa als Modell für eine neue Weltordnung auch keinen Erfolg haben.

Und drittens muss Europa stärker als bisher mit einer Stimme sprechen. Es muss dazu eine Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik entwickeln, die diesen Namen verdient. Sie ist der Schlüssel für eine starke Rolle Europas in der Welt – und zwar auf allen politischen Feldern von der Weltwirtschaftspolitik bis zur globalen Umweltpolitik.

Die Menschen in Europa spüren das instinktiv. Die Umfragen in allen Mitgliedsstaaten zeigen das. Sie wollen eine Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik. Sie wissen: Nur was sich gegenüber der Welt als Einheit verhält, wird als solche empfunden. Die Begegnung mit dem anderen ist der Schlüssel für das Selbstverständnis und die eigene Identität – das ist eine alte historische Erkenntnis.

Insofern ist die Bereitschaft zu einer Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik auch entscheidend für die Bereitschaft, sich zu einer politi-

schen Union, zu einer Schicksalsgemeinschaft zusammenzuschließen. Das politische Europa, von dem auf Gipfeltreffen so oft die Rede ist, ist das außenpolitische Europa.

An dieser Stelle möchte ich anmerken: Wenn immer wieder zu Recht das Subsidiaritätsprinzip eingeklagt wird, dann muss man das auch hier tun. Es gilt nämlich nicht nur von oben nach unten, sondern auch umgekehrt. Entscheidend ist, welche Ebene die Probleme besser lösen kann. Und das ist im Zeitalter der Globalisierung gerade auf dem Feld der Außen- und Sicherheitspolitik die europäische Ebene!

Auf dem Balkan, in Afrika, in Afghanistan und im Nahen und Mittleren Osten hat Europa bereits internationale Verantwortung übernommen. Aber es geschah teilweise auf Druck, nicht selten mit schlechtem Gewissen und häufig ohne eine gemeinsame Strategie und Zielsetzung. Es gibt eine ganze Reihe guter Instrumente für eine stärkere Vernetzung der europäischen Außenpolitik. Wenn es aber konkret wird, überwiegt zu oft der Dissens. Das lähmt. Das schwächt. Das schafft keine Perspektiven.

Der Vertrag von Lissabon ist mit dem Hohen Repräsentanten für Außen- und Sicherheitspolitik ein erster Schritt in Richtung einer verstärkten Außen- und Sicherheitspolitik. Aber er reicht noch nicht. Wir brauchen mehr denn je eine gemeinsame Strategie. Und wir brauchen eine gemeinsame Armee. Sie wäre ein mächtiger Katalysator für eine Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik.

Wie können wir diese Ziele erreichen? Gegenwärtig scheinen sie in sehr weiter Ferne zu liegen. Aber wenn wir in Europa wollen, dass diese Vision Wirklichkeit wird, dann muss es eine Gruppe von Ländern geben, die sich verstärkt für eine Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik engagiert. Sie muss die Avantgarde bilden. Aber alle, die die Vorstellungen dieser Gruppe teilen, sollen sich beteiligen können.

Das hat übrigens auch schon Konrad Adenauer in seiner letzten großen außenpolitischen Rede am 16. Februar 1967 in Madrid in aller Deutlichkeit so gesehen. Das war vor rund vierzig Jahren außerordentlich prophetisch. Er sagte damals: „Wenn der politische Einfluss der europäischen Länder weiter bestehen soll, muss gehandelt werden. Wenn nicht gleich die bestmögliche Lösung erreicht werden kann, so muss man eben die zweit- oder drittbeste nehmen. Wenn nicht alle mittun, dann sollen die handeln, die dazu bereit sind.“

Eine solche Avantgarde oder ein solcher Kern übt starke Gravitationskräfte auf die anderen Mitglieder der Union aus. Genau das ist notwendig, um die europäische Integration voranzutreiben. Und es ist notwendig, wenn Europa stark genug sein soll, die Herausforderungen einer instabilen Weltordnung zu meistern.

Dies werden wir aber nur erreichen, wenn Deutschland und Frankreich wieder enger zusammenarbeiten, gerade auf dem Feld der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik. Beide Nationen haben vorgelebt, wie aus heftigster Feindschaft intensive Freundschaft werden kann. Sie waren immer der Motor der europäischen Integration. Sie müssen und werden es auch in Zukunft sein.

III.

Die Welt steht vor dramatischen Herausforderungen, die die einzelnen Nationen nicht mehr alleine bewältigen können. Dazu gehört der transnationale Terrorismus. Ihn zu bekämpfen, ist besonders schwierig, weil er eine tiefe Verunsicherung und umfassende Angst erzeugt. Es ist falsch, wenn der angegriffene Westen versucht, zur Abwehr Mittel einzusetzen, die im Gegensatz zu seinen Werten stehen – das haben uns die Vorgänge in Guantanamo und Abu Ghraib gezeigt. Es entsteht damit die Gefahr tiefer Feindschaft zwischen dem Westen und der islamischen Welt. Das ist genau das, was der Hass der Terroristen erzeugen will. Diese Spirale des Hasses müssen wir durchbrechen.

Weitere Gefahren für die globale Sicherheit ergeben sich aus dem Gegensatz von Arm und Reich. Armut in erreichbarer Nähe zu Reichtum, wie zwischen Afrika und Europa, löst Migrationsströme aus, die in den Herkunftsländern wie in den Zielländern zu Instabilität führen können. Das vielleicht größte Problem für die globale Sicherheit wirft außerdem das Streben nach Nuklearwaffen und Trägersystemen auf. Das könnte zu einem in seinen Folgen unkontrollierbaren Wettlauf um Massenvernichtungswaffen führen.

In der „Einen Welt“ des 21. Jahrhunderts muss globale Sicherheit deshalb das Primärziel der Politik sein. Das bedeutet konkret: Politik darf nicht nur regional, sondern muss mehr und mehr global und transnational organisiert werden. Eine neue Weltordnung bedarf einer institutionellen Verfasstheit.

Das bedeutet dreierlei: Erstens eine internationale Rechtsordnung. Es gibt gute Ansätze. Sie reichen vom internationalen Strafgerichtshof über den nuklearen Nichtverbreitungsvertrag oder das Kyoto-Protokoll bis hin zur *World Trade Organization*, die ein Erfolg Europas war. Mehr Recht heißt mehr Freiheit und mehr Sicherheit. Wenn eine solche internationale Rechtsordnung nicht gelingt, wird es keine stabile Weltordnung geben. Zweitens eine Reform der Vereinten Nationen. Die Verbindlichkeit ihrer Entscheidungen muss gestärkt werden. Und drittens mehr supranationale regionale Ordnungen weltweit. Das heißt: So wie Europa es geschafft hat, eine alte nationale Ordnung zu einer supranationalen Ordnung weiter zu entwickeln, so müssen auch andere supranationale regionale Ordnungen als Basis einer neuen Weltordnung geschaffen werden. Das europäische Vorbild ist übertragbar. Die supranationale Ordnung Europas ist schon heute Vorbild für andere regionale Zusammenschlüsse wie die *NAFTA*, wie *MERCOSUR*, *ASEAN* oder die Afrikanische Union. Und es wird von vielen nicht-europäischen Staaten ausdrücklich als solches anerkannt.

IV.

Eine internationale Rechtsordnung, eine Reform der Vereinten Nationen und eine Stärkung supranationaler Institutionen weltweit stehen auf der Agenda Europas bei der Gestaltung einer neuen Weltordnung ganz oben. Die Europäische Union ist Teil und Angebot für das Entstehen einer neuen Weltordnung. Die Europäische Union ist zu groß, um sich aus den Weltkonflikten herauszuhalten. Sie ist aber noch zu schwach, um eine maßgebliche Rolle zu spielen. Uneinig ist sie hilflos. Ohne die USA ist sie oft richtungslos. Deshalb kann die Agenda nur erfolgreich umgesetzt werden, wenn der Westen als Einheit handelt. Entscheidend für den Erfolg des Westens ist in erster Linie das Verhältnis Europas zu den USA. Europa braucht die USA. Aber auch die USA brauchen Europa. Der Krieg im Irak hat der Welt vor Augen geführt, dass man als Supermacht zwar einen Krieg militärisch gewinnen kann. Aber den Frieden gewinnt man damit noch lange nicht.

Ein starkes und einiges Europa ist deshalb auch im Interesse der Vereinigten Staaten von Amerika. Ein nachlassendes Interesse Amerikas an den Problemen der Alten Welt wäre aber auch verhängnisvoll für Europa. Schließlich sind die Risiken, die vom immer noch instabilen Balkan, vom islamistischen Terror und vom iranischen Raketen- und Nuklearwaffen-

programm ausgehen, für die Menschen in Europa noch größer als für die Amerikaner. Denn all diese Risiken und Gefahren liegen direkt vor der europäischen Haustür.

Keine dieser Herausforderungen, geschweige denn globale Probleme wie Armut, Aids oder Klimawandel, können wir Europäer allein erfolgreich angehen. Fast überall sind es die USA, die über den politischen Einfluss und das militärische wie wirtschaftliche Potenzial verfügen, um unsere gemeinsamen Herausforderungen zu bewältigen. Europäer wie Amerikaner wollen beide a) die gemeinsame demokratische Friedenszone ausweiten, b) aggressive und nach Massenvernichtungswaffen strebende Staaten in die Schranken weisen und c) den freien Fluss von Waren, Dienstleistungen und Kapital garantieren.

Fundamentale Interessenkonflikte gibt es nicht. Außerdem ist spätestens mit der Debatte um den Irakkrieg klar geworden, dass jede Polarisierung zwischen Europa und den USA die Europäer selbst spaltet. Und schließlich funktioniert die Zusammenarbeit auch sehr gut: Ich erinnere nur daran, dass der Erfolg der Orangen Revolution in der Ukraine im Dezember 2004 nicht zuletzt darauf zurückzuführen war, dass sowohl die EU als auch die USA die manipulierten Wahlergebnisse nicht anerkannten. Damit halfen sie der Ukraine auf ihrem Weg in die Demokratie.

Auch im Nahen Osten gab es gemeinsame Erfolge. Dass Syrien im Frühjahr 2005 seine Truppen aus dem Libanon abgezogen hat, ist dem Zusammenwirken amerikanischer und europäischer Diplomatie zu verdanken.

Die Liste möglicher gemeinsamer Projekte ist lang. Sie reicht von der Wiederbelebung der Doha-Runde und der Verhängung harter Sanktionen gegen den Iran über die Übernahme der NATO-Mission im Kosovo durch die EU bis zur Verstärkung des Drucks auf menschenverachtende Regime wie im Sudan oder in Simbabwe.

Nur gemeinsam können Europäer und Amerikaner erreichen, dass in der Entwicklungspolitik das westliche Modell von Sozialer Marktwirtschaft und Demokratie nicht durch das chinesische von Marktwirtschaft und Autoritarismus abgelöst wird.

Nur gemeinsam können wir auch erreichen, dass die Klimaschutzpolitik nach Jahren der transatlantischen Konfrontation zu einem neuen gemein-

samen Projekt wird. Gerade bei der Verringerung der Treibhausgase wünschen sich die Menschen in Europa und in Amerika eine enge Kooperation. Daher steht meine diesjährige Reise in die USA im Zeichen der Klima- und Umweltpolitik. Denn mittlerweile haben viele amerikanische Einzelstaaten und Städte Emissionsziele aufgestellt, die sich kaum von denen in Europa unterscheiden. Daher werde ich dieses Jahr neben Washington und Philadelphia auch Kalifornien besuchen.

Entscheidend ist: Europäer und Amerikaner müssen die transatlantischen Beziehungen stärken, indem sie ihnen eine neue Form geben. Ein starkes Europa kann nicht nur besser helfen, den gemeinsamen Gefahren zu begegnen. Es kann Amerika auch davor bewahren, die innere Balance zu verlieren. Diese Balance verliert jeder, der keinen Partner auf Augenhöhe und damit kein Gegenüber hat. Ein starkes, handlungsfähiges Europa ist auch ein Mittel gegen Antiamerikanismus und damit gegen ein allmähliches Zerbröseln der transatlantischen Allianz.

Das bedeutet im Kern: Die transatlantische Allianz muss umgestaltet werden in ein Bündnis zwischen Amerika und Europa als Einheit. Ein solches Europa muss seinen Willen zunächst unter sich bilden, bevor es sich mit Amerika an den Tisch der NATO setzt, um einen transatlantischen Willen zu bilden. Und Europa und Amerika müssen ein neues institutionalisiertes Verfahren für gemeinsame Entscheidungen über eine gemeinsame Politik der NATO entwickeln. Das heißt, das Bündnis stärken und nicht schwächen.

Wenn der Westen das Zeitalter der Globalisierung erfolgreich gestalten will, bedeutet das, dass wir einen intensiven Dialog auf allen Ebenen brauchen. Amerika ist in Europa präsent und beteiligt sich an der öffentlichen Debatte diesseits des Atlantiks. Es verfügt über ausgezeichnete intellektuelle Einrichtungen wie die American Academy in Berlin oder das Aspen Institute. Aber auch Europa muss als solches in Amerika präsenter werden und sich stärker an der amerikanischen Debatte beteiligen. Nur auf diesem Weg kann die EU den Einfluss in den Vereinigten Staaten erlangen, den die europäischen Hauptstädte immer wieder einfordern. Die Voraussetzungen hierfür sind gut. Denn Europa hat viele Verbündete in der politisch-intellektuellen Welt der USA.

V.

Lassen Sie mich zum Abschluss noch eine Bemerkung zur Rolle Deutschlands machen: Wie ein starkes Amerika ein starkes Europa braucht, so braucht ein starkes Europa ein starkes Deutschland. Deutschlands Einfluss in der Welt ist wesentlich größer als es Deutschlands Anteil von nur 1,4 Prozent an der Weltbevölkerung entspricht. Aber andere Akteure auf der Weltbühne sind nicht nur größer, sie werden auch immer mächtiger.

In Europa hingegen ist Deutschlands Einfluss maßgeblich. Denn Deutschland ist nicht nur das wirtschaftlich gewichtigste Land der EU. Es hat auch durch seine stabilen Institutionen eine Vorbildwirkung. Deutschland steht also in einer besonderen europäischen Verantwortung. Das hat die Bundesregierung bei der Ratspräsidentschaft im letzten Jahr unter Beweis gestellt. Deutschlands Anspruch muss es auch weiterhin bleiben, eine treibende Kraft der Einigung Europas zu bilden. Es muss weiter eine führende Rolle dabei spielen, die Vertiefung der europäischen Integration voran zu bringen. Denn umgekehrt gilt auch: Deutschland hat Einfluss in der Welt nur durch und mit Europa. Es geht heute mehr denn je darum, Europa als Projekt voranzubringen. Es als Projekt des Westens voranzubringen. Mit Visionen und mit Mut. Denn wie der Völkerbund-Beauftragte Fridtjof Nansen einmal gesagt hat: „Realpolitik ist Moralpolitik.“

Dafür ist die Geschichte der Europäischen Einheit ein eindrucksvoller Beleg. Nicht Phantasten, sondern Pragmatiker sind erfolgreiche Visionäre. Es sind Menschen, die wissen, was möglich ist – die aber auch wissen, dass sie viel von sich und anderen verlangen müssen, wenn sie ein großes Ziel erreichen wollen.

Wir werden dabei Erfolg haben, wenn wir die Werte des Westens zum Maßstab des politischen Handelns machen und glaubwürdig vertreten. Wenn wir bei allem Stolz auf die kulturellen Leistungen Europas immer auch die historische Schuld Europas und besonders Deutschlands im Bewusstsein behalten. Wenn wir das Europäische Modell bewahren. Wenn wir erkennen, dass das Projekt Europa noch lange nicht zu Ende ist.

EUROPÄISCHE INTEGRATIONS- ERFAHRUNGEN

PERIODISIERUNGEN UND BEGRÜNDUNGSWANDEL

Ludger Kühnhardt

I.

Über Jahrhunderte war das europäische Staatensystem geprägt durch Machtrivalitäten und die Suche nach deren Ausgleich. Machtambitionen zogen mit den europäischen Führungsmächten bis „ans Ende der Welt“: Nach kriegerischen Handlungen wechselte beispielsweise die karibische Insel St. Lucia im 18. Jahrhundert vierzehn Mal den Besitzer zwischen Großbritannien und Frankreich. Der Wiener Kongress suchte in das Europäische Staatensystem ein Ruhekorsett einzuziehen. Mühsam überdauerte die ihm zugrunde liegende Vorstellung eines Machtgleichgewichts das 19. Jahrhundert. Nationalistische Übersteigerungen wurden im 20. Jahrhundert ideologisch begründet und schlugen in zwei brutalen und verlustreichen europäischen Bürgerkriegen in Form der Selbstzerstörung Europas auf alle Völker des Kontinents zurück. Aus Europa wurde das alte Europa. Kollektive Sicherheitsvorstellungen, wie sie der Friedensordnung von Paris 1919 zugrunde lagen, trugen nicht angesichts anhaltender territorialer Dispute und ideologischer Gegensätze. Europa wurde nicht sicher für die Demokratie, so wie es der amerikanische Präsident Wilson als Losung einer neuen Zeit

ausgegeben hatte. Europa wurde auch nicht sicher gegeneinander, in der Abgrenzung gegenüber dem Feind, dem Triumph des Siegers und der Revanchementalität des Verlierers. Europa am Boden zerstört – das war die Essenz der Krise, die 1945 zur schrittweisen Revision des Bildes der Europäer von der Ordnung ihres Kontinents führte.¹

Kolonialreiche gingen unter, die beiden Flügelmächte USA und Sowjetunion diktierten die Rahmenbedingungen des Kalten Krieges, der Kontinent wurde in seiner Mitte geteilt durch eine Mauer zwischen Demokratie und Diktatur. Es gehört zu den historischen Meisterleistungen der modernen französischen Staatskunst, dass eine Revision der Sicherheitskonzeption gegenüber Deutschland einsetzte. Am mutigsten und weitestgehendsten agierte der Außenminister der Vierten Republik, Robert Schuman. Nicht mehr im Schutz gegen Deutschland suchte er Sicherheit für sein Land, sondern in der Ordnung mit Deutschland. Der Schuman-Plan vom 9. Mai 1950 war hoch umstritten in seinem Land. Von der westdeutschen Regierung unter Konrad Adenauer wurde die Geste durchaus verstanden als Chance zur Rehabilitation und zum Neubeginn. Ambivalent blieb in Deutschland einstweilen das Verhältnis der westeuropäischen Einigungsperspektive zur gesamtdeutschen Teilungsnot. Doch die Option für den Westen, die Konrad Adenauer mutig einging, veränderte die politische Kultur Deutschlands und beförderte die Neuordnung des Kontinents im Geiste von Partnerschaft und Integration. Die dritte große Nachkriegstat war die Entscheidung der USA, eine europäische Macht bleiben zu wollen. Mit der 1949 gegründeten NATO schufen sie das Instrument der Sicherheitsarchitektur für einen geteilten und vom sowjetisch geführten Kommunismus bedrohten Kontinent. Wiederaufbau, Sicherheit unter dem Schutz der USA und ein historischer Neubeginn durch die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl waren die Formeln der neuen Zeit. Jean Monnet, der konzeptionelle Vater der funktional-sektorspezifischen Zusammenführung der Souveränitätsrechte über strategische Schlüsselbereiche der deutschen und französischen Wirtschaft, hatte seine Vorstellungen von der neuen, föderalen Ordnung Europas im amerikanischen Kriegesexil als Mitarbeiter der britischen Botschaft konzipiert.

II.

Die Römischen Verträge haben viele Väter gehabt, wie es Erfolge so mit sich bringen. Entscheidend war ihr konzeptioneller Ansatz.² Die Überfüh-

rung spezifisch definierter nationaler Souveränitätstitel unter das gemeinsame Dach einer europäischen, supranationalen Ordnung – das war so innovativ wie es nur sein konnte. Seit dem Westfälischen Frieden von 1648, am Ende des ersten Dreißigjährigen Krieges um die Ordnung Europas, war die Idee staatlicher Souveränität zum Fetisch geworden. Staatliche Selbstbestimmung wurde zum Mantra der europäischen Ordnungstheoretiker. Noch in der Dekolonialisierung ging diese Idee um die ganze Welt und wurde zur Grundlage des Anspruchs auf nationale Souveränität. Bis heute konstituiert dieser Anspruch die vielen großen, mittleren, kleinen und kleinsten, die erfolgreichen und die gescheiterten Staaten dieser Erde. Viele von ihnen sind aus der Verfügungsmasse der zerfallenen europäischen Kolonialreiche erwachsen. Sie begannen ihr *nation-building* im Namen einer europäischen Ideologie, die in Europa selbst unterdessen an ihre Grenzen gestoßen war. Mittels der europäischen Einigung ist die Fixierung auf autarke staatliche Souveränitätskonzeptionen seit den fünfziger Jahren dem Wandel ausgesetzt.

Mit der europäischen Einigung, die in den Römischen Verträgen vom 25. März 1957 ihren Gründungsakt erfuhr, begann nicht die Abschaffung des europäischen Nationalstaates. In der Forschung ist es bis heute durchaus umstritten, ob es nicht sogar das letzte Ziel der Einigungsprozesse sei, den Nationalstaat zu stärken und damit „zu retten“.³ Entscheidender ist es wohl, den europäischen Einigungsvorgang als dynamischen Prozess zu verstehen: Der Nationalstaat, so wie er über Jahrhunderte als Ausdruck des Ringens der Staaten gegeneinander gewachsen war, ist jedenfalls seit dem Beginn der europäischen Einigung einem Transformationsprozess ausgesetzt. Er wurde in Europa bis heute so transformiert, dass aus seiner kooperativen Zusammenfügung mit Souveränitätstiteln anderer Staaten eine bessere Nutzung von Ressourcen, eine sicherere Ordnung des nachbarschaftlichen Miteinanders und eine Neubestimmung der Präsenz Europas in der Welt erwachsen konnte.

Europa nahm am 25. März 1957 tatsächlich einen neuen Anfang: als Gemeinschaft des Rechts, in der auf beispiellose Weise ein supranationaler Ansatz mit Elementen des intergouvernementalen Interessenausgleichs verbunden wurde. Bis heute ist die Frage offen, ob die Integration Europas eine Föderation hervorbringen soll oder nicht.⁴ Die Diskussion ist aus meiner Sicht akademisch eher müßig und für den praktischen Fortgang des Prozesses im Grunde unerheblich. Faktisch ist die Europäische Union eine Föderation offenen Typs.⁵ Sie ist anhaltend wandlungsorientiert im

Rahmen von politischen Prozessen, die mehrere Ebenen des Regierens in Europa einschließen, die lokale, die regionale, die nationale und die europäische. Das Europäische Parlament ist heute der Mitgesetzgeber in allen wesentlichen Fragen der europäischen Politik. Der Europäische Rat handelt faktisch als ein europäisches Organ, und der Europäische Gerichtshof hat sich immer wieder als der oberste Hüter und Förderer des Integrationsgedankens erwiesen.

Das alles war 1957 keineswegs vorherzusehen. Drei Konstanten des seitherigen Weges der europäischen Einigung verdienen es, festgehalten werden:

1. Das europäische Einigungswerk ist in erster Linie politisch und als solches ein Prozess, der ebenso wenig zum Ende kommt wie jede andere Suche nach der bestmöglichen öffentlichen Ordnung. Der wirtschaftliche Integrationsprozess war nie ein Selbstzweck. Schon in der Vorbereitung auf die Römischen Verträge wurde dies zwischen den Delegationen deutlich.⁵ Der Weg über die Wirtschaft diente stets einem politischen Ziel: Frieden in einer Neuordnung unter dem Primat von Recht und Demokratie. Weder die EWG noch später die EG oder heute die EU waren jemals in der Lage, auf einen theoretischen Leitfaden zurückzugreifen. Ebenso wenig, wie es eine unumstrittene Theorie über die europäische Integration gibt, gab es jemals eine allgemein schlüssige Theorie als Handlungsanleitung zur europäischen Integration.⁷ Der Prozess der europäischen Integration ist stets aus konkreten Situationen gewachsen und inmitten politischer und wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Umstände gediehen.

2. Das europäische Einigungswerk ist gegen die Geschichte Europas gesetzt. Insofern ist es stets ein utopisches Projekt gewesen und geblieben. Europäische Einigung ist ein kontrafaktischer Aufbruch in ein besseres Europa, das von der Zukunft her zu denken sucht. Der europäische Staat zerreibt sich seit dem Beginn der institutionell und vor allem der rechtlich gefestigten europäischen Einigung nicht länger in permanenten und unglücklichen Rückfällen in Machtpolitik. Er ist auch nicht länger pathologisch fixiert auf autosuggestive nationalkulturelle Identitätsvorstellungen. Gleichwohl ist es kaum überraschend, dass die Frage nach der „finalité politique“ bisher keine ausreichende Antwort gefunden hat. Der Prozess der europäischen Integration bleibt offen, so wie er es von Anfang an gewesen ist. Gerade darin liegt seine Absage an fest gefügte

Schablonen ideologischer oder geopolitischer Natur. Die EU verfolgt keine theoretischen Konzepte. Sie reagiert auf Herausforderungen und sucht Chancen wahrzunehmen, die sich für Europa in einer jeden Zeit ergeben. Dabei wird das normative Handlungsmuster, das die EU an sich selber anlegt, immer wieder auch zum Referenzpunkt für Kritik an der europäischen Integration.

3. Das europäische Einigungswerk ist von Menschen konstruiert. Insofern ist es stets ein in der Zeit konstituiertes gewesen und geblieben. Wissenschaftler sprechen von Konstruktivismus. Im Sinne einer neuen politischen Kultur, die sich in Europa langsam etablieren konnte, kann von der Konstitutionalisierung Europas als einem Prozess gesprochen werden, der das europäische Einigungswerk seit den Römischen Verträgen begleitet und vorangetrieben hat.⁸ Die Römischen Verträge von 1957 und die vertraglichen Reformprojekte, die ihm folgten (Einheitliche Europäische Akte 1986, Vertrag von Maastricht 1992, Vertrag von Amsterdam 1996, Vertrag von Nizza 2000; Europäischer Verfassungsvertrag 2004; Reformvertrag 2007) bilden eine kumulative Vor-Verfassung der Europäischen Union. Sie haben den Zustand etabliert, aus dem heraus im Zeitalter der Globalisierung und für eine bald mehr als dreißig Mitgliedsstaaten zählende EU Handlungsfähigkeit, Demokratie und Transparenz dauerhaft sichergestellt werden müssen.

III.

Der Weg durch die ersten fünf Jahrzehnte der europäischen Einigung war nie widerspruchsfrei, häufig steinig, oftmals irritierend langsam und immer wieder von Krisen und Rückfall begleitet. Drei wesentliche Phasen lassen sich voneinander unterscheiden:

- 1957 bis 1979: In dieser ersten Periode des europäischen Einigungswerkes wurden die zentralen Institutionen geschaffen, die den Weg von der EWG zur EG so originär in der politischen Geschichte Europas machen. Die Europäische Kommission etablierte sich gegen alle Widerstände als Hüter der Verträge, der Europäische Gerichtshof setzte sich als Motor der Umsetzung von Gemeinschaftsbeschlüssen und damit als Motor der Etablierung des Gemeinschaftsrechtes durch. Die Vervollständigung der Zollunion und die erfolgreiche erste Erweiterung um Großbritannien, Irland und Dänemark konnten nicht darüber hinwegtäuschen, dass eine konsequente politische und militärische Integration

trotz des Entwicklungsweges von der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft zur Europäischen Gemeinschaft bislang nicht zustande gekommen war. Mit der ersten Direktwahl zum Europäischen Parlament war diese erste Periode der europäischen Integration gleichwohl abgeschlossen. Europa war als Institutionenordnung und Rechtsgemeinschaft etabliert.

- 1979 bis 1993: Die Vollendung des Binnenmarktes, die Ausweitung der Rechte des Europäischen Parlaments, zwei weitere Erweiterungsrounden um die südeuropäischen Neudemokratien Griechenland, Spanien und Portugal, der Beginn einer ernsthaften Kooperation im Bereich der Außenpolitik und die Grundsatzentscheidungen zur Wirtschafts- und Währungsunion bildeten die Hauptfolge während dieser Phase, in der sich die Europäische Gemeinschaft zur Europäischen Union wandelte. Mit dem Inkrafttreten des Maastrichter Vertrages 1993 war diese zweite Periode der europäischen Integration abgeschlossen. Europa war als Wirtschaftsraum etabliert.
- 1993 bis 2009: Die Einführung des Euro und die Weiterentwicklung der Unionsbürgerschaft, die erfolgreichen Erweiterungen um die ehemals neutralen Länder Österreich, Finnland und Schweden, vor allem aber die spektakuläre Osterweiterung in zwei Schüben 2004 und 2007 um zwölf neue Mitgliedsstaaten, die meisten von ihnen postkommunistischer Prägung, und das Ringen um eine europäische Verfassung markieren diesen größten Entwicklungssprung in der bisherigen Geschichte der europäischen Einigung. Zugleich war diese Periode von großen Rückschlägen begleitet.⁹ In ihrer Ambivalenz aber gibt es einen „roten Faden“: Europäische Integration ist unterdessen und unzweifelhaft zu einem politischen Projekt geworden. Sie erfasst inzwischen die Innenpolitik und die gesellschaftlichen und konstitutionellen Systeme aller Mitgliedsstaaten. Auf der Ebene der EU hat sich im Kern eine Balance zwischen den Institutionen im Sinne eines gewaltenverschränkten Systems des Regierens etabliert. Mit der nächsten Wahl zum Europäischen Parlament und der nächsten Besetzung der Europäischen Kommission sowie, aller Voraussicht nach, der Installierung eines permanenten Präsidenten des Europäischen Rates im Jahr 2009 wird diese Periode der europäischen Integration ihren Abschluss finden. Europa ist als politische Sphäre, als ein genuin eigenes Regierungssystem etabliert.

Die europäische Einigung begann und wurde erfolgreich als Ausdruck der Versöhnung der Europäer unter sich. Mit der weithin vollzogenen Wiedervereinigung Europas ist dieser Prozess in einem erheblichen Maße, mit Hegel gesprochen, „zu sich selbst gekommen“. In Teilen Südosteuropas stehen zwar weiterhin Integrationsaufgaben an, und gewisse Versöhnungsanliegen sind noch unerfüllt. In den meisten anderen Teilen der EU ist dieser Prozess aber weithin zu einem guten Ende gekommen.

Damit haben sich Sinn und Begründung der EU in keiner Weise überlebt. In der Frage nach der globalen Präsenz der EU findet die Begründung des Einigungswerkes heute ihre neue große Thematik. Das andere Aufgabenfeld für den Fortgang der EU betrifft die Frage nach der europäischen Identität und die Neuvermessung des Verhältnisses von Unionsbürgern und politischen Eliten in der EU. Die Rolle Europas im Zeitalter der Globalisierung definiert einen immer größeren Teil der Arbeitsfelder der EU – von der Außenhandelspolitik über die Sicherheits- und Verteidigungspolitik bis zu Fragen der Migration und der Demographie. Eine der zentralen Aufgaben der EU besteht heute darin, inmitten einer sich enorm rasch wandelnden Welt durch überzeugendes Handeln die Begründung für Existenz und Weiterbau des Einigungsprozesses fortzuentwickeln. Damit tun sich viele Beobachter und Akteure schwer. Die Zielvorstellungen, unter denen der europäische Einigungsprozess im 21. Jahrhundert weitergeführt wird, sind in vielerlei Hinsicht noch diffus. Die neue Ordnung der Welt wird auch fast zwei Jahrzehnte nach Ende des Kalten Krieges noch immer eher von Phänomenen des Umbruchs als von eindeutigen und nachhaltigen Neufixierungen ihres Charakters bestimmt. Sicher ist nur, dass mit der Europäischen Union ein neuer Weltordnungsfaktor im Entstehen ist – Optimisten meinen: entstanden ist. Neben dem Aufstieg Chinas und Indiens, aber auch im Lichte der Unruhen hinsichtlich der Zukunft von Demokratie, Entwicklung und Frieden in der arabischen Welt und in Afrika ist die Europäische Union zu einem Stabilitätsgaranten und gemeinsam mit den USA zum Kern der westlichen Zivilisation mit universalistischer Ausstrahlung geworden. Sicher ist aber auch, dass die Europäische Union ihre weltweite Rolle nur ausfüllen kann, wenn die Unionsbürger die EU als die ihnen eigene Union annehmen, eine Union, die ihnen Recht, Sicherheit und Wohlergehen garantiert.

IV.

Der Nationalstaat gehört zu den anhaltend konstitutiven Kategorien der europäischen Ordnung. Er wird immer wieder zur Begründung herangezogen, um auf die Grenzen der europäischen Integration und mithin der Europäisierung nationalstaatlich tradierter Gestaltungsfelder der öffentlichen Ordnung hinzuweisen. Nur selten aber wird die Frage umgekehrt und nach den nationalen Voraussetzungen der europäischen Ordnung gefragt. Stellt man die Frage aber so, so zeigt sich sogleich die Vielfalt geschichtlich bedingter Ausprägungen von Nationalstaatlichkeit in Europa. Vor diesem Hintergrund kann kaum überraschen, dass die europäischen Leitbilder vielfältig und teilweise gegensätzlich sind.

Der tschechische Historiker Miroslav Hroch hat 2005 eine anregende Synthese seiner lebenslangen Beschäftigung mit dem Phänomen des Nationalismus und der Nationalstaatsbildung vorgelegt. Man könnte sie auch, so meine abschließende These, spiegelverkehrt als Anregung zum Nachdenken über die Zukunft des europäischen Einigungsgedankens lesen. Hroch dementiert zunächst die immer wieder kolportierte These, wonach die Nation eine „Urkategorie“ sei, immer schon vorhanden und unwandelbar¹⁰. Gegen diese „primordiale Auffassung der Nation“¹¹ spricht in der Tat alle Geschichte. Differenzierter ist schon die Unterscheidung von Staatsnation und Kulturnation, die zumindest Unterschiede in Herkunft und Ausblick des Nationalbegriffs akzeptiert. Viele der gängigen Nationalstaatstheorien unterscheiden die westeuropäische Staatsnation mit einer gewissen Vorsicht pauschal von der mittel- und osteuropäischen Erfahrung der Kulturnation. Staatsnation, mit diesem Begriff wird die Konstruktion rationaler Interessenübereinkunft unter einer Regierung gemeint, die dem Schutz bürgerschaftlicher Rechte verpflichtet ist. Kulturnation, mit diesem Begriff wird das Streben nach Identität, Anerkennung und Gleichberechtigung von Nationen gemeint, die sich ethnisch, sprachlich oder religiös definieren und im Regelfall um ihre politische Existenz mit anderen Identitätsvorstellungen ringen mussten. Es scheint mir nahe zu liegen, dass diese beiden Typologien der Nationalstaatschöpfung Ausgangspunkt für zwei sehr unterschiedliche Ansätze in der Formulierung europäischer Leitbilder sind: Interessengeleitete Europabilder, so scheint es mir, stehen den Staatsnationen Europas näher, identitätsgeleitete Europabilder stehen den Kulturnationen näher. Im Einzelnen muss diese Schablone nicht auf alle Völker und Staaten der heutigen EU passen, und sie passt nicht auf alle Umstände und Ereignis-

se. Aber einige Beispiele für die beiden Orientierungen finden sich intuitiv: Zu denken wäre an die Sehnsucht nach einer europäischen Erlösung Deutschlands aus seiner geographischen Mittellage; zu denken wäre an das unerbittlich fortwährende Ringen in Teilen Südosteuropas um kulturelle Superioritätsvorstellungen und die Mühen, auch nur einen minimalistischen ethnischen Minderheitenschutz zu etablieren; zu denken wäre an das Kosten-Nutzen-Kalkül, das sich seit Mrs. Thatchers „I want my money back“-Rede weithin im „alten“, westlichen Europa der Staatsnationen ausgebreitet hat. Zum Schaden einer widerspruchsfreien Vertiefung der Einigung hat das Kosten-Nutzen-Denken über die Staatsnationen hinaus um sich gegriffen.

Es wäre vermessen und gewiss verfälschend, die Erkenntnisse des Historikers Miroslav Hroch über die Bedingungen der Nationalstaatsbildung linear auf die Umstände und Perspektiven der Weiterentwicklung der europäischen Integration zu übertragen. Gleichwohl erscheint mir eine gewisse Spekulation nicht völlig von der Hand zu weisen zu sein. Mir scheint, dass sich trotz aller ritualisierten Panikmache vor dem europäischen Superstaat, den doch niemand will, und inmitten aller Brüche und Kontingenzen im gegenwärtigen Prozess der europäischen Integration durchaus gewisse vorsichtige Analogien zu den Prozessen der europäischen Nationalstaatsbildung feststellen lassen. Drei Beispiele für die Spiegelung der heutigen Europabildung an der gestrigen Nationalstaatsbildung müssen an dieser Stelle genügen, die zum weiteren Nachdenken anregen mögen:

1. Der Nationalstaat ist ein historisch gewachsenes Gebilde. Allerorten ist der Nationalstaat, jedenfalls zunächst, ebenso eine imaginative Gemeinschaft gewesen, wie dies heute viele Kritiker der Europäischen Union vorhalten. Der Nationalstaat ist zunächst stets das Projekt von Eliten gewesen, entweder von Herrschaftseliten oder von intellektuellen Eliten, sowohl in Europa als auch weltweit im Zuge der Dekolonialisierung. Erst schrittweise und häufig mühsam setzte der Weg in die Popularisierung und Volksverankerung ein. An vielen Orten der Erde ist dies bis heute nicht wirklich erfolgreich gelungen. Wo der Nationalstaat sich aber stabilisieren konnte und bis heute überragende Legitimität besitzt, gelang dies nur aufgrund historischer Prozesse und vielschichtiger Faktoren: Ich nenne im Blick auf den Nationalstaat in Europa den Ausbau der Bürokratie, die Wirkung von Sprache und Rechtssystem sowie die Effekte der Industrialisierung. Faktoren aus dem weiten Raum von Kultur und Identität

gehörten häufig zu Antriebsimpulsen in der Nationalstaatsbildung. Mindestens ebenso oft aber wurden sie erst post festum zu Legitimationszwecken herangezogen. Finden diese Vorgänge der nationalen Geschichte nicht ein Echo in dem Ringen um die heutige Europabildung?

Allerorten fanden und finden die Nationenbildungen ihren Unterbau in einem beachtlichen Zuwachs an Beamten und Freiberuflern: Ohne sozialfunktionale Eliten, die sich in den Dienst der Nationalbewegung stellten oder dieser indirekt zuarbeiteten, ging die Nationalstaatsbildung nirgendwo gut aus. Wo diese sozialfunktionalen Eliten fehlen, spricht man heute von defizitären Humanressourcen, meint aber das gleiche. Man kann den Zusammenhang zwischen einer Verbreiterung der sozialfunktionalen Eliten und der Konsolidierung von Nationalstaatlichkeit bis in die Gegenwart hinein beobachten, ob in Osttimor oder in Montenegro und demnächst wohl auch im Kosovo. Die Bedeutung sozialfunktionaler Eliten für die Nationenbildung war in früheren Phasen der Geschichte nicht anders. Für Ungarn beispielsweise berechnete Hroch für den Zeitraum von 1787 bis 1843 einen Anstieg der Beamten und Freiberufler von 27.000 auf 50.000.¹² Heute wird viel auf die Brüsseler Bürokraten geschimpft. Wir sollten aber nicht ausschließen, dass die Brüsseler EU-Bürokratie und die sich immer mehr ausbreitende europaweite Dienstleistungsgesellschaft heute ähnliche Funktionen ausüben, um das Europabewusstsein durch den Zuwachs an transnationaler sozialer Kommunikation zu stärken. Was seinerzeit im Rahmen der damaligen Kommunikationsmittel und mit Hilfe der damaligen funktionalen Eliten für die Etablierung der Nationalstaaten erheblich war, bleibt strukturanalog in unserer Zeit ein Charakteristikum der Europabildung. Wer will ausschließen, dass der Verbreitung der englischen Sprache und der heutigen Massenkommunikationsmittel (Billigflüge, Internet), aber auch den Wirkungen von mehreren Erasmus-Studenten-Generationen eines Tages ähnliche Bedeutung für die Formierung des geeinten Europa beigemessen werden muss wie dies seinerzeit für die Funktion der Dampflokomotiven und der Tageszeitungen im Prozess der Herausbildung nationaler Identitäten geglolten hat?

2. Die Bedeutung von Schule und Erziehung für die Herausbildung der unterschiedlichen nationalen Identitäten und Loyalitäten ist offenkundig. Hroch thematisiert diesen Sachverhalt in allen seinen Facetten. Warum sollte die integrationsförderliche Funktion von Schule und Erziehung nicht auf ähnliche Weise und besser als bisher für die europäische Einigung fruchtbar gemacht werden? Vielfach ist gefordert worden, die Schul-

bücher in den einschlägigen Fächern, vor allem in den Bereichen Geschichte, Literatur und Sozialkunde, zu europäisieren. Geschehen aber ist erst wenig, um beispielsweise ein europäisches Geschichtsbuch zum Allgemeingut werden zu lassen. Es wäre gewiss auch von erheblichem Nutzen und von populärer Breitenwirkung, wenn in Brüssel ein Haus der Europäischen Geschichte entstünde – ein wenig analog zu den Erfahrungen mit dem Haus der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland in Bonn –, das der Entwicklung des Europäischen Gedankens gewidmet wäre. Es ließe sich gewiss eine interaktive und spannende Präsentation des Themas Europäische Einigung vorstellen. In einigen bewusst leer gehaltenen Räumen eines solchen Hauses der Europäischen Geschichte könnten die weiterhin wohl beständig wechselnden Identitätsvorstellungen der nachwachsenden Generationen temporär und kreativ ausgestaltet werden.

Zu den formativen Elementen im Zeitalter der Nationalstaatsbildung zählte der Sport, dessen Funktion für die nationale Identität noch immer unbezweifelbar ist. Hroch argumentierte zwar, dass die Turnbewegungen während der formativen Phasen der diversen Nationenbildungen im Europa des 19. Jahrhunderts wohl eher nur eine zweitrangige Rolle gespielt haben, doch eine Rolle haben sie seinerzeit immerhin gespielt. Man denke an die deutschnationale Turnbewegung von Friedrich Ludwig Jahn, der körperliche Ertüchtigung in den Dienst des antinapoleonischen Freiheitskampfes stellte und als Element zur nationalpolitischen Erziehung mobilisierte. Heute geht es natürlich nicht darum, den europäischen Sport gegen die Amerikaner, Chinesen oder Russen zu instrumentalisieren. Aber warum wird die Symbolwelt des Sports gleichwohl nicht besser für die Stärkung der europäischen Identität genutzt? Warum ziehen nicht alle Sportmannschaften der EU-Mitgliedsländer 2008 gemeinsam hinter der EU-Fahne in das Olympiastadion von Peking ein, um auf diese Weise ihre Zusammengehörigkeit zu demonstrieren? Anschließend könnten alle Athleten wieder für sich und ihr Land kämpfen. Im Medaillenspiegel wäre die EU als gemeinsames Team übrigens unschlagbar der Sieger.

3. Soziale Identifikation, mobilisierende Symbole und Interessenaggregation als Impuls zur Stärkung der kollektiven Bindung – warum sollen diese Phänomene, auf die Miroslav Hroch in Bezug auf die Nationenbildungen in Europa hingewiesen hat, nur für eben diese relevant gewesen sein? Warum können sie nicht auch für die Herausbildung des vereinigten Europa der Nationen fruchtbar gemacht werden? Hroch spricht in seiner

Studie von nationalen Mythen und der Suche nach dem gemeinsamen Schicksal; beides habe die nationalen Identitäten in Europa befördert.¹³ Wieder ist man geradezu intuitiv versucht, den Bogen von der Zeit der europäischen Nationalstaatsbildung zur heutigen Europäischen Union zu schlagen: Mehr denn je wird heute in der kulturellen Europaforschung die Frage diskutiert, wie ein neuer europäischer Narrativ die Ur-Erzählung der europäischen Integration erneuern und ersetzen kann, der zufolge die europäische Integration das aus der Asche des Zweiten Weltkrieges geborene Friedensprojekt des Kontinents ist. Was müsste und könnte der Inhalt einer neuen Erzählung über Europa im Sinne der Begründung seiner Identität sein? Bemühen Europas Politiker nicht das starke Wort vom gemeinsamen Schicksal des Kontinents als Begründung für die Profilierung der EU-Außen- und Sicherheitspolitik? Geht es in der neuen Phase der europäischen Geschichte nicht vorrangig um Europas Rolle in der Welt, mithin um Themen wie Globalisierung und Dialog der Kulturen? Wäre es eine Überforderung des Phantasiepotentials lebender Publizisten und Schriftsteller, aus diesem Stoff Romane zu fertigen und Erzählungen, die den Weg in die Popularisierung finden können? Beim Blick auf die Kraft der Symbolik stößt man auf ein gänzlich anderes Element aus der Zeit des nationalen Primats: die Totengedenktage. Ließe sich eines Tages nicht eine Synthese aus den so unterschiedlichen und im Kern doch gemeinsamen europäischen Erfahrungen schlagen durch die symbolträchtige Einführung eines EU-weiten Gedenktages für die Toten aller europäischen Kriege? Wäre dies nicht ein würdiges, alle heute lebenden Europäer verbindendes Gedenken an die Toten Europas? Es würde jedenfalls stattfinden im Bewusstsein der Überwindung des national begründeten Völkerhasses durch den heute gemeinsamen europäischen Auftrag zur Beteiligung an der Herstellung und Sicherung des Friedens in der Welt. Ist es nicht langsam an der Zeit, die Frage nach einem gemeinsamen europäischen Volkstrauertag zu stellen, wo doch unterdessen weit über 75 Prozent aller heute lebenden Europäer nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges geboren wurden?

Ein Wort der Zurückhaltung bleibt bei diesem Thema gewiss geboten: Miroslav Hroch, um ihn noch einmal zu zitieren, erinnerte in seiner Studie daran, dass die Nationaldenkmäler Europas als Inbegriff der nationalen Symbolik den Prozess der Nationenwerdung allerorten abschlossen, ihm aber nicht vorausgriffen. Inmitten der mühevollen Aufbauphase der Nationalstaaten waren sie noch schlechterdings undenkbar. Das lässt in Bezug auf die Herausbildung einer gemeinsamen europäischen Erinne-

rungskultur in der derzeitigen Phase der europäischen Integration wohl eher nur Schneckenbewegungen erwarten. Wir sehen die bei diesen Fragen noch immer bestehende Reibungswärme am Widerstand, der der rechtsverbindlichen Verankerung der europäischen Symbole im Reparaturvertrag zur Europäischen Verfassung plötzlich entgegengebracht wurde. Gleichwohl und zum Schluss: Vertragsverankert oder nicht, mit den faktisch selbstverständlich weiterhin praktizierten und verwendeten europäischen Symbolen, mit Fahne und Hymne, Währung und Europatag ist eine erste Etappe auf dem Weg zu mobilisierenden europäischen Identifikationsmerkmalen markiert.

- 1| Siehe Karl Dietrich Bracher, *Die Krise Europas seit 1917*, Frankfurt-Berlin 1993; William I. Hitchcock, *The Struggle for Europe. The Turbulent History of a Divided Continent, 1945 to the Present*, New York 2004.
- 2| Martin Dedman, *The Origins and Development of the European Union, 1945-1995*, London 1996; Desmond Dinan, *Europe Recast. A History of the European Union*, Boulder-London 2004; Franz Knipping, Rom, 25. März 1957: *Die Einigung Europas*, München 2004.
- 3| Alan Milward, *The European Rescue of the Nation State*, London 2000.
- 4| Andrew Moravcsik, *The Choice for Europe. Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, London 1999; John Gillingham, *European Integration 1950-2003. Superstate or New Market Economy?*, Cambridge 2003.
- 5| Michael Burgess, *Federalism and European Union. The Building of Europe, 1950-2000*, London 2000; Kalyso Nicolaidis/Robert Howse (Hrsg.), *The Federal Vision. Legitimacy and Levels of Governance in the United States and the European Union*, Oxford 2001.
- 6| Hans von der Groeben, *Deutschland und Europa in einem unruhigen Jahrhundert. Erlebnisse und Betrachtungen*, Baden-Baden 1995, S. 247-292.
- 7| Ben Rosamond, *Theories of European Integration*, Houndmills 2000.
- 8| Richard Bellamy (Hrsg.), *Constitutionalism, Democracy and Sovereignty. American and European Perspectives*, Aldershot 1996; Ingolf Pernice, *Multi-Level Constitutionalism in the European Union*, in: *European Law Review* 27.1/6 (2002), S. 511-529.
- 9| Giandomenico Majone, *Dilemmas of European Integration. The Ambiguities and Pitfalls of Integration by Stealth*, Oxford 2005.
- 10| Miroslav Hroch, *Das Europa der Nationen. Die moderne Nationsbildung im europäischen Vergleich*, Göttingen 2005, S. 13.
- 11| Ebenda.
- 12| Ebenda, S. 78.
- 13| Ebenda, S. 145 ff.

KERNEUROPA UND EUROPÄISCHE AVANTGARDE

AUSWEGE AUS DEM INTEGRATIONSDILEMMA?

Beate Neuss

Die Frage, „Wie weiter mit Europa?“, hat durch das Scheitern des irischen Referendums wieder zu einer heftigen Debatte in der Öffentlichkeit geführt. Die Neugründung eines Kerneuropas wird genauso diskutiert wie das Weiterso mit dem Nizza-Vertrag. Letztlich fand diese Debatte schon an der Wiege des Nachkriegseuropas statt. Stets war insbesondere die Frage umstritten, wie viel Souveränität bei den Mitgliedsstaaten bleiben bzw. nach „Europa“ transferiert werden müsse, um den nationalen Interessen bestmöglich zu dienen. Es ist daher an der Zeit, eine Bilanz zu ziehen, welche Formen von Kerneuropa oder differenzierter Integration bereits praktiziert werden, welcher Nutzen für die Integration zu verzeichnen ist und ob veränderte Integrationsformen auch in Hinblick auf neue Herausforderungen oder Erweiterungen hilfreich sein könnten, insbesondere wenn der Lissabonner Vertrag scheitern sollte.

Der Begriff Kerneuropa ist fest mit Wolfgang Schäuble und Karl Lamers verbunden, die diesen Begriff 1994 prägten. Es ist vergessen, dass Kerneuropa am Beginn des Integrationsprozesses überhaupt stand! Es war eine Gruppe von Staaten, die sich 1950 aus der Fruchtlosigkeit der Verfassungs-

diskussion seit 1947 in der Europa-Bewegung und seit 1949 im Europarat löste, um über die schwache Kooperation der Staaten im Europarat hinauszukommen, mit der die Herausforderungen nicht zu meistern waren.¹ Die sechs Gründerstaaten der EGKS und später von EWG und Euratom mussten sich auch den heute wieder zu hörenden Vorwurf gefallen lassen, sie spalteten Europa. Sie entschieden sich für die Schaffung „einer europäischen politischen Autorität mit begrenzten Funktionen, aber echten Vollmachten“²: EGKS, EWG und Euratom. Aber auch in dieser Aufgabenstellung liegt ein bis heute quälender Widerspruch: „Begrenzte Funktionen“ weist auf den eher lockeren Verbund (Union) hin, „echte Vollmachten“ auf Föderalisierung. Die enorme Integrationsdynamik der supranationalen Integration im ersten Jahrzehnt macht wohl bis heute den Reiz der Kerneuropa- und Avantgarde-Ideen aus, mit der Hoffnung, einen neuen Schub an Integrationstiefe zu gewinnen.

Folgende Fragen sind zu beantworten: Welche Veränderungen prägen die EU seit ihrer Gründung? Welche Konzepte gibt es, trotz wachsender Mitgliederzahl und wachsender Heterogenität Vertiefung zu erreichen? Gibt es ein potentielles Kerneuropa? Eine Avantgarde wechselnder Staaten? Welche Wirkungen könnte der Lissabonner Vertrag entfalten? Welche Chancen und schließlich welche Gefahren ergeben sich aus der Vorgehensweise der EU-Mitglieder?

I. THESEN ZUR DIFFERENZIERUNG

1. These: Wir müssen es zur Kenntnis nehmen: Erweiterung und Vertiefung gleichzeitig sind inkompatibel!

Es ist offenkundig: Die Union der 27 ist nicht zu vergleichen mit der EU der 15 oder 12, von der EWG mit sechs Mitgliedern ganz zu schweigen. Seit der ersten Beitrittsrunde 1973 ist die Heterogenität immer rascher gewachsen, ist sie immer gravierender geworden. Bereits die Verhandlungen über die Verträge von Amsterdam und vor allem Nizza haben erkennen lassen, dass die große Zäsur des Endes des Ost-West-Konflikts nicht nur radikale Strukturveränderungen in Mitteleuropa, sondern auch tief greifende Auswirkungen auf die EU zur Folge hatten. Politische Gewichte tarieren sich neu und anders. Neue Koalitionen ergeben sich aus unterschiedlichen historischen Erfahrungen, sozio-ökonomischen Bedürfnissen, aus dem Ringen nach innereuropäischem Gleichgewicht, aber auch durch Einflüsse und Herausforderungen von außen. Noch nie

war die Union so inhomogen und vielfältig in allen relevanten Aspekten – geographisch, wirtschaftlich und gesellschaftlich, kulturell, in den politischen Traditionen und Erfahrungen. Sie hat nun große und kleine, reiche und arme, neue und alte Mitglieder mit einer großen Vielfalt an Interessen, Bedürfnissen, Fähigkeiten und Defiziten und – nicht zuletzt – an Einstellungen zu staatlicher Souveränität. Die Vertiefung des europäischen Einigungsprozesses wird vor diesem Hintergrund immer schwieriger.

Seit dem Maastrichter Vertrag 1993 sind keine großen Integrationschübe mehr zu verzeichnen gewesen, obwohl das Bewusstsein stark war, dass die institutionellen Strukturen der EU nicht den inneren und äußeren Herausforderungen entsprachen und keinesfalls auf weitere Mitglieder ausgelegt waren. Wenn nach Maastricht mit 15 Mitgliedern nur graduelle, letztlich kleine Schritte zur Vertiefung möglich waren, woher sollte die Kraft kommen, mit 27 oder gar mehr höchst unterschiedlichen Mitgliedern die Defizite entscheidend abzubauen? Auch der deutsch-französische Motor ist in dieser Konstellation geschwächt. Tatsächlich bewiesen die Verhandlungen in Amsterdam und Nizza und das Scheitern des Verfassungsvertrages, dass die Kraft nicht reichte, 27 Mitglieder in die gleiche Richtung zu ziehen. Der Lissabonner Reformvertrag ist eine erfreuliche Weiterentwicklung der Institutionen und Politikbereiche, bleibt aber hinter den Hoffnungen, die an eine europäische Verfassung geknüpft wurden, weit zurück. Und wer über notwendige Vertiefungskonzepte spricht, sollte nicht vergessen, dass der Erweiterungsreigen nicht beendet ist.

Die Türkei und die Balkan-Staaten haben Anspruch auf Mitgliedschaft, wenn sie die Kriterien erfüllen – und die EU sich erweiterungsfähig sieht. Die EU ist ein Club mit magnetischen Eigenschaften: die jeweils unmittelbare Nachbarschaft will beitreten. Offenbar bietet nur der Anreiz einer in Aussicht gestellten Mitgliedschaft genügend Impulse für friedliche Entwicklung und nachhaltige Reformanstrengungen. Eine künftige Mitgliedschaft legitimiert die Zumutungen von Reformen für die Bürger und bietet zugleich materielle Belohnungen und Sanktionen. Das problematische Ergebnis: Weder war die EU in vollem Sinn erweiterungsfähig, als sie in den letzten fünf Jahren zwölf Staaten aufnahm, noch waren alle Staaten reif für die Mitgliedschaft. Seit 1981 war stets das Ziel vorrangig, mit Hilfe der Mitgliedschaft die Staaten sicherheitspolitisch und demokratisch zu stabilisieren.

Auch wenn die Beitrittsreife künftig eindeutiger nachgewiesen werden soll, wäre es unrealistisch zu erwarten, dass die EU sich von der klassischen europäischen Sicherheitsstrategie – Beitrittsangebote – verabschiedet. Sie wird sich weiterhin um den Preis der eigenen Kohärenz erweitern. Die Zahl von dreißig Mitgliedsstaaten könnte in einem Jahrzehnt deutlich überschritten sein. Die Heterogenität wird also eher wachsen. Fest steht aber: Erweiterung und Vertiefung sind nicht kompatibel – jedenfalls dann nicht, wenn Vertiefung als Ziel für alle angesehen wird.

2. These: Die EU lebt seit vielen Jahren mit verschiedenen Modellen der abgestuften und differenzierten Integration!

Die erste Krise der Europäischen Integration – die „Politik des leeren Stuhls“ durch den französischen Präsidenten de Gaulle – entwickelte sich erneut über die Souveränitätsfrage. Als sich die EG nach Jahren der Krisen und Stagnation anschickte, Großbritannien und weitere Staaten aufzunehmen, ließ sich Großbritannien von Frankreich zusichern, dass der Luxemburger Kompromiss (das Einstimmigkeitsprinzip) erhalten bleibe. Dennoch verkündete die EG zugleich das Ziel der Vertiefung der Integration. So kam die Vorstellung auf, dass Europa wegen der unterschiedlichen Vorstellungen über staatliche Souveränität, Tiefe und Endzweck der Integration nicht gemeinsam und gleichzeitig voranschreiten könne. Der auch schon damals uneinlösbare Leitspruch der Haager Gipfelkonferenz 1969 lautete: „Vertiefung und Erweiterung“ – ein Dauer motto für Europa. Es war eindeutig, dass Staaten beitraten, deren Integrationsziele sich deutlich von denen der Gründungsmitglieder unterschieden: Wahrung der Souveränität, Intergouvernementalismus statt Supranationalität, Wirtschaftsintegration mit stark dezentralen Elementen im Gesetzgebungsprozess. Ralf Dahrendorf ging 1973 davon aus, dass Fortschritte nur in einem Europa à la carte möglich seien.³ Damit begann gedanklich der Abschied von einem wesentlichen Grundprinzip der EG-Verträge: dass gleiches Recht für alle gilt, gleichzeitig akzeptiert und umgesetzt werden muss. Das galt in der Praxis bereits nicht mehr. Seit Beginn der 1970er Jahre war es immer wieder zur Suspendierung des gemeinsamen Rechts für einige Mitglieder gekommen, weil sie den Anforderungen nicht folgen konnten. Italien bekam Sonderregelungen in der Wirtschafts- und Finanzpolitik zugesprochen, weil es dem Wettbewerb nicht standhalten konnte. Neumitglieder erhielten Übergangsregeln. Für Großbritannien wurden zwar die Regeln der Finanzierung des Gemeinsamen Marktes nicht verändert, durch den seit nun mehr als dreißig

Jahren gewährten „Brittenrabatt“ aber ausgehebelt. In beiden Fällen handelte es sich sogar um eine Regression der Integration. Da sie mit temporären Notlagen begründet wurde – im Fall Italiens traf dies zu –, war dies keine Frage unterschiedlicher Integrationsziele. Aber es zeigte sehr früh, dass Leistungskraft und Leistungswille nicht ausreichten, um gleiches Recht für alle gleich anwendbar zu machen. „Elastizität statt Starrheit“⁴ war nun gefragt.

Seither werden Konzepte einer differenzierten Integration diskutiert. Willy Brandt brachte das „Europa der mehreren Geschwindigkeiten“ in den Tindemans-Report von 1975 ein, der Vorschläge zur Reform der EG machte.⁵

Inzwischen gibt es zahlreiche Begriffe, die unterschiedliche Vorgehensweisen im Differenzierungsprozess charakterisieren: neben „Europa der mehreren Geschwindigkeiten“ bzw. „der zwei Geschwindigkeiten“ noch „abgestufte Integration“, „Europa der konzentrischen Kreise“, „L'Europe à la géométrie variable“, „L'Europe à la carte“ (beliebige Beteiligung in Politikfeldern), „Kerneuropa“, „Avantgarde“, „Gravitationszentrum“ und „Pioniergruppe“, „differenzierte“ bzw. „flexible Integration“ und schließlich der Begriff des Lissabonner Reformvertrages, „Verstärkte Zusammenarbeit“. In die Vielfalt der möglichen Konzepte floss der kreative Schweiß vieler europäischer Vordenker!

Die Begriffe meinen Unterschiedliches: „Kerneuropa“ suggeriert eine größere Stabilität der beteiligten Staaten, die idealerweise an allen Politikbereichen beteiligt sind oder als „Avantgarde“ oder „Pioniergruppe“ nach Politikfeldern unterschiedlich sein können. Beide – „Kerneuropa“ und „Avantgarde“ – würden die Funktion eines Gravitationszentrums in der EU übernehmen. „Europa der zwei“ oder „mehreren Geschwindigkeiten“ bzw. die „abgestufte Integration“ zielt auf den Zeitaspekt der Integration, nicht auf die gemeinsame Finalität, die als akzeptiert gilt. Die „flexible Integration“ bzw. „differenzierte Integration“ lässt sowohl die Teilnehmer als auch die Geschwindigkeit wie die Politikbereiche als variabel erscheinen und kann außerhalb der Verträge stattfinden.⁶ Hingegen beinhaltet „Europa der konzentrischen Kreise“ oder der „géométrie variable“ den Blick auf Staatengruppen, die nicht EU-Mitglied sein müssen. Eines ist aber allen Modellen gemeinsam: Sie suchen nach Wegen, eine weitere Integration auch dann zu ermöglichen, wenn zunächst kein Konsens über Tiefe und Richtung unter der heterogenen Schar der Mitglieder gegeben

ist. Kein EU-Mitglied kann zu weiterer Integration gezwungen werden. In der EU gilt die souveräne Entscheidung, welche Schritte mitgetragen werden. Aber integrationswillige Länder sollen keiner Blockade unterliegen – darauf suchen die Konzepte eine Antwort.

Drei Grundmodelle stehen zur Diskussion:

1. Das „Europa der mehreren Geschwindigkeiten“. Die Idee ist, dass alle Staaten das gleiche Integrationsziel erreichen wollen bzw. müssen, aber nicht alle gleichzeitig in der Lage sind, es zu erreichen, primär aus Gründen wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit, aber auch aus Gründen der politischen Durchsetzbarkeit.⁷ Eine Gruppe übernimmt die zeitliche Vorreiterrolle und treibt dabei den Integrationsprozess voran. Für die schwächeren Mitglieder wird eine Übergangsperiode vereinbart, in der sie ihre Defizite aufarbeiten können. „Den Mitgliedern [wird] kein Recht auf grundsätzlich abweichende Integrationsziele zugestanden, sondern nur auf die zeitliche Streckung...“⁸

2. Das „Kerneuropa“, „Europa der konzentrischen Kreise“ oder „géometrie variable“. Es geht von einer Gruppe von Mitgliedern aus, die bereits eng integriert sind und auch an allen nichtobligatorischen Integrationsprojekten teilnehmen. Staaten mit geringerem Integrationsgrad gruppieren sich um den Kern. Dieser ist bereit, im Vertiefungsprozess voranzuschreiten. Klassischerweise dachte man dabei an die sechs Gründungsstaaten der EWG. Die Grundidee ist, dass der Kern einen Sog ausübt und die Schwächeren sukzessive in eine tiefere Integration hineinzieht. Davon ging auch das Schäuble/Lamers-Papier⁹ aus. Weil der Vorschlag 1994 auf Vertrauensbildung in die zu schaffende Währungsunion und ihre Stabilisierung gerichtet war, nahmen die beiden Politiker jedoch Italien zunächst von der Kerngruppe aus, nicht zuletzt aus innenpolitischen Gründen, weil Vertrauen in die Lira fehlte. Der feste Kern muss „sich nicht nur selbstverständlich an allen Politikbereichen beteiligen, sondern darüber hinaus gemeinsam erkennbar gemeinschaftsorientierter handeln als andere und gemeinsame Initiativen einbringen, um die Union weiterzuentwickeln.“¹⁰ Er darf nicht durch das Veto der anderen Mitglieder blockiert werden. Joschka Fischer spitzte das Modell Kerneuropa als Avantgarde weiter zu, die er sich als supranational-föderale Gruppe außerhalb der EU denken konnte. Dieses „Gravitationszentrum“ ist idealerweise kollektiv Mitglied in der EU – als Vertrag im Vertrag –, wo es mit einer Stimme spricht.¹¹ Eine rechtlich so weit von der EU gelöste Avantgarde

hätte für den erreichten gesamteuropäischen Integrationsprozess einschneidende Folgen.

Um diesen Kreis legen sich dann Staaten mit jeweils geringerer Integrationsfähigkeit, die aber einbezogen werden, sobald ihre Probleme gelöst sind und ihre Bereitschaft zur Teilnahme ausreicht. Die Kreise sind funktional, nicht geographisch gedacht. Sie können auch über die EU hinausgreifen, dann sind z.B. der Europäische Wirtschaftsraum, der Europarat oder die OSZE als Kreise anzusehen. Im Gegensatz zum Konzept der mehreren Geschwindigkeiten wird hier nicht nur an eine temporäre Duldung der Abweichung gedacht, sondern an eine dauerhaft abweichende Integrationstiefe verschiedener Staatengruppen mit unterschiedlichem Niveau der Integrationstiefe.

Die Konstruktion der Europäischen Währungsunion ist ein gutes Beispiel für die Umsetzung mehrerer Modelle differenzierter Integration: Alle EU-Mitgliedsstaaten und Beitrittskandidaten müssen sich bereit erklären, in die Währungsunion einzutreten. Die Teilnehmer müssen sich durch Fähigkeit qualifiziert haben. Eine bereits qualifizierte Gruppe schreitet voran und schafft den Euro, das war 1999 der Fall.¹² Weitere Staaten treten bei, sobald sie den Entwicklungsstand erreicht haben. Griechenland, das 2001 zur Währungsunion stieß, Slowenien 2007, Malta und Zypern 2008 sind dafür Beispiele.

Das Konzept Kerneuropa bzw. Avantgarde wurde politisch gelegentlich als Drohmittel instrumentalisiert, um die Unwilligen unter Druck zu setzen, Konzessionen zu machen.¹³ Kerneuropa provoziert auch stets den Gedanken einer ersten und zweiten Liga, erst- und zweitrangiger Mitgliedschaft. Als der Europäische Rat zunächst unfähig war, sich über das Verfassungsdokument zu einigen, drohte Joschka Fischer in einer Regierungserklärung vor dem Bundestag: „Zwangsläufig würde damit die Entwicklung eines Europas der unterschiedlichen Geschwindigkeiten und Kerne vorgezeichnet.“¹⁴

3. Das Modell „Europa à la carte“ oder „flexible Integration“ geht von einer selektiven Integration aus, bei der die Mitglieder letztlich entscheiden, ob sie an einer Vertiefung teilnehmen oder sich dauerhaft fernhalten, weil sie das Integrationsziel nicht teilen. Das *opting-out* Großbritanniens und Dänemarks in der Währungsunion ist ein Beispiel dafür. Die Sonderregelung für beide Mitglieder wurde nach dem Scheitern des

Maastrichter Vertrages in Referenden der beiden Staaten notwendig und war die einzige Möglichkeit, den Maastrichter Vertrag in Kraft treten nicht zu lassen. Die Regelung erfolgte in der Hoffnung, dass, wie Jean Monnet es seinerzeit formuliert hatte, Großbritannien schon folgen werde, wenn die Integration ihren Erfolg beweise. Man hoffte auf die Sogwirkung Europas. Heute, ein Jahrzehnt nach der Einführung der Währungsunion, ist offenkundig, dass ein *opt-in* Londons und Kopenhagens auf längere Dauer nicht absehbar ist, obwohl der Erfolg des Euro nicht umstritten ist.

Wir haben es beim Euro scheinbar mit „Ins“, also den Mitgliedern, „Pre-ins“, den künftigen Mitgliedern, und dauerhaften „Outs“ zu tun. Tatsächlich ist das Bild weit differenzierter: Die drei Modelle sind in der EU-Realität eine *Ménage à trois* eingegangen. Schweden wäre fähig und in der Lage, dem Euro beizutreten, hält sich aber – von der EU toleriert – aus dem Wechselkursmechanismus MKM II fern. Somit erfüllt es formal nicht die Mitglieds Kriterien und umgeht die Mitgliedschaft. Damit ist Großbritannien ein „formelles *opt-out*-Mitglied“, Schweden hingegen ein „informelles *opt-out*-Mitglied“, ein Vertreter des Europa à la carte. Allerdings kennen wir auch „faktische Ins“: Das sind die Staaten in und außerhalb der EU, die ihre Wechselkurse an den Euro koppeln, die Geldpolitik der Europäischen Zentralbank übernehmen und damit de facto Mitglieder des Währungsraums sind – allerdings ohne an den Entscheidungen partizipieren zu können. Schweden, Dänemark und junge Mitgliedsländer gehören dazu sowie Bulgarien bereits vor dem Beitritt.¹⁵

In der Haltung zum Euro ist die Überlappung verschiedener Konzeptionen besonders markant. Aber auch in anderen Bereichen erfolgt die Vertiefung schon seit Jahren nach den Modellen eines Europas sowohl der verschiedenen Geschwindigkeiten als auch der differenzierten Integration. Schengen ist 1985 außerhalb der EG entstanden und erst im Amsterdamer Vertrag integriert worden. Der Schengen-Raum ist ein weiteres Beispiel für einen Club im Club, für den Fähigkeiten nachgewiesen werden müssen, um voll partizipieren zu können; so müssen die Grenzkontrollen eine bestimmte Qualität erreichen. Eine Besonderheit ist, dass auch Nicht-Mitglieder der EU voll und rechtlich gebunden teilnehmen, wie Island, Norwegen und die Schweiz, während Großbritannien, Irland und Dänemark nur Teile der Vereinbarung übernommen haben.

Für die Anwendung der Grundrechte-Charta haben Großbritannien, Dänemark und Polen zeitlich unbeschränkt Dispens erhalten. Die Sozial-Charta

ist ebenfalls ein Beispiel für eine Vertiefung, der London zunächst fernblieb. Allerdings übernahm sie Tony Blair dann doch für sein Land. Auch die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik startete in einer kleinen Gruppe, bis heute sind nicht alle Mitglieder beteiligt. Es scheint, als ob jenseits des alten supranationalen Kerns der Verträge – dem Binnenmarkt – die neuen Komplexe der Vertiefung zunächst außerhalb der Verträge und dann in Gruppen gestaltet werden (müssen). Fortschritt in der Integration im Sinne der tieferen Zusammenarbeit mit Souveränitätstransfer, um den großen neuen Herausforderungen der Globalisierung und äußeren Bedrohungen gerecht zu werden, lässt sich längst nicht mehr in der EU 27 erreichen. Er wird über diverse Modelle der Vertiefung erreicht. Die zunehmende Vagheit der Begriffe – von Kerneuropa zur flexiblen Integration und Verstärkten Zusammenarbeit – zeigt, wie die Strukturiertheit der Vertiefungsprozesse abnimmt.

3. These: Trotz der Vielfalt des Integrationsbildes haben wir eine Art Kerneuropa oder Avantgarde. Aber es handelt sich nicht um eine konstante, sondern ausfransende Gruppe. Die Gründerstaaten nehmen nicht immer alle teil, verschiedene Teilnehmer koppeln sich an.

Das Bild des sich integrierenden Europa ist also sehr vielfältig und zuweilen wenig übersichtlich. Haben wir es aber nicht letztlich doch mit einem Kerneuropa im Sinne von Schäuble und Lamers zu tun? Immerhin sind die sechs Gründerstaaten in allen Vertiefungsgebieten voll integriert, obwohl nicht alle von Anfang an dabei waren. Italien fehlte in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Eine Ausnahme ist auch der Prüm-Vertrag zur Intensivierung der sicherheitspolitischen Zusammenarbeit im Innern, bei dem Italien fehlt, aber Österreich und Spanien teilnehmen. Prüm ist, wie Schengen, ein Beispiel verstärkter Zusammenarbeit zunächst außerhalb der Verträge.¹⁶ Eine von den Gründern abweichende Avantgarde ist künftig häufiger zu erwarten.

Deutschland und Frankreich waren in allen Fällen Vordenker und Motor der Integration. Aber das deutsch-französische Verhältnis ist schwieriger geworden: Frankreich hat noch immer nicht seine Rolle in einem Europa gefunden, das zunehmend von einer deutschen Zentralmacht geprägt und nach Osten erweitert ist. Die „gefühlte Großmacht“ Frankreich sucht nach Kristallisationspunkten, die ihr eine politische Vorrangstellung garantieren – der Vorschlag für eine Mittelmeer-Union war auch ein

Ausdruck dessen. Deutschland kann noch nicht als dauerhaft gefestigt und akzeptiert in seiner Rolle angesehen werden. Das führt zu Reibungsverlusten zwischen den beiden Regierungen, deren negative Auswirkung für Europa im Nizza-Prozess zu besichtigen war. Auch unter Präsident Sarkozy ist die strategische Abstimmung zwischen beiden Staaten mangelhaft; im Verhältnis zu Russland, in der Haltung zu China und in der Mittelmeerpolitik wurde dies offenkundig. Der Motor stottert also und schwächt Kerneuropa. Die Vertrautheit der Gründer-Staaten miteinander und die Bereitschaft – wie es bei Schäuble/Lamers heißt –, „gemeinsam erkennbar gemeinschaftsorientierter [zu] handeln“¹⁷, wird dennoch künftig unabdingbar sein. Unabdingbar ist wegen des heiklen Gleichgewichts beider Staaten wohl auch, dass Deutschland und Frankreich gemeinsam an den Integrationsprojekten arbeiten. Andersfalls sind Blockaden und Misserfolge garantiert.

Wer könnte noch zum Kern gerechnet werden? Joschka Fischer schlug die damals so genannte Euro-11-Gruppe als Avantgarde vor. Diese Gruppe ging in einem als „technisch“ empfundenen Bereich voran, ist aber bei als „politisch“ eingeschätzten Fragen weniger kohärent und teilt nicht alle Bereiche der Integration vollständig. Als Euro-15-Gruppe kann sie sicher nicht mehr als politisch kohärent genug gelten, um als Kern oder Avantgarde die Integration voranzutreiben und als Gravitationszentrum zu wirken. Die Frage ist also, welche Staaten schon jetzt oder bald zum Kern hinzustoßen: Spanien, Portugal und Österreich wären denkbar, künftig auch mittelosteuropäische Mitglieder, die jetzt noch zu sehr raschen Regierungswechseln mit der Folge stark wechselnder Europapolitik unterliegen, als dass sie zum Kern gerechnet werden könnten. Nicolas Sarkozy möchte Spanien und Großbritannien in den Kern einbeziehen. Nun, es ist nicht zu erkennen, dass London unter Gordon Brown oder dem Oppositionsführer David Cameron stärker „in the heart of Europe“ verankert ist als unter Blair.

4. These: Ein Kerneuropa mit festen Mitgliedern innerhalb der Union könnte Widerstand provozieren, Kerneuropa außerhalb jedoch die Union und die europäische Ordnungspolitik zerstören.

Das Europa im 21. Jahrhundert ist nicht mehr das Europa der Mitte des letzten Jahrhunderts, in dem ein Kerneuropa auf einer leeren Fläche mit einer neuen politischen Konstruktion Neuland erobern konnte. Die Bedingungen für Kerneuropa sind auch anders als in den 1990er Jahren. Heute

liegt ein komplexes System an Verbindlichem vor, ein *Acquis communautaire*, dessen Verlust nachhaltige Wirkung auf den Wohlstand, die Bedeutung und die Stabilität Europas hätte.

Bereits der Aufbau einer Drohkulisse mit Kerneuropa führte zu Ansätzen von Gegenkoalitionen. Polen und Spanien unternahmen im Konflikt über die Irak-Politik 2003 dazu erste Schritte. Zurückbleibende EU-Mitglieder interpretierten Überlegungen über ein Kerneuropa als Versuch, der EU ein Direktorium aufzuzwingen, oder gar als Aufbau einer neuen Hegemonialpolitik. Diese sollte 1950 explizit und dauerhaft mit den supranationalen europäischen Strukturen überwunden werden. Eine Sondergruppe in der EU mit eigenen Integrationsformen, gar, wie auch von Fischer vorgeschlagen, eigenen Institutionen, würde sofort bei den übrigen Mitgliedern die übliche Allergie gegen ein „Direktorium“ und die Sorge um die eigene Marginalisierung aufkommen lassen. Man denke beispielsweise an die Folgen für das deutsch-polnische Verhältnis, wenn Deutschland Mitglied eines formellen Kerns wäre, Polen aber außerhalb stünde.

Der Reformvertrag lässt den Austritt aus der EU zu. Denkbar wäre also das Ausscheiden einer Gruppe aus der Union und eine Neugründung außerhalb. Abgesehen von der Frage, ob dies für die Staaten innenpolitisch überhaupt durchsetzbar wäre, ob das Unternehmen nicht bereits am Neuaushandeln des Integrationsstandes scheitern würde: Dieses Szenario einer Neugründung ist nicht real, bestenfalls vorstellbar in einer weiter ausgedehnten und zerfaserten, zugleich völlig blockierten EU in einer internationalen Notlage. Nicht nur neue Mitglieder würden von einem „Zwei-Klassen-Europa“ sprechen, zumal sich die traditionell maßgeblichen Staaten vermutlich innerhalb des Kerns befänden. Betrachtet man jedoch die Schwierigkeiten, europäische Verträge in Kraft zu setzen, lässt sich konstatieren: Diese Kerngruppe hätte nicht die Kraft, ihre eigene Organisation politisch auszugestalten, zu steuern und gleichzeitig als Gravitationszentrum die EU zusammenzuhalten und mitzuziehen.

„Contervailing coalitions“ wären wohl die Folge, mit verheerenden Auswirkungen für die EU-Politik, für innergemeinschaftliches Vertrauen und Solidarität. Die Neugründung außerhalb der EU würde den Kontinent in eine Krise stürzen, weil die innerhalb von fünfzig Jahren mühsam errichtete Stabilitätsgemeinschaft scheitern würde. Sie bedarf des Magnets im Innern, um mehr zu sein als eine Freihandelszone oder OSZE. Folglich

wäre der Preis der Neugründung zu hoch. Netto verbliebe kein Gewinn – nur Verlust. Als Folge könnte die EU in ihrer Stabilität geschwächt und degradiert werden.

5. These: Über den Verfassungsvertrag sind Elemente in den Lissabonner Vertrag gelangt, die die Vordenker von Kerneuropa und Avantgarde mit ihren Ideen fördern wollten. Ihrem Ziel einer Verfassung sind sie jedoch nicht näher gekommen. Vorläufig ist es auch gut, das Ziel einer Verfassung zurückzustellen.

Letztlich standen alle Überlegungen seit 1994 über die engere Zusammenarbeit eines Kerns unter der Vorstellung, die Union nicht nur handlungsfähiger, kohärenter und politischer zu machen, sondern zu einem europäischen Verfassungsdokument zu gelangen, das eine europäische „finalité“ definiert. Wolfgang Schäuble und Karl Lamers sprechen in ihrem ersten Papier 1994 von der Notwendigkeit „eines verfassungsähnlichen Dokuments“; sie fordern explizit eine Verfassung, als sie ihre Gedanken 1999 neu auflegten.¹⁸ Ebenso geht Fischer in seinen Überlegungen an der Humboldt-Universität im Jahr 2000 davon aus, dass sich eine Avantgarde zu einer grundlegenden föderalen Umgestaltung der Institutionen bereitet und auf der Grundlage eines „Vertrags im Vertrag“ in der EU darauf hinwirkt. Dieser „Vertrag im Vertrag“ sei der „Nukleus einer Verfassung“¹⁹; sie müsse kommen.

Zwei Mal ist im letzten Vierteljahrhundert der Anlauf zu einer Verfassung genommen worden: Das Europäische Parlament legte 1984 ein Verfassungsdokument vor, das, ohne größeren Aufruhr zu verursachen, „schubladiert“ wurde. Der Verfassungskonvent präsentierte zwanzig Jahre später einen weiteren Entwurf, der nach Jahren engagierter, auch erregter Diskussion und des „Reflexionsphase“ genannten Stillstandes abgespeckt wurde. Es ist bemerkenswert, dass auch der „Kern“ der Gründerstaaten Integrationsprojekte nur dann erfolgreich angehen kann, wenn sie nicht gekoppelt sind mit Verträgen, die aufgrund ihres Verfassungscharakters auf eine definierte Finalität der EU hinzuweisen scheinen. Die Bereitschaft zur Vertiefung kann bei großen Schlücken aus der Flasche mit dem Etikett „politische Union“ nicht einmal bei den sechs Gründern vorausgesetzt werden, zumal wenn sie an Referenden gekoppelt sind: Der Maastrichter Vertrag wurde in Frankreich nur knapp angenommen, der Verfassungsvertrag scheiterte an Frankreich und den Niederlanden – zwei Gründungsmitgliedern.

Der Lissabonner Reformvertrag wurde sorgfältig aller an Staatlichkeit und Verfassung gemahnender Symbole – wie Flagge, Hymne und Amtsbezeichnungen – entkleidet. Erfahrungsgemäß sind nach solchen Fehlschlägen die Ambitionen der Politiker für einen beträchtlichen Zeitraum zurückgeschraubt. Neue Anläufe sind vorläufig nicht zu erwarten, weil das Maß an Fehlschlägen, das sich die Politik erlauben darf, begrenzt ist. Seit nunmehr sechzig Jahren bemüht sich Europa um eine Verfassung – es ist derzeit äußerst zweifelhaft, dass sich eine Kerngruppe dafür zusammenfinden wird. Da bei einem Vertrag außerhalb der EU mit oder ohne Verfassungscharakter, wie ihn Fischer vorschlägt, Parlamente und Bürger des präsumtiven Kerneuropas mitentscheiden müssten, fällt es schwer, sich einen derartigen Kraftakt in naher Zukunft vorzustellen.

Letztlich hat sich Europa entschieden, auf dem traditionell inkrementalen Weg langsamer Reformen fortzuschreiten, zunächst einmal alle Mitglieder mitzunehmen und die „finalité politique“ erneut offenzulassen. Einige Regelungen für Institutionen im Lissabonner Vertrag kommen sachte den „Freunden der Verfassung“ entgegen. Die Möglichkeit aus dem Staatenverbund auszutreten einerseits und die Regeln für die „verstärkte Integration“ andererseits ermöglichen die Vertiefung, ohne einen „Masterplan“ für das Endziel. Klarere Regeln für die Verstärkte Zusammenarbeit und die Chance, Blockierer durch völliges *Opt-out* per Austritt loszuwerden, deuten an, dass die Vertiefung weiterhin Chancen auf dem graduellen Weg hat – sollte die irische Blockade schließlich überwunden werden können. Für den Verzicht auf ein supranationales Europa außerhalb des EU-Vertrages sprechen auch andere gewichtige Gründe: Für die unmittelbare Zukunft gilt es, den Ratifikationsprozess des Lissabon-Vertrages nicht zu beschädigen.

Der Lissabonner Vertrag bietet einige institutionelle Neuerungen, deren integrative Wirkung sich dann erst entfalten muss. Wird z.B. die neu geregelte Präsidentschaft durch Personifizierung und Dauerhaftigkeit die Integrationsbereitschaft fördern? Oder in einigen Staaten sogar eher hemmen? Wie werden die erweiterten Rechte des Parlaments wirken? Bevor erneut konstitutionelle Gedankenspiele öffentlich gemacht werden, wird man die Entwicklung abwarten.

6. These: Differenzierte Integration – supranational oder auch intergouvernemental – bietet hingegen Vorteile. Sie sollte primär innerhalb der Union gesucht werden, wird aber vermutlich außerhalb stattfinden.

Die Entwicklung der Union hat gezeigt, dass tief greifende Integrations-schritte, die heute sowohl für den Zusammenhalt als auch für die Legiti-mation der EU entscheidend sind, nur von einigen Staaten begonnen werden konnten. Zu nennen sind hier der Euro mit der EZB sowie alle Instrumente, die zur inneren und äußeren Sicherheit der EU beitragen. Von der EU wird erwartet, dass sie als effektiver globaler Akteur auftritt – ihre Heterogenität verhindert, dass ihre Willensbildung schnell und ge-schlossen zu den notwendigen Schritten, z.B. in Fragen der Sicherheit, führt.

Der Reformvertrag schreibt den Nizza-Vertrag fort und bietet in Artikel 10 die „Verstärkte Zusammenarbeit“ als Instrument für Vertiefung an. Sie ist möglich im Rahmen der nicht ausschließlichen Zuständigkeit der Union (also z.B. nicht im Binnenmarkt) und kann Organe der Union in Anspruch nehmen. Der wirtschaftliche, soziale und territoriale Zusammenhalt der Union darf nicht beeinträchtigt werden. Die Verstärkte Zusammenarbeit „ist darauf ausgerichtet, die Verwirklichung der Ziele der Union zu för-dern, ihre Interessen zu schützen und ihren Integrationsprozess zu stärken. Sie steht allen Mitgliedern [...] jederzeit offen,“ wenn sie die „gegebenenfalls festgelegten Teilnahmevoraussetzungen“ erfüllen.²⁰ Die verstärkt zusammenarbeitenden Mitglieder und die Kommission werden verpflichtet, die Teilnahme möglichst vieler Mitgliedsstaaten zu fördern. Erkennbar steht bei Artikel 10 des Lissabonner Vertrags der Idee einer Kern- oder Avantgarde-Gruppe Pate, die in einer abgestuften Integration voranschreitet und einen Integrationszog entfaltet, der weitere oder alle Mitglieder nach sich zieht. Die europäischen Organe – Kommission, Europäisches Parlament, Rat und der Hohe Vertreter für die Außenpolitik – werden regelmäßig über die Entwicklung informiert. Die Unionstreue der Avantgarde ist rechtlich garantiert, ebenso die Kontrolle durch die EU-Institutionen.

Allerdings sind die mutigen Pioniere an der Leine des Rates: Ihre ver-tiefte Kooperation ist abhängig von der Zustimmung des Rates, die dieser erteilt, wenn er „feststellt, dass die mit dieser Zusammenarbeit ange-strebten Ziele von der Union in ihrer Gesamtheit nicht innerhalb eines

vertretbaren Zeitraums verwirklicht werden können“²¹. Wer die Zeitläufte der EU kennt, ahnt hier förmlich längere krisenhafte Prozesse, die voran-gehen müssen, bevor der Rat bereit ist, das Plazet zu geben. Auch wird die Größe der Avantgarde definiert: Neun Staaten – nach jetzigem Stand ein Drittel der Mitglieder – müssen sich zusammenfinden. Die EU-Organe werden in die Entscheidung eingebunden: In einem Antrag an die Kom-mission muss die Vertiefung begründet werden, die Kommission kann dem Rat einen Vorschlag vorlegen. Rat (qualifizierte Mehrheit) und EP müssen zustimmen.

Für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik – im Zweifel ein Bereich, der für Verstärkte Zusammenarbeit besonders interessant ist – gelten erschwerte Regeln: Der Antrag muss an den Rat gerichtet sein. Der Hohe Vertreter für die Außen- und Sicherheitspolitik muss zur Kohä-renz des Vorhabens mit der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU Stellung nehmen, die Kommission zur Kohärenz mit den übrigen Bereichen. Das EP wird unterrichtet. Schließlich entscheidet der Rat einstimmig.

Diese Regeln unterscheiden sich übrigens nicht gravierend von denen des Nizza-Vertrags, der ein Quorum von acht Staaten setzte. Sie fanden bisher keine Anwendung. Denkbar ist deshalb, dass sich auch künftig nicht ausreichend Mitglieder finden werden, denn bisher war die Avant-garde stets kleiner. Daher ist wie in den letzten Jahrzehnten doch eine vertiefte Kooperation außerhalb der Verträge zu erwarten. Die Verstärkte Zusammenarbeit innerhalb der Verträge wird im Zweifel schwerfällig sein – immerhin nehmen alle Mitglieder an den Ratssitzungen der Gruppe teil, wenn sie auch nicht mit abstimmen können. Allerdings könnten die stets voll informierten und in die Erörterungen der Sachfragen bereits einbezo-genen Staaten zweifellos leichter zur Avantgarde aufschließen. Vorwürfen der Marginalisierung oder Diskriminierung wird der Boden entzogen.

Der Reiz des Vorrangehens außerhalb des EU-Vertrages lässt sich jedoch am „Vertrag von Prüm über die Vertiefung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, insbesondere der Bekämpfung des Terrorismus, der grenzüberschreitenden Kriminalität und der Illegalen Migration“²² able-sen, den sieben EU-Mitgliedsstaaten 2005 außerhalb der EU abgeschlos-sen haben. Man verzichtete auf die Verstärkte Zusammenarbeit unter dem Nizza-Vertrag. Dennoch erwies sich der Prümer Vertrag nicht als Faktor der Spaltung für die EU. Zehn weitere EU-Mitglieder sind beigetre-

ten. Die Regelungen des Prümmer Vertrags werden nun im Lissabonner Vertrag in die Dritte Säule integriert. Für die Prüm-Staaten bestehen aber darüber hinausgehend eigene Rechte fort (z.B. Nacheile der Polizei). Dies zeigt, dass auch die Zusammenarbeit außerhalb der EU den Sog zur Vertiefung bewirken kann – wiederum allerdings „differenziert“.

7. These: Differenzierte, flexible und über die Grenzen der EU hinausgehende Zusammenarbeit könnte im Erweiterungsprozess Lösungen bieten.

Im Prinzip scheint sich die EU derzeit einig zu sein: Neue Mitgliedschaften sind nicht gewünscht, werden aber – z.B. auf dem Balkan – dennoch aus Gründen der eigenen Sicherheit und der Stabilisierung der Staaten als unabdingbar angesehen. Auch stellt sich generell die Frage, wie die EU mit ihrer Nachbarschaft künftig kooperiert. Ist die flexible Integration eine Chance, Staaten wie die Türkei – und andere potentielle Kandidaten im Osten und Süden – fest an die euroatlantische Interessengemeinschaft zu binden, ohne die EU durch eine Vollmitgliedschaft zu überfordern? Ohne „zu Überdehnung, Identitätsverlust und Desintegration“²³ zu führen? Das Ergebnis mag „privilegierte Partnerschaft“ heißen, „Teilmitgliedschaft“ oder „differenzierte Mitgliedschaft“.

Ansätze dafür finden sich bereits: Die ehemaligen EFTA-Staaten teilen – mit Ausnahmen in wenigen Bereichen – den Binnenmarkt mit der EU und können sich an EU-Programmen und politischen Großprojekten beteiligen. Die Türkei ist als einziges Nichtmitglied Teil der Zollunion: In beiden Fällen musste der betreffende *Acquis communautaire* übernommen werden. Die Euro-Mediterrane Partnerschaft (EMP) mit zehn Mittelmeeranrainern kann sich auf sämtliche Politikfelder erstrecken. Sie findet derzeit als politische und sicherheitspolitische Zusammenarbeit, wirtschaftliche und finanzielle Zusammenarbeit und als Kooperation auf sozialem und kulturellem Gebiet statt. Bis 2010 soll eine Freihandelszone errichtet werden.

So könnten „im Rahmen einer differenzierten Mitgliedschaftspolitik Module höherer und niedrigerer Integrationsfähigkeit und -willigkeit“²⁴ konzipiert und je nach Staat – z.B. Türkei, andere Mittelmeer-Partner, Ukraine oder Georgien – differenziert werden. Die weitere Einbeziehung der Türkei in die GASP und ESVP wäre mit dem NATO-Mitglied vergleichsweise leicht zu realisieren.²⁵

Die Module der Teilintegration oder privilegierten Partnerschaft müssten genügend Anreize für den Verzicht auf die komplexere und sanktionsbewehrte Mitgliedschaft bieten. Die abgestufte und nach Bereichen flexible Integration mit eigenen institutionellen Strukturen könnte diesen Anreiz bilden, insbesondere wenn eine spätere Vollmitgliedschaft offen gelassen wird.

Die Einbeziehung von Elementen der differenzierten Integration in den Erweiterungsprozess griffe auf Verfahren zurück, die bereits zwischen EU-Mitgliedern und Nicht-Mitgliedern im westeuropäischen Raum praktiziert werden.

II. FAZIT

8. These: Differenzierte Integration: Einzige Chance für Vertiefung – mit Risiken!

Der höchst unterschiedliche wirtschaftliche, politische und technologisch-infrastrukturelle Stand der EU 27 macht gemeinsame Schritte in fast allen Politikfeldern vorläufig unwahrscheinlich. Ohne Differenzierung keine Vertiefung! Auch abgestufte Integration, in der sich alle Mitglieder auf ein Ziel mit zeitlich variabler Realisierung einigen können, erscheint wenig wahrscheinlich. So bedarf die Europäische Union des Voranschreitens einiger Mitglieder, um über die Sogwirkung längerfristig eine tiefere Integration zu erreichen. Es gibt keinen völlig gefestigten und durch Konstanz definierten Kern innerhalb der EU, der sämtliche bisherige Politikbereiche teilt und alle Vertiefungen gemeinsam unternimmt. Wohl aber Kerne in verschiedenen Politikfeldern, Clubs im Club, die weitgehend deckungsgleich sind und Integrationschritte zunächst außerhalb des Vertrags in Gang setzen. Gelegentlich werden dritte Staaten in die Sacharbeit einbezogen.

Dieses Patchwork-Europa ist flexibel. Heißt das, wir haben mit differenzierten Integrationsformen ein wirksames Mittel gegen Stagnation, wie sie sich mit dem Scheitern des Lissabonner Vertrags erneut ankündigt? Und eine Möglichkeit, Erweiterungen zu umgehen, indem wir Teilmitgliedschaften ermöglichen? Ja, denn schon längst fallen formale und reale Mitgliedschaft in vielen Fällen auseinander. Allerdings: Differenzierte Integration ist unumgänglich, aber nicht ohne Risiko:

1. Zunächst einmal leiden Transparenz und Legitimation der Entscheidungen. Wer erfasst denn noch die neue Unübersichtlichkeit? Welche Gruppe von Staaten hat welche Politik oder welchen Teil innerhalb eines Politikfeldes zu verantworten? Nur in der Verstärkten Zusammenarbeit im Rahmen des EU-Vertrags sind die institutionellen Regelungen und Kontrollen festgelegt und ist das Europäische Parlament beteiligt.

2. Die sich überschneidenden Gruppen mit unterschiedlicher Integrationstiefe könnten rechtlich klare Regeln erschweren oder verhindern. Das gilt umso mehr, weil der Rechtskörper des Gemeinschaftsrechts immer weitere Politikfelder erfasst und differenzierte Integration in Konflikt mit ihm geraten könnte.²⁶ Der institutionelle Zusammenhalt und die Arbeitsfähigkeit sind gefährdet, der Gesetzgebung droht die Fragmentierung.

3. Insbesondere die Avantgardebildung außerhalb der Union und die flexible Integration von Nicht-EU-Mitgliedern beinhalten das Risiko paralleler Institutionen.

4. Identitätsprobleme könnten sich verstärken, das Empfinden könnte schwinden, einer „Schicksalsgemeinschaft“ mit ähnlichen Problemen und einer gemeinsamen Zukunft anzugehören.

5. Mitgliedsstaaten haben die Chance, Vertiefung nur noch in Teilgruppen zuzulassen, um so den politischen und supranationalen Charakter der Union zu negieren, supranationale Entscheidungsstrukturen zurückzudrängen sowie Föderalisierung und Verfassung dauerhaft unmöglich zu machen.

6. Neumitglieder könnten leichter aufgenommen werden, weil beide Seiten von vorne herein von einem dauerhaften *opt-out* ausgehen, was zu einem Europa à la carte und einem Zerfasern dessen führt, was wir heute noch als klar umgrenzte Europäische Union verstehen.

7. Sollte es zur (unwahrscheinlichen) formalen Gründung eines Kerneuropas nach Austritt aus der Union kommen (gemäß Lissabonner Vertrag), könnte es zu einer Krise und Schwächung Europas kommen, mit der Folge sowohl der Rivalität zwischen der neuen Einheit und der Rest-EU als auch der des Zerfalls europäischer Strukturen.

Europa ist Einheit in Vielfalt. Es kann jedoch eine Vielfalt geben, die die Einheit durch Chaos ersetzt. Das Kunststück wird sein, das rechte Maß an Vergemeinschaftung und an Flexibilität zu finden.

Der Reformvertrag versucht das, indem er die Verstärkte Zusammenarbeit innerhalb des Vertrages anbietet. Ob diese Lösung angenommen wird, muss sich zeigen. Zweifellos wird es auch zu Kooperationen außerhalb kommen. Sie erscheinen derzeit wahrscheinlicher, weil Politiker die anstrengende Überzeugungsarbeit scheuen und populistische Äußerungen auch dann an Kraft gewinnen, wenn sie eindeutig falsch sind – dies hat das irische Referendum gezeigt. Die auf andere politische Felder ausstrahlende Krise des globalen Finanzsystems wird eher das Zusammenwirken kleinerer Gruppen begünstigen als Integrationsbestrebungen zu 27. Plausibel für eine Vertiefung jenseits der Verträge erscheinen insbesondere Felder der inneren und äußeren Sicherheit (Verteidigung, Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts).

Für Integrationsfortschritte inner- wie außerhalb der EU-Institutionen liegt die politische Verantwortung primär bei den Gründerstaaten. Nach wie vor gilt, was sowohl Wolfgang Schäuble und Karl Lamers als auch Joschka Fischer betonen: Die deutsch-französische Kooperation ist essenziell für jeden Fortschritt – er lässt sich nicht gegen Deutschland oder gegen Frankreich erreichen. Diese „leadership“ ist unabdingbar, bedarf aber in der EU 27 weiterer Partner. Der Verdacht einer hegemonialen Politik in der EU darf jedoch nicht aufkommen; der anti-hegemoniale Konsens ist Grundlage des Erhalts und der Fortentwicklung der EU.

Dieser nicht abgeschlossene, offene Kern ist (bzw. die Kerne sind) nach wie vor der magnetische Pol, ohne den die EU ihren supranationalen Charakter und damit wohl auch ihre Zukunftsfähigkeit als europäischer und globaler Akteur in der Wirtschaft und Politik verlieren würde. Differenzierte Integration ist ohne ihn nicht denkbar. Übrigens auch nicht ohne einen breiten *Acquis communautaire*, der weiterhin die Zollunion, den Binnenmarkt, Wettbewerbsregeln etc. beinhalten muss. Es wird in der Verantwortung der Voranschreitenden liegen, die revolutionäre Idee gemeinschaftlicher supranationaler Institutionen und Entscheidungen in der europäischen Schicksalsgemeinschaft nicht zu verwässern. Es gibt ein treffendes Bild, um das Dilemma der Europäischen Union zu beschreiben: Sie ist wie ein Gummiband. Man kann die Mitglieder in immer engeren Regelungen zwingen. Das Band kann sehr eng gewickelt werden und

alles dazwischen zusammenpressen. Irgendwann reißt es – wann das war, merkt man hinterher. Hält man das Band zu locker, fällt heraus, was es zusammenhalten soll. Wann es zu locker war, merkt man dann, wenn der Inhalt sich auflöst, also auch zu spät.

- 1| Heinrich Schneider: „Kerneuropa“. Ein aktuelles Schlagwort und seine Bedeutung, *EI Working Paper Nr. 54*, Europainstitut, Wirtschaftsuniversität Wien 2004, S. 12ff.
- 2| Beratende Versammlung des Europarates: Auftrag zur Schaffung einer Politischen Autorität, in: Walter Lippens (Hrsg.): *45 Jahre Ringen um die Europäische Verfassung. Dokumente 1939-1984*, Bonn 1986, S. 279.
- 3| Vgl. Ralf Dahrendorf: *Plädoyer für die Europäische Integration*, München, Zürich 1973, bes. S. 73ff.; ders.: *A Third Europa? Third Jean Monnet Lecture, Firenze 1979*.
- 4| Schneider (2004), S. 19.
- 5| Bereits 1974 hatte Brandt den Begriff „Abstufung der Integration“ benutzt und erklärt: „Hierbei kann es sich keineswegs um eine ‚Abkoppelung‘ handeln, sondern es muß darum gehen, den gemeinsamen Rahmen zu erhalten und das gemeinsame Dach zu stärken“. Rede des Vorsitzenden der SPD, Willy Brandt, in Paris, 19. November 1974 (Auszug), in: *EA 1/1975*, S. 33ff.
- 6| Claus Giering: *Vertiefung durch Differenzierung – Flexibilisierungskonzepte in der aktuellen Reformdebatte*, in: *Integration 2/1997*, S. 73ff.
- 7| Wolf Schäfer: *Differenzierte Integration*, in: *Wirtschaftsdienst 8/2007*, S. 497.
- 8| Schäfer (2007), S.497.
- 9| Wolfgang Schäuble / Karl Lamers: *Überlegungen zur europäischen Politik*, Bonn, 1. September 1994.
- 10| Schäuble / Lamers, S. 5.
- 11| Joschka Fischer: *Vom Staatenverbund zur Föderation – Gedanken über die Finalität der Europäischen Integration*, Vortrag an der Humboldt-Universität zu Berlin am 12. Mai 2000, *Walter Hallstein-Institut für Europäisches Verfassungsrecht, FCE 12/00 (Spezial 2)*, S. 9.
- 12| *Vertrag über die Europäische Union vom 7.2.1992, Protokoll über die Konvergenzkriterien nach Artikel 109j des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft und EUV, Art. 102-109*.
- 13| So z.B. bei den Verhandlungen über die Einheitliche Europäische Akte und den Regierungsverhandlungen über den Verfassungsvertrag.
- 14| *Regierungserklärung des Bundesaußenministers Joschka Fischer vor dem Deutschen Bundestag am 11. Dezember 2003*, zit. nach: *Das Parlament*, 15. Dezember 2003, S. 17.
- 15| Bernhard Herz / Alexandra Hild: *Ist die EWU ein Modell für eine EU der zwei Geschwindigkeiten?* In: *Wirtschaftsdienst 8/2007*, S. 505.
- 16| Daniela Kietz / Andreas Maurer: *Von Schengen nach Prüm. Sogwirkung verstärkter Kooperation und Anzeichen der Fragmentierung in der EU*, *Stiftung Wissenschaft und Politik, SWP-Aktuell 24*, Mai 2006.
- 17| Schäuble / Lamers, S. 5.
- 18| Schäuble / Lamers, S. 4; Dies.: *Europa braucht einen Verfassungsvertrag. Überlegungen zur europäischen Politik II*, 3. Mai 1999.
- 19| Fischer, S. 6.

- 20| *Vertrag von Lissabon zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, Art. 280 c.*
- 21| *Ebd.*, Art. 10,2.
- 22| *KFZ-Daten, Datenaustausch, DNA-Analyse, Datenbanken, Maßnahmen zur Verbrechensbekämpfung, gemeinsame Polizeieinsätze, Katastrophenfälle, Terrorismusbekämpfung. Teilnehmer: Deutschland, Frankreich, Belgien, Niederlande, Luxemburg, Spanien, Österreich.*
- 23| Andreas Maurer: *Alternativen denken!*, *Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin, SWP-aktuell 36*, Juli 2007, S. 4.
- 24| Maurer, S. 2.
- 25| *Die Türkei trägt bereits Gemeinsame Standpunkte der EU mit, lässt die Nutzung von Nato-Einrichtungen für EU-geführte Missionen zu, beteiligt sich an der EU-Mission „Concordia“ in Mazedonien. Die Grenzen liegen in der Bereitschaft, sich zu europäischen Sicherheitsinteressen z.B. im Irak zu bekennen.*
- 26| Kietz / Maurer, S. 3.

EUROPÄISCHE NATION?

Josef Isensee

I. MOMENTAUFNAHME DES INTEGRATIONS- PROZESSES

1. Charme des Unfertigen

„Europäische Nation?“ – Fragezeichen. Das Fragezeichen reicht nicht aus, um das Frag-Würdige und Frag-Bedürftige des Themas auszuloten. Denn hier geht es nicht um eine Frage, die sich einfach mit Ja oder Nein beantworten ließe. Der Begriff der Nation versteht sich nicht von selbst, auch nicht der Begriff des Europäischen, letzterer auch dann nicht, wenn man, gedankenlosem Sprachgebrauch folgend, sich die Antwort dadurch erleichtert, dass das Europäische in eins gesetzt wird mit der Europäischen Union. An sich müssen beide streng unterschieden werden. Denn die Europäische Union deckt die geographische Reichweite des europäischen Kontinents nicht ab, strebt aber darüber hinaus, vollends hat sie wenig gemein mit jener Substanz, die Europa als Kontinent des Geistes konstituiert.

Doch selbst die Europäische Union lässt sich nur schwer auf den Begriff bringen. Die hergebrachten politischen und rechtlichen Begriffe wollen nicht fassen. Die supranationale Organisation, wie sie sich in mehr als einem halben Jahrhundert entwickelt hat, unterscheidet sich von allen

Organisationen in Geschichte und Gegenwart, vor allem vom modernen Staat, wie er heute weltweit verbreitet ist. In ihren Grundstrukturen, zumal ihren „drei Elementen“, sind alle Staaten einander gleich, so verschieden sie auch nach Lage und Größe, nach Macht und Verfassung sind, von den USA bis zu den Vereinigten Emiraten, von China bis Liechtenstein. Die Staatlichkeit, die ihnen gemeinsam ist, ist Gewand von der Stange.¹ Die Europäische Union dagegen ist Unikat, maßgeschneidert auf den Kreis seiner Mitglieder, dem inneren wie äußeren Wachstum und den wechselnden Bedürfnissen angepasst: die größte politische Erfindung unserer Zeit.² Es ist nicht nur die Originalität, die eine theoretische Erfassung erschwert, sondern auch die Mutabilität.

Die Europäische Union hat den Charme des Unfertigen. Sie ist angelegt auf weiteren Ausbau, doch es gibt keinen festen Plan. Ihre Entwicklung weist in eine Richtung, aber sie kennt nicht das Ziel. In ihrer beweglichen Gestalt entschlüpft sie den Versuchen des Juristen, sie mit den hergebrachten Begriffen und Regeln des Staats- und des Völkerrechts einzufangen, die auf den Staat zugeschnitten sind. Wo die vertrauten Begriffe versagen, hilft sich der Jurist mit der Qualifikation als Sache sui generis. Das Bundesverfassungsgericht findet allerdings eine elegante Verlegenheitslösung, indem es zwischen der völkerrechtlichen Kategorie des Staatenbundes und der staatsrechtlichen des Bundesstaates die supranationale Kategorie des Staatenverbundes postiert.³ Doch im Ergebnis attestiert es ihr Einzigartigkeit.⁴

Angesichts der Europäischen Union ist die Rede mehr von Integration als von Institution, mehr von Bewegung als von Ordnung. Der derzeitige Zustand will nur vorläufig sein, Übergang zum Besseren. Diagnose ist hier immer schon Prognose. Das Urteil aufgrund einer Momentaufnahme gilt als unangemessen. Europa-Eschatologie ist selbst für Europarechtler Pflichtübung. Selbst hartgesottene Rechtspositivisten betätigen sich bei europarechtlichen Fragen immer ein wenig als Geschichtspropheten. Das mächtige Zukunftspotential wiegt gegenwärtige Mängel auf, tröstet über Enttäuschungen hinweg, bringt Kritik zum Schweigen, bündelt widersprüchliche Erwartungen und fasziniert den, der auf Fortschritt setzt und seinen Platz auf der Seite der kommenden Dinge sucht. Die Utopie findet hier eine ehrenhafte Heimstatt, wohl ihre letzte, nachdem sie mit dem kläglichen Zusammenbruch des Sozialismus allerorten diskreditiert ist. Die seit dem Untergang des real existierenden Sozialismus orientierungslos gewordene Linke sucht zunehmend Anschluss an die europäische

Bewegung, nachdem sie ursprünglich deren Idee perhorresziert hatte als zu katholisch („abendländischer“), die Organisation als zu bürokratisch, ihr Recht als zu wirtschaftsliberal („kapitalistisch“). Unerträglich waren ihr die antitotalitäre Grundhaltung, die Einbettung in das westliche Bündnis wider die Sowjetbedrohung, die ordoliberalen Marktkonzeption, die technokratische Erscheinung. Nun aber sucht der postsozialistische Internationalismus Asyl in der Europäischen Gemeinschaft. Die Integration erscheint als Weg, die hergebrachten nationalstaatlichen Strukturen aufzulösen und die supranationalen Funktionen in (post-)sozialistische Bahnen zu leiten.⁵ Es ist nun einmal Grundbedürfnis des homo politicus, sich nicht mit dem Status quo abzufinden, sondern etwas zu bewegen. Und die Europäische Union bewegt sich und will sich bewegen lassen.

Der europäische Einigungsprozess lebt aus der Annahme, dass die überkommene Ordnung der Nationalstaaten sich überlebt habe und abzulösen sei durch eine neue, supranationale Ordnung. Die Prämisse erscheint als historisches Gesetz. Jeder Schritt, der zu mehr Einigung führt, gilt per se als richtig. Die politische Leistung der jeweiligen Ratspräsidentschaft wird danach bemessen, wie viel inneres Wachstum an Kompetenzen und wie viel äußeres an Mitgliedstaaten sie bewirkt hat. Europapolitiker folgen der Maxime „Mehr, mehr“, wie der kleine Häwelmann in Storms Märchen, ohne weiter nach Nutzen und Kosten zu fragen. Die Integrationsdynamik gelangt zum Ausdruck im Maastrichter Vertrag über die Europäische Union von 1992. In seiner Präambel bekundet er Entschlossenheit, „den mit der Gründung der Europäischen Gemeinschaften eingeleiteten Prozess der europäischen Integration auf eine neue Stufe zu heben“. In seinem ersten Artikel nimmt er das Wort als die Tat und konstatiert, dass dieser Vertrag „eine neue Stufe bei der Verwirklichung der immer engeren Union der Völker Europas“ darstelle.⁶ Die Europäische Union erhebt sich auf einer neuen Ebene jenseits der alten Nationalstaaten. Entwickelt sie sich damit selbst zu einem Nationalstaat Europa? Hat dieser schon ein Fundament gefunden in einer nationalen Einheit der mitgliedstaatlichen Völker?

2. Deutsche Erwartungen

Darauf richten viele Deutsche ihre Hoffnung. Sie leiden am nationalen Trauma der NS-Schreckensepoche und versuchen, ihm zu entgehen, indem sie ihre mit Schande bedeckte Identität abgeben und dafür ehrenhafte europäische Identität eintauschen. Das geeinte Europa soll vom

deutschen Selbsthass erlösen. Es soll den Deutschen jedwede Möglichkeit abschneiden, noch einmal einen Sonderweg zu gehen. Doch sind sie mit diesen Erwartungen erneut auf einen Sonderweg geraten. Denn die anderen Mitgliedsstaaten, die mit sich selbst mehr oder weniger im Reinen sind, gehen den Weg nicht mit. Für sie ist die supranationale Organisation das Werk und das Instrument pragmatischer Politik. Sie haben keinen europäischen Exorzismus nötig, um nationalistische Dämonen zu vertreiben.⁷

3. Vom Marktbürger zum Unionsbürger

Ihrem historischen Ursprung und ihrer heutigen Primärfunktion nach bildet die Europäische Union den gemeinsamen Binnenmarkt ihrer Mitgliedsstaaten. Der Binnenmarkt aber konstituiert keine europäische Nation, sondern eine europäische Marktgesellschaft. In ihr hat der Einzelne nicht den Status des Staatsbürgers, sondern den des europäischen Marktbürgers. Die rechtlichen Grundlagen bilden die vier Marktfreiheiten in einem Raum ohne Binnengrenzen: die Freiheit des Verkehrs von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital – so die bemerkenswerte Reihung in Art. 14 Abs. 2 EGV, in der die Personen nach den Waren, aber vor den Dienstleistungen und dem Kapital rangieren. Die Marktfreiheiten machen noch heute den harten Kern des Europarechts aus.

Gleichwohl hat sich mit dem Unionsvertrag von Maastricht der Status des Marktbürgers ausgeweitet um die Unionsbürgerschaft.⁸ Diese greift über die bloße Marktteilhabe hinaus und eröffnet die Teilhabe an der politischen Willensbildung. Die Unionsbürger haben in dem Mitgliedsstaat, in dem sie ihren Wohnsitz haben, das aktive und passive Wahlrecht bei den Wahlen zum Europäischen Parlament und bei den Kommunalwahlen, wobei für sie dieselben Bedingungen gelten wie für die Angehörigen des betreffenden Mitgliedsstaats (Art. 17 EGV). Darüber hinaus vermittelt die Unionsbürgerschaft Rechte, die herkömmlich aus der Staatsangehörigkeit folgen:

- das Recht, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedsstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten (Art. 18 EGV),
- das Recht auf diplomatischen und konsularischen Schutz gegenüber Drittstaaten, in denen das eigene Land nicht vertreten ist, durch andere Mitgliedsstaaten (Art. 20 EGV),
- das Petitionsrecht gegenüber europäischen Institutionen (Art. 21 EUV).

Sub specie der Unionsbürgerschaft haben die Angehörigen aller Mitgliedsstaaten die gleiche Rechtsstellung.

Dennoch ergibt die Unionsbürgerschaft keine europäische Staatsangehörigkeit. „Die Unionsbürgerschaft ergänzt die nationale Staatsbürgerschaft, ersetzt sie aber nicht“, heißt es ausdrücklich in Art. 17 Abs. 1 S. 2 EGV.⁹ Die Unionsbürgerschaft knüpft an die Staatsangehörigkeit der Mitgliedsstaaten an und hängt von dieser ab. Die Mitgliedsstaaten entscheiden von sich aus über Erwerb und Verlust. Die Europäische Union hat darauf keinen Einfluss. Die Staatsangehörigkeit ist Domäne der Mitgliedsstaaten.¹⁰ Die Unionsbürgerschaft begründet keine der Staatsangehörigkeit vergleichbare personale, auf Dauer angelegte, grundsätzlich ausschließliche Rechte- und Pflichtenbeziehung. Sie ist weiter nichts als das supranationale Dach über den nationalen Staatsangehörigkeiten. Die Rechtsfigur der Unionsbürgerschaft macht also noch kein Unionsvolk. Sie fasst nur die Staatsangehörigkeiten der Mitgliedsstaaten äußerlich zusammen. Freilich können sich die Unionsbürgerrechte in ungeahnte Weiten dehnen, weil das Gros der Brasilianer zugleich über die portugiesische Staatsangehörigkeit verfügt, das Gros der Argentinier auch über die spanische oder die italienische, das Gros der Moldawier über die rumänische.¹¹

Der Vergleich liegt nahe zum Recht der deutschen Staatsangehörigkeit in der Zeit zwischen 1870 und 1934. Die Deutschen waren Staatsangehörige der Gliedstaaten, also Preußens, Bayerns, Sachsens etc., und, dadurch vermittelt, Angehörige des Deutschen Reiches. Die unmittelbare Reichszugehörigkeit kam lediglich den Deutschen in Elsass-Lothringen und in den Kolonien zu.¹² In der Tat wird auch die Unionsbürgerschaft mediatisiert. Vielleicht wird sich eine unmittelbare Unionsbürgerschaft noch für die Bewohner der EU-Protektorate wie Bosnien oder Kosovo entwickeln. Gleichwohl bleibt ein wesentlicher Unterschied: Hinter der mittelbaren Reichsangehörigkeit stand ein Nationalstaat, der, obwohl föderativ konzipiert, immer stärker unitarische Züge annehmen sollte. Den europäischen Nationalstaat aber gibt es, jedenfalls derzeit, noch nicht. Ob es eine europäische Nation ohne staatliches Gehäuse gibt, bleibt zu untersuchen.

4. KEIN EUROPÄISCHES VOLK IM RECHTSSINNE

Ein Unionsvolk tritt auch nicht bei den Wahlen zum Europäischen Parlament in Erscheinung. Es gibt noch nicht einmal ein einheitliches Wahlverfahren. Dieses folgt den unterschiedlichen Rechten der Mitgliedstaaten. Vollends gibt es kein identisches Wahlvolk, sondern nur die Völker der Mitgliedstaaten, die jeweils ein Kontingent von Vertretern in das Europäische Parlament entsenden. Im Parlament werden die Sitze nicht nach der Zahl der Einwohner verteilt, sondern nach einer Staatenquote, die überproportional für die kleineren Länder, für die größeren unterproportional ausfällt, so dass ein Abgeordneter aus Malta oder Luxemburg auf etwa 60.000 Einwohner, einer aus Deutschland auf etwa 800.000 kommt. Der „ponderierte“ Verteilungsschlüssel gleicht gegenläufige Maximen aus, die Parität der Staaten und die Egalität der Bürger. Dieser Kompromiss kennzeichnet den eigentümlichen Schwebezustand, in dem sich der „Staatenverbund“ der Union derzeit befindet. Die Gleichheit der Wahl wird also auf europäischer Ebene nicht gewährleistet, sondern nur auf innerstaatlicher. Der Erfolgswert der Stimmen fällt von Staat zu Staat verschieden aus.¹³ Das Europäische Parlament ist mangels eines europäischen Volkes keine Volksvertretung, sondern eine Staatenversammlung.

Die Union bildet eine Vertragsgemeinschaft ihrer Mitgliedstaaten. In dieser wird das demokratische Prinzip überlagert vom staatenbündischen. Die formale Gleichheit der Staaten, wie sie völkerrechtlicher Sichtweise entspricht, dominiert, indes die formale Gleichheit der Unionsbürger, wie sie staatsrechtlicher Betrachtungsweise entspräche, dahinter zurücktritt. Gleichwohl zeitigt auch sie Einfluss und führt zu einer Modifikation der Staatengleichheit. Wenn der Rat sich paritätisch aus je einem Vertreter jedes Mitgliedstaates zusammensetzt, so haben die Vertreter doch unterschiedliches Stimmgewicht. Die Gewichtung nach der numerischen Größe bewegt sich im Spielraum zwischen drei (Malta) und 29 Stimmen (Deutschland, Frankreich, Vereinigtes Königreich, Italien). Die Gefahr der Majorisierung der kleinen durch die großen Staaten ist gebannt. Doch für eine eigene demokratische Legitimation aus europäischer Quelle reicht das System nicht aus. Das demokratische Prinzip kommt vornehmlich dadurch zur Geltung, dass die Mitgliedstaaten in sich demokratisch verfasst sind. Die Union achtet deren nationale Identität unter dem Vorbehalt, dass die Regierungssysteme auf demokratischen Grundsätzen beruhen.¹⁴ Demokratische Legitimation strömt aus nationalen Quellen über die Parlamente und Regierungen dem Rat zu und über diesen den anderen

europäischen Organen und Einrichtungen. Der demokratische Legitimationsstrom, der durch die nationalstaatlichen Kanäle fließt, ist kräftiger als jener, den das Parlament aus seiner Direktwahl bezieht, weil die politische Willensbildung im nationalen Raum die erforderlichen sozialen und institutionellen Voraussetzungen findet, während diese im europäischen Raum noch nicht vorhanden sind und die Diskrepanz zwischen der gewaltigen Zahl der Repräsentierten und der geringen der Repräsentanten eine lebendige demokratische Wechselbeziehung nicht aufkommen lässt. Das Parlament hat derzeit nur eine „stützende“ Funktion im Legitimationskonzept der Union.¹⁵ Die Übernahme weiterer Kompetenzen, die bisher dem Rat oder der Kommission zustehen, könnte das demokratische Legitimationsniveau eher senken als heben. Denn letztlich führt sie zu einer Abwertung des staatlichen Parlamentarismus, der immer noch das wirksamste Medium der Demokratie ist.

Mag die demokratische Legitimation der Union mittelbar oder unmittelbar zufließen – sie kommt nicht aus einer supranationalen, sondern aus vielen nationalen Quellen. Wenn die Grundnorm der Demokratie in der Staatsverfassung lautet, dass alle Staatsgewalt vom Volke ausgeht, so muss sie für die Union abgewandelt werden, dass alle supranationale Gewalt von den Völkern der Mitgliedstaaten ausgeht. Es gibt nicht ein einziges Legitimationssubjekt, sondern derer mehrere, und diese stehen außerhalb des supranationalen Systems.

Der Unionsbürgerschaft korrespondiert also kein Staatsvolk im Rechtssinne. Die Union ist ihrerseits kein Staat, auch kein Bundesstaat, keine Realisierung der Idee der „Vereinigten Staaten von Europa“ – ungeachtet der rechtlichen, ökonomischen und politischen Macht, die sich in ihr ballt. Ihrem Zuschnitt nach ist sie Vertragsgemeinschaft, der nur so viele Befugnisse zukommen, wie die Mitglieder ihr übertragen haben (Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigungen).¹⁶ Der ehrgeizige Entwurf eines Europäischen Verfassungsvertrages sollte keinen Staat heraufführen. Nach seinem Scheitern sind aus der zurückgestutzten „konsolidierten“ Fassung von Lissabon auch die Bestimmungen über die Symbole entfernt worden, die auf den Drang nach eigener Staatlichkeit hinweisen könnten. Vor allem verzichtet sie auf den symbolträchtigen Namen „Verfassung“, mit dem sich hochgreifende Erwartungen an einen Supranationalstaat hätten verbinden können.

Doch verzichtet sie nicht ausdrücklich darauf, künftig auf den Aufbau einer europäischen Nation hinzuarbeiten, wenn sie sich verpflichtet, die „nationale Identität ihrer Mitgliedsstaaten“ zu achten¹⁷ und die „Solidarität zwischen ihren Völkern unter Achtung ihrer Grundrechte, ihrer Kultur und ihrer Traditionen zu stärken.“¹⁸ Der „sicher populäre, aber doch problematische Begriff“ der nationalen Identität¹⁹ dient als politisches Trostpflaster gegen die Verunsicherung, die der schleichende Prozess der Entstaatlichung auslöst.²⁰ Doch bildet die Formel kein ernsthaftes rechtliches Hindernis, den Prozess aufzuhalten, der auf ein nicht festgelegtes Ziel zuläuft, auch dann nicht, wenn er letzten Endes zur Auflösung der mitgliedstaatlichen Nationen in einer europäischen Einheitsnation führen sollte.

II. WAS IST EINE NATION?

1. Vorstaatliche Willenseinheit

Bisheriges Ergebnis: es gibt kein europäisches Volk. Doch das ist noch nicht die Antwort auf die Ausgangsfrage nach der europäischen Nation. Die bisherigen Überlegungen bezogen sich nur auf das Volk im Rechtsinne: Volk als die Gesamtheit der Staatsangehörigen. In dieser Sicht erscheint das Volk als ein rechtlich definierter, mitgliedschaftlich organisierter Verband. Auf den Staat bezogen, ist es also ein Produkt des staatlichen Rechts. Die Nation aber geht dem Staat voraus. Ihrer Idee nach ist sie eine vorstaatliche und vorrechtliche Größe. Sie legitimiert den Staat, in dem sie sich findet, aber sie vermag auch, ihn zu delegitimieren.

Was aber ist die Nation? Die Nation ist nicht Erzeugnis staatlichen Willens und nicht Gegenstand gesetzlicher Bestimmung. Vielmehr liegt sie dem Staat und seinem Recht voraus. Sie definiert sich selbst über die Individuen, die sich zu ihr rechnen: Wir sind wir. Die Nation entzieht sich der staatsrechtlichen Begrifflichkeit. Sie ist eine Menschengruppe, die durch den Willen zu gemeinsamer Staatlichkeit zusammengeführt und zusammengehalten wird. Die Nation beansprucht, den Staat nach ihrer Façon zu schaffen und zu tragen: den Nationalstaat. Sie kann affirmativ oder kritisch wirken, den bestehenden Staat als den ihren bestätigen oder einen neuen als den ihr gemäßen anstreben, den Status quo stabilisieren oder ihn bekämpfen und auf Sezession, Inkorporation, Fusion ausgehen. Die Nationen sind die Fundamente der etablierten Staatenwelt. Aber die Fundamente sind beweglich, im äußersten Fall explosiv.

2. Irrationale Faktoren nationaler Integration

Warum eine Gruppe von Menschen sich, unter Ausschluss aller anderen, als Nation versteht, lässt sich nicht rational diskutieren. Die Nation ist im Unterschied zum modernen Staat kein Organisationsschema, das sich überall verwenden lässt, sondern ein kollektives Individuum. Seine Existenz lässt sich historisch und sozialpsychologisch erklären, nicht aber als vernunftnotwendig.²¹ In der Nation zeigt sich, dass der Mensch (mit all seiner Vernunft) eben doch aus krummem Holz geschnitzt ist. Über sie kommen irrationale Bedürfnisse der Menschen zur Wirksamkeit, die sich den Rationalitätsanforderungen des Verfassungsstaates entziehen: Bedürfnisse, sich im Staat nicht nur mit den menschheitlich-allgemeinen Idealen von Freiheit, Gleichheit, Leistung zu begnügen, sondern gruppenhafte Besonderheiten zur Geltung zu bringen, kraft derer sie sich von anderen (wirklich oder vermeintlich) abheben. Die Nation schiebt sich als intermediäre Größe zwischen den einzelnen Menschen und die Menschheit im Ganzen. Sie stellt nicht ab auf die Rechtsgleichheit, die allen Menschen zukommt, sondern auf reale Gleichheit innerhalb einer Gruppe und Gemeinsamkeit bestimmter Eigenschaften, die als Unterscheidungsmerkmal nach außen fungieren. Die Nation ist das Abbild der Verschiedenheit der Menschen. Freilich kommt nicht die unendliche Fülle der unterschiedlichen Eigenschaften zum Ausdruck. Die Fülle reduziert sich auf wenige Eigenschaften, die nationale Gemeinsamkeit im Innern und Unterscheidung nach außen konstituieren sollen.

Es gibt keine gemeinsamen Eigenschaften, die allen Nationen zu Eigen wären. Auch in der Selektion der Eigenschaften bricht sich das Irrationale Bahn. Die Selektion ist Werk historischer Kontingenz und politischer Willkür. Die Nation ist keine objektive Vorgegebenheit, sondern Werk des nicht begründbaren politischen Willens: Wir sind wir. Darin grenzt sich die Nation von anderen ab: Wir sind nicht sie, sie sind nicht wir.

Der Wille aber entzündet sich an bestimmten objektiven Momenten, die für die politische Einheit im Staat erheblich sein sollen unter Vernachlässigung der unendlichen Fülle anderer Momente, die ohne politischen Belang bleiben. Es handelt sich um Faktoren unterschiedlicher Art, solche aus Geographie, Wirtschaft, Religion, Geschichte, Kultur. Diese lassen sich nicht abschließend aufzählen. Keiner von ihnen schöpft die Fülle der Eigenschaften aus, welche die Individuen in das gesellschaftliche Leben einbringen. Keiner ist unerlässlich, damit sich ein Volk als vorstaatliche

Einheit bilden kann. Aber irgendwelche Vorgaben sind es, um die sich eine Nation kristallisiert.

Die geschlossene geographische Lage, wie sie Großbritannien, Frankreich, Spanien, Japan gegeben ist, hat die Bildung staatlicher Einheit gefördert. Doch kann sie sich auch über räumliche Trennung und über natürliche Hindernisse hinweg entwickeln. Das holländische Volk ist wesentlich geprägt durch die Notwendigkeit, in gemeinsamer Anstrengung das Land gegen die Gewalt des Meeres zu behaupten. Die Besonderheit der Niederlande lässt sich nicht verallgemeinern.

Mögliche Faktoren nationaler Einheitsbildung sind Abstammung, Herkunft, Geschichte, Überlieferung. Doch auch diese Faktoren sind kontingent. Die französische Nation, die britische, die spanische, die deutsche sind keine biologischen Einheiten. Ihnen korrespondieren keine „Rassen“.²² Vielmehr sind sie Ergebnis vielfältiger Vermischungen und Überlagerungen, geschichtliche Bildungen, als solche im wesentlichen geformt durch dynastische Zufälle, Eroberungen und Niederlagen, Führen und Erleiden in Kriegen, mehr passiv als aktiv erlebtes politisches Schicksal.

An die passiven Vorprägungen knüpfen seit dem 18. Jahrhundert die nationalen Bewegungen an, in denen sich die Untertanschaften zu selbstbewussten Völkern erheben, so die des europäischen Kontinents unter der Fremdherrschaft Napoleons. Das gilt auch für die Völker der dekolonisierten Staaten Afrikas, deren Zuschnitt im 19. Jahrhundert ohne Rücksicht auf ethnische und kulturelle Zusammenhänge an den Kabinettsstischen zu London und zu Paris verfügt worden war. Gleichwohl entwickeln diese mehr oder weniger nationales Bewusstsein über die Rezeption der Kultur des Kolonialherrn, den Abwehrkampf gegen ihn im Stolz auf die nationale Befreiung. Geschichte als Faktor der nationalen Einheit wird zum Politikum. Nicht, „wie es wirklich gewesen“, ist der Maßstab der Selektion der Fakten und ihrer Interpretation, sondern, was dem Nationalbewusstsein nützt. So machen sich Nationalstaaten und Nationalbewegungen ihre Geschichte zu Recht als Mittel der Selbstfindung und Selbstbestätigung dadurch, dass sie die gegenwärtige Formation möglichst weit zurückdatieren, wenn die Franzosen sich mit den Galliern unter Vercingetorix, die wilhelminischen Deutschen sich mit den Germanen unter Hermann und Thusnelda identifizieren. Geschichte wird zur Motivationsquelle für den politischen Einheitswillen. Dieser aber hat sich in der Gegenwart zu bewähren. Er richtet sich aus auf unbegrenzte Dauer, auf irdische Ewigkeit.

Die Einheitsfaktoren sind ambivalent. Religion und Sprache, hier Merkmal nationaler Identität, sind dort Merkmal unverfänglicher Diversität, lediglich Elemente des gesellschaftlichen Pluralismus. Auch im Zeitalter des säkularen Staates determiniert die Religion – genauer: ihr politisch-kulturelles Derivat – nationale Einheit indirekt, wie in Schweden oder Portugal. Sie vermittelt aber auch nationale Identität, die den Verlust eigener Staatlichkeit und politischer Freiheit überdauert: die Orthodoxie den Griechen unter der Herrschaft muslimischer Türken, die katholische Kirche den Iren unter der Herrschaft protestantischer Engländer und den Polen unter der Herrschaft protestantischer Preußen und orthodoxer Russen sowie atheistischer Sowjetkommunisten. Der jugoslawische Mehrvölkerstaat zerbricht in den religiös vorgeprägten Scheidelinien zwischen orthodoxen Serben, katholischen Kroaten und muslimischen Bosniaken. Auf der anderen Seite bilden sich unter dem Schutz des modernen Staates und seiner Freiheitsgarantien Nationen über religiöse Unterschiede hinweg, wie in Deutschland. Hier beruht die Einheit nicht auf der Religion, sondern auf der allen gemeinsamen Religionsfreiheit.

Die Schweiz macht aus der Not ihrer vier Sprachen eine Tugend und erhebt die Mehrsprachigkeit zu einem Merkmal ihrer Identität als „Willensnation“.²³ Das aber ist keine Besonderheit der Schweiz. Jede Nation ist Willensnation. Eine jede konstituiert sich dadurch, dass die Beteiligten die staatliche Gemeinsamkeit wollen. Der Wille knüpft an objektive Vorgaben an und lädt diese auf zu politischer Bedeutung. Der Wille hat seine eigenen Gründe und unterwirft sich nicht fremdem Urteil. Inhalt des gemeinsamen Wollens ist die Schicksals- und Verantwortungsgemeinschaft auf Dauer, unaufkündbare Solidarität, wie sie den Lehren vom Staatsvertrag zugrunde liegt und wie sie Schiller im Rütlichschwur des „Tell“ formuliert: „Wir wollen sein ein einig Volk von Brüdern, in keiner Not uns trennen und Gefahr.“

3. Solidargemeinschaft

Im Rütlichschwur konstituiert sich das Volk als Solidargemeinschaft: zusammenzuhalten in Not und Gefahr. Die Willenseinheit der Nation beruht auf dem Ethos der Solidarität: „Alle für einen, einer für alle!“²⁴ Vom Ethos der Solidarität geht die Definition der Nation aus, die ihr Ernest Renan in seinem berühmten Vortrag vor der Sorbonne am 11. März 1882 gegeben hat. Er deutet die Nation als „eine große Solidargemeinschaft, getragen von dem Gefühl der Opfer, die man gebracht hat, und der Opfer, die man

zu bringen gewillt ist. Sie setzt eine Vergangenheit voraus und muss in der Gegenwart zu einem greifbaren Faktor zusammenzufassen sein: der Übereinkunft, dem deutlich ausgesprochenen Wunsch, das gemeinsame Leben fortzusetzen“.²⁵

In der Nation zeigt sich, ins Große projiziert, das Bild der Familie. Das Land stellt sich dar als Vaterland. Der Patria als der staatlich verfassten Gemeinschaft entspricht die Tugend des Patriotismus, der ein anderes Wort ist für nationale Solidarität.²⁶

Die Nation ist nicht wie ihre Bürger den biologischen Gesetzen der Sterblichkeit unterworfen, doch auch sie ist sterblich. Wie sie in der Geschichte geworden ist, kann sie in der Geschichte vergehen. Sie lebt nur so lange, wie der Wille zur politischen Einheit anhält. Dieser muss sich stetig erneuern. Die Nation ist das „plébiscite de tous les jours“, wie Renan sie kennzeichnet.²⁷

4. Voraussetzung der freiheitlichen Demokratie

Gleichwohl gehört die Nation nicht zu den Begriffsmerkmalen des modernen Staates. Er gründet auf den drei Elementen Staatsgebiet, Staatsvolk und Staatsgewalt. Sie wird auch nicht erfasst vom verfassungsrechtlichen Begriff der Demokratie. Das Volk als der Trägerverband und als Legitimationsursprung der Staatsgewalt ist die Gesamtheit der Staatsangehörigen.²⁸ Die Staatsangehörigkeit ist ihrerseits ein Produkt staatlicher Gesetzgebung. Als positives staatliches Recht gewährleistet sie klare Zuordnung und klare Abgrenzung. Sie gibt allen, die an ihr teilhaben, den gleichen rechtlichen Status, an den staatspezifische Rechte und Pflichten anknüpfen. Der Status ist unabhängig von den subjektiven Vorstellungen und Wünschen seiner Inhaber. Zumeist haben sie ihn durch Geburt, also ohne eigenes Zutun, erworben. Er bestimmt ihr staatsrechtliches Schicksal, dem sie sich nur unter besonderen Umständen und Bedingungen entziehen können. Dennoch kann die freiheitliche Demokratie nicht allein auf die rechtliche Einheit des Volkes bauen, wie sie durch das Staatsangehörigkeitsrecht definiert wird. Die Staatsangehörigkeit bildet einen wesentlichen Baustein der staatlichen Einheit. Dennoch ergibt sie allein kein hinlänglich verlässliches Fundament. Vielmehr bedarf sie der Ergänzung und Absicherung durch das vorrechtliche Element der politischen Willenseinheit.

Geradezu ein Lehrstück ist das Los der sozialistischen Staaten Mittel- und Osteuropas seit der demokratischen Revolution von 1989. Solange die Herrschaftsbasis in der Parteiligarchie lag, garantierte sie die staatliche Einheit, ohne dass es dafür auf die Staatsangehörigkeit der Untertanen angekommen wäre. Sobald aber die sozialistische Autokratie zusammenbrach und spontane gesellschaftliche Kräfte die neue Freiheit nutzten, blieben, ungeachtet der Auswechslung ihrer Verfassung, die Staaten unversehrt, wie Polen oder Ungarn, die über eine gefestigte nationale Grundlage verfügten, indes die Staaten, die mehrere Nationen zusammengepfercht hatten, die Sowjetunion, Jugoslawien und die Tschechoslowakei, in ihre nationalen Bestandteile barsten und jener Staat, der nur den zwangsweise abgedeckelten Teil einer Nation umfasste, die DDR, aufging im deutschen Nationalstaat. Dieser Wille muss stärker sein als die Fliehkräfte der individuellen, gesellschaftlichen und politischen Interessen, die durch die Grundrechte legitimiert werden, stärker als die Rivalität der politischen Parteien, stärker als die Grundsätze zwischen Regierenden und Opponierenden. Der Wille muss sich im tagtäglichen Plebiszit bewähren und erneuern. Gerade weil die freiheitliche Verfassung das zentrifugale Potential schützt, ist es Aufgabe der Staatsorgane wie der Bürger, das zentripetale Potential zu stärken. Die staatlichen Institutionen und Gesetze allein machen das Gemeinwesen nicht aus. Vielmehr bedarf es der stetigen Integration, um zu gedeihen und dauerhaft zu bestehen.²⁹

Die große, unbewältigte Aufgabe, vor der die europäischen Nationalstaaten heute stehen, ist die Integration der Zuwanderer aus außereuropäischen Kulturkreisen, zumal denen des Islams. Die Aufgabe scheidet nicht a priori am Wesen der Nation. Denn diese bildet eine subjektive Einheit, und als solche kann sie sich neuen Realien öffnen und anpassen.

III. DIE NATION AUF DER TAGESORDNUNG DER GEGENWART

1. Verabschiedung und Ächtung der Kategorie

Das Zeitalter der Nationalstaaten sei vorbei, so heißt es heute allenthalben, das postnationale Zeitalter sei angebrochen. Die Idee der Nation passe nicht mehr in das Zeitalter der Globalisierung, des Weltbürgertums, der Wechselbeziehungen, Konkurrenz und Kooperation, der ethnischen und kulturellen Durchmischungen. In der Tat: der Nationalismus

jedenfalls ist im westlichen Europa endgültig diskreditiert, nachdem er sich in den Kriegen des 20. Jahrhunderts auf das fürchterlichste entladen hat. Die Schwächung und Ausnüchterung der Nationalstaaten war eine Voraussetzung dafür, dass sie sich zum supranationalen Verband zusammenschließen und supranationalen Institutionen unterwerfen konnten. Dieser nimmt stetig zu an Macht und Sogwirkung. Der Erfolg aber erzeugt und inspiriert nicht Solidarität, sondern Begehrlichkeit.

Die Deutschen neigen vielfach dazu, die Nation als politische Kategorie moralisch zu ächten.³⁰ Die Idee der Nation habe die säkulare Ersatzreligion des Nationalismus gezeugt, diese aber verhängnisvolle politische Leidenschaften entfacht, die Europa in verheerende Kriege gestürzt habe. Nun sei es an der Zeit, die Nation als politische Kategorie zu verabschieden und in einer postnationalen Gesellschaft zu Frieden und Vernunft zu finden. Wer dieser Annahme zustimmt, braucht der Frage nach einer europäischen Nation nicht weiter nachzugehen. Für ihn hat sich das Thema auf staatlicher wie überstaatlicher Ebene erledigt.

Doch die Nation ist eine Erscheinung der Wirklichkeit, der geistigen wie der realen. Die Wirklichkeit aber lässt sich nicht hinwegmoralisieren. Man kann vor ihr die Augen verschließen, weil sie die moralischen Empfindungen beleidigt, aber man schafft sie dadurch nicht aus der Welt. Man verschließt sich auch Erkenntnismöglichkeiten, wenn man die empirische Kategorie der Nation mit der politischen Ideologie des Nationalismus identifiziert. Im übrigen wird eine Idee nicht dadurch diskreditiert, dass in ihrem Namen einmal Kriege geführt wurden, wie vormalig auch für die Idee der wahren Religion, heute für die Ideen der Menschenrechte und der Demokratie und zu allen Zeiten für die Idee der Gerechtigkeit.

2. Verfassungsgesellschaft als Nationersatz

In Deutschland hat die politische Theorie ein begriffliches Surrogat für die Nation gefunden, die Gesellschaft, und ein Surrogat für den Patriotismus, der im Nationalgefühl wurzelt, den Verfassungspatriotismus. Die heutige Gesellschaft, so heißt es, finde ihre „postnationale“ Identität in der Verfassung. Die Ideen der Menschenrechte, der Demokratie, der sozialen Gerechtigkeit entsprächen der Offenheit und Beweglichkeit der modernen Gesellschaft, die zu politischer Vernunft gelangt sei, ihren multikulturellen Gegebenheiten und kosmopolitischen Bedürfnissen, der Ablösung staatlicher Herrschaft durch den herrschaftsfreien Diskurs. An die Stelle

des vormaligen Patriotismus, der sich auf Land und Leute bezog, soll nun der Verfassungspatriotismus einrücken.³¹ Dieser hebt ab vom Boden der staatlichen Wirklichkeit in das Luftreich der politischen Ideen, unter dem auch das Recht mit seinen prekären Unterscheidungen in wesenlosem Scheine zurückbleibt, selbst das Verfassungsrecht. Denn die Verfassung, die der Verfassungspatriotismus Habermas'scher Observanz meint, ist nicht das hier und heute geltende Grundgesetz in seiner häufig revidierten Textfassung, auch nicht seine reale Gestalt, die es im staatlichen Leben annimmt, sondern die Vorstellung einer idealen Verfassung. Der empirische Befund der Nation wird ausgetauscht gegen die begriffliche Projektionsfläche politischer und philosophischer Wünschbarkeiten. Ein Gedankenkonstrukt, das den akademischen Diskurs in Gang hält. Mehr aber auch nicht. Die Habermasiade einer imaginären, wundertätigen Verfassung mag auf sich beruhen.

Die wirkliche Verfassung aber, die im Grundgesetz verkörperte rechtliche Grundordnung des Staates, ist in der Tat ein wesentliches Medium staatlicher Einheit und gesellschaftlicher Konsistenz. Die Verfassung wirbt dem staatlichen Gemeinwesen Akzeptanz ein dadurch, dass sie die Staatsgewalt auf den Willen des Volkes gründet und der Herrschaft des Rechts unterwirft, den Bürger in den demokratischen Prozess der politischen Willensbildung einbindet und ihm einen Raum persönlicher und gesellschaftlicher Freiheit durch das Gesetz und vor dem Gesetz gewährleistet. Die Bindung der Staatsgewalt an das Recht ist Grund für den Bürger, sich freiwillig an das Gemeinwesen zu binden, in dem er seine Belange aufgehoben weiß. Die Verfassung ist notwendiger Faktor der Integration.³²

Dennoch vermag sie nicht, von sich aus das Gemeinwesen zu begründen. Vielmehr ist sie ihrerseits von Voraussetzungen abhängig, die vorliegen müssen, damit sie zu realer Geltung gelangt. Sie baut auf vorrechtlichen Erwartungen, die sie nicht selber einlösen kann, die aber eingelöst werden müssen, damit das Gemeinwohl gelingt.³³ Den liberalen Grundrechten korrespondieren Erwartungen an die Bürger, dass sie ihre Freiheit alles in allem gemeindienlich wahrnehmen, aber auch, dass sie bereit sind, die Zumutungen zu ertragen, welche die Freiheitsausübung der anderen für sie bedeutet. Die anspruchsvollen Voraussetzungen einer freiheitlichen Verfassung sind nicht weltweit, noch nicht einmal europaweit gegeben. Hier stößt der weltmissionarische Drang der Menschenrechte auf Widerstand. Zu den Spielregeln der Demokratie gehört, dass die Minderheit die Entscheidungen der Mehrheit akzeptiert, soweit sie

sich in den Bahnen der Verfassung halten. Damit setzt die Demokratie voraus, dass es ein gemeinsames Band gibt, das stärker ist als jede mögliche Mehrheits-/Minderheitskonstellation: eben die nationale Einheit. Die Verfassung konstituiert die Demokratie, aber sie kreiert nicht den Demos. Dieser liegt ihr voraus. Er ist seinerseits der Ursprung der Verfassung, das Referenzsubjekt der verfassungsgebenden Gewalt.³⁴ Anders gewendet: die Verfassung schafft nicht die Nation. Sie vermag sie auch nicht zu ersetzen. Vielmehr bedarf sie der Nation, um überhaupt reale Geltung zu gewinnen.

Die Probe aufs Exempel bieten die Prozesse sozialstaatlicher Umverteilung von den leistungsfähigen zu den leistungsbedürftigen Gruppen der Gesellschaft. Die Lasten der Umverteilung, die durch kein materielles Äquivalent aufgewogen werden, werden auf Dauer nur hingenommen, wenn sie als Konsequenz einer Solidargemeinschaft begriffen und gerechtfertigt werden. Im wiedervereinten Deutschland wird der Billionentransfer von West nach Ost als eine solche Konsequenz verstanden und, wenn auch ächzend, geleistet, indes die Deutschen im Osten, nicht weniger ächzend, sich der vielfachen schmerzlichen Anpassung an das westliche System unterziehen müssen. Die Dauerlast des hochentwickelten Norditalien, den unersättlichen Mezzogiorno durchzufüttern, hat sezessionistische Strebungen geweckt – allen Verfassungsnormen zum Trotz und allen patriotischen Appellen zum Hohn. Das blühende Flandern wehrt sich, für das welkende Wallonien Transferopfer zu bringen, ohne solidarische Gewissensbisse zu bekommen, weil die Teile Belgiens sich nicht zu einer belgischen Nation verschmolzen haben. Und doch hatte Belgien bei seiner Gründung 1831 Europa das Verfassungsvorbild geliefert. So bebt just dort der nationale Boden, wo sich supranationale Entscheidungszentren befinden.

3. Folgerungen für die Frage der europäischen Nation

Das Schicksal des „Vertrages über eine Verfassung für Europa“ präjudiziert nicht die Antwort auf die Frage, ob es eine europäische Nation gibt oder geben könnte. Das Scheitern des Verfassungsprojekts beweist nicht deren Fehlen, wie ein etwaiges Gelingen nicht deren Dasein bestätigt hätte. Die Nation ist nicht machbar wie eine Verfassung. Solidaritätsbereitschaft lässt sich nicht durch Normbefehl erzwingen und Willenseinheit nicht mit exekutivischen Vorkehrungen organisieren. Die Nation gründet in der Subjektivität derer, die sich zu ihr zählen. Die öffentliche Gewalt

kann auf sie nicht zugreifen. Doch vermag sie, um sie zu werben und auf sie Einfluss zu nehmen. Der unaufhörliche Ausstoß von europäischen Normen, die das staatliche Recht überziehen, einbinden und durchdringen,³⁵ erzeugt keine Solidarisierungsimpulse, sondern Abwehrreflexe.

Die Frage ist jedoch, ob die Europäische Union überhaupt danach strebt und ob sie darauf angelegt ist, eine europäische Nation zu entwickeln.

IV. INTEGRATION DER STAATEN, NICHT DER BÜRGER

1. Der supranationale Zweckverband

Das organisierte Europa ist bisher ohne eigene nationale Fundierung ausgekommen. In seinem Kern bildet es den gemeinsamen Binnenmarkt. In ihm gründet seine wirtschaftliche Macht, die politische Macht nach sich zieht. Vom gemeinsamen Binnenmarkt geht die Sogwirkung auf andere Staaten aus. Aus ihm nährt sich das äußere Wachstum an Mitgliedstaaten und das innere Wachstum an Kompetenzen.

Von allen Versuchen, das neu- und einzigartige Phänomen der Europäischen Gemeinschaft mit einem konventionellen Rechtsbegriff zu erfassen, kommt die von Hans Peter Ipsen vorgeschlagene Deutung als Zweckverband der Sache am nächsten.³⁶ Der Begriff ist dem Kommunalrecht entlehnt. Kommunale Gebietskörperschaften schließen sich zu einem Zweckverband zusammen, der selbst Körperschaft ist, um einzelne ihrer Aufgaben, von der Schule über den Straßenbau bis zur Abfallbeseitigung, gemeinsam zu erfüllen. Die Analogie ist bestechend. Ein Zweckverband steht im Dienst anderer Verbände, um bestimmte von deren Aufgaben auszuführen, und nimmt dazu auch die notwendigen Befugnisse gegenüber den Gemeindebürgern wahr. Über einen Zweckverband erweitern die Kommunen ihren Aktionsradius, freilich um den Preis, dass die bisherige Selbstbestimmung übergeht in Mitbestimmung. Die Gemeinden sind Mitglieder des Verbandes, ihre Bürger nur dessen Nutzer und Kunden. Den Gemeinden zeigt er sich als Körperschaft, deren Bürgern als Anstalt. Ein Zweckverband bewährt sich durch effiziente Erfüllung seiner Aufgabe, durch störungsfreies Funktionieren und sparsamen Verbrauch. Ethisch anspruchslos, verlangt er von seinen Bediensteten nicht Hingabe und nicht Loyalität, sondern nur funktionsgerechte Bedienung und Wartung. Am Begriff Zweckverband haftet keinerlei Emphase (im Unterschied zu dem der „Gemeinschaft“). In der Realität mögen

Sparkassen-, Feuerlösch- und Abwasserverbände noch so nützlich und notwendig sein, sie wecken nicht Zuwendung, und sie erzeugen nicht emotionale Bindung. Nicht der Zweckverband, den man nutzt, sondern die Gemeinde, in der man lebt, bringt Lokalpatriotismus hervor, vermag, Heimat zu werden. Der Europäischen Union ist eine entsprechende Wirkung versagt. Die Vernunft bestätigt ihre Unentbehrlichkeit, das Herz bleibt kalt.

Die Integration, auf die hin die europäischen Institutionen angelegt sind, bezieht sich auf die Volkswirtschaften und Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten, zunehmend auch auf weitere Politikfelder. Integration erweist sich hier als systemtheoretische Kategorie. Das supranationale System sucht seine staatlichen Subsysteme möglichst umfassend einzugliedern, während diese mehr oder weniger auf ihrer Autonomie beharren. Integration richtet sich im Wesentlichen auf eine Angleichung rechtlicher und ökonomischer Standards, nicht jedoch auf gemeinsame Wertorientierung der Bürger und Entwicklung des Sinns für europaweite Zusammengehörigkeit. Völlig anders stellt sich Integration in der Staatstheorie dar, wie Rudolf Smend sie entwickelt hat. Integration bedeutet ihm Einung der Bürger zum Staat, als Prozess beständiger Erneuerung, als Wir-Erlebnis und als Erfahrung gemeinsamer Werte.³⁷ Integration in diesem Sinne, die vom Bewusstsein, Erleben und Tun des Einzelnen ausgeht, ist, wenn überhaupt, nur spärlich zu erkennen. Das *plébiscite de tous les jours*, das die Nation ausmacht, findet auf supranationaler Ebene nicht statt. Anders gewendet: nicht die Bürger werden integriert, sondern die (Mitglied-)Staaten. Diese aber neigen weithin dazu, die Integration nur hinzunehmen, soweit und solange sie den nationalen Interessen dienlich ist. Der Europa-Utilitarismus britischer Observanz manifestiert sich in dem geflügelten Wort, das Margaret Thatcher prägte, als sie den Britenrabatt in Brüssel einforderte: „I want my money back.“³⁸

Doch die Europäische Union will über den Status des Zweckverbandes hinauswachsen. Sie beansprucht, politische Gemeinschaft und Wertegemeinschaft zu sein, und insgeheim strebt sie danach, Staat zu werden und die Vision der „Vereinigten Staaten von Europa“ zu realisieren.³⁹

Solange das Ziel noch in unerreichbarem Fernen entrückt ist, bemüht sie sich wenigstens um den Nimbus der Staatlichkeit, um protokollarische Ehren, um Symbole der Fahne und Hymne, um das Etikett der Verfassung.

2. „Europa der Bürger“

Aber sie bemüht sich auch um die Substanz von Staatlichkeit. Sie möchte eine europäische Bürgerschaft aufbauen und strebt danach, sich zum „Europa der Bürger“ zu entwickeln.⁴⁰ In diese Richtung weisen Parlament und Direktwahl, Unionsbürgerschaft und Grundrechte, Klagemöglichkeiten und Durchgriffsbefugnisse, Bekenntnisse zu Bürgernähe.

Dennoch sind die Mitgliedstaaten die Akteure des Integrationsprozesses geblieben. In Deutschland hält die politische Klasse, die sich dem Europaprogess verschrieben hat, das Volk tunlichst aus den europapolitischen Entscheidungsprozessen heraus, besorgt, dass es die Integration stören könnte. Das Ergebnis der Vertragsreferenden in Irland, Dänemark, Holland und Frankreich zeigt, dass die Sorge nicht unbegründet ist. In Deutschland wird die Debatte über europäische Grundsatzentscheidungen unterdrückt. Keine Partei bringt das große Problem, das die Wählerschaft umtreibt, den Beitritt der Türkei, in den Europawahlkampf ein. Ohne wählerwirksame eigene Thematik verkommt die Europawahl zum Stimmungstest und Probelauf für die Bundestagswahl.⁴¹ Als die Ratifikation des Verfassungsvertrages anstand, kamen die wenigen Widersacher in der Plenardebatte des Deutschen Bundestages erst gar nicht zu Wort. Die Unterdrückung der großen europapolitischen Kontroverse ist in Deutschland besonders fatal, weil es den Volksentscheid auf Bundesebene nicht kennt und darum der parlamentarische wie der außerparlamentarische Diskurs umso freier ausfallen sollte.

Eine europäische Öffentlichkeit existiert nicht, damit auch nicht das der Europäischen Union korrespondierende offene Forum des freien politischen Diskurses und der gesellschaftlichen Kontrolle. Daher können auch Missstände wie die Diätenpolitik des Straßburger Parlaments oder Affären wie die des Kommissars Verheugen keinen Skandal erregen.

3. Seelenloser Funktionalismus

Die Europäische Union lebt im Funktionalismus, der Rationalität und Effizienz einschließt und alles Irrationale abweist. Just im Irrationalen bewegen sich Zuneigung, Abneigung, Zusammengehörigkeitsgefühl, Gruppenkonsistenz – jene Momente, aus denen Nationalbewusstsein und Wille zu politischer Einheit erwachsen. Soweit dieser Wille die ihm gemäße organisatorische Form findet, lässt sich Solidarität erwarten, dass einer für alle und alle für einen eintreten, wenn es die Lage erheischt.

Nur auf dieser Grundlage sind Schicksalsfragen politisch entscheidbar, besteht die Chance der Akzeptanz und der Opferbereitschaft, die jenseits des individuellen Nutzen-Kosten-Kalküls liegt. Ein solches Fundament geht der Europäischen Union ab. Die politischen Schicksalsfragen werden von den nationalen Regierungen entschieden, die ihrerseits vitale demokratische Legitimation und politischen Rückhalt in den nationalen Parlamenten finden. Deren Leistung könnte das Europäische Parlament nicht ersetzen, weil ihm das dazu erforderliche Loyalitäts- und Akzeptanzpotential fehlt. Ein britischer Staatsminister bemerkte nüchtern, der Mehrheitsbeschluss einer europäischen Institution sei keine ausreichende Legitimation, um Soldaten einer bestimmten Nation ins Ausland zu schicken, oder zu entscheiden, in welchem Umfang in welches Land Einwanderung gestattet werden sollte.⁴²

Charles de Gaulle, der das supranationale Konstrukt verachtete, stellte diesem die gewachsene Wirklichkeit der souveränen Staaten Europas entgegen, „von denen jeder seine eigene Seele, seine Geschichte und seine Sprache, seine Missgeschicke, seinen Ruhm und seinen Ehrgeiz hat, doch es sind Staaten, die jeder für sich eine Einheit bilden mit dem Recht, Gesetze zu verabschieden und mit dem Anspruch auf Gehorsam. Es ist eine Chimäre, zu glauben, man könne etwas Wirksames schaffen und dass die Völker etwas billigen, was außerhalb oder über dem Staat stehen würde.“⁴³

De Gaulle beharrte auf dem Europa der Vaterländer, in denen ihm das Vernünftige wirklich und das Wirkliche vernünftig geworden zu sein schien. Damit hat er den weiteren Integrationsprozess nicht aufgehalten. Doch die Hoffnung, dass sich das organisierte Europa einmal zu einem Vaterland der Europäer entwickeln werde, ist seither nahezu erloschen. Gleichwohl gehört zum rhetorischen Repertoire des Kommissionspräsidenten der Wunsch, dass das organisierte Europa eine Seele finden möge. Der Topos enthält das stillschweigende Eingeständnis, dass das organisierte Europa keine Seele hat. Bisher hat kein Gott sie ihm eingehaucht.

Es fällt leicht, für den Bestand und den Ausbau der supranationalen Organisationen rationale Argumente zu finden. Die Opponenten aber haben es leicht, Gefühle zu mobilisieren. Ohne Gefühle aber bildet sich keine Nation. Der Unionsbürger, der sich des Euros als selbstverständlicher Errungenschaft bedient und im Flughafen den schnellen Weg durch

die kontrollfreien „EU“- und „Schengen“-Schleusen nutzt, wird, in fremden Kontinenten nach seiner Nationalität gefragt, sich nicht als Europäer bekennen, sondern als das, was er rechtlich ist und als was er sich auch fühlt, nämlich als Grieche, als Österreicher, als Deutscher. Im Übrigen steht dem Deutschen sein Schweizer Nachbar, der kein Unionsangehöriger ist, näher als der Unionsmitbürger aus Zypern.

4. Europäische Union ohne europäische Grenzen

Eine Nation sieht sich immer in Beziehung zu anderen Nationen, damit innerhalb personaler wie räumlicher Grenzen. Doch Europa, die westliche Halbinsel der asiatischen Landmasse, hat keine natürlichen Grenzen nach Osten. Die Geographie gibt keine klare Auskunft darüber, ob Russland, Georgien oder Armenien zu Europa gehören. Die Europäische Union vermeidet es geflissentlich, sich auf räumliche Schranken ihrer möglichen Ausdehnung festzulegen. Die regelungsüberladenen Vertragswerke schweigen sich in dieser Frage aus, von der die Identität der Union abhängt, aber auch die Identifikationsbereitschaft der Unionsbürger. Sie wissen nicht, auf was sie sich einlassen. Die Erweiterungspolitik erzeugt das Gefühl der Unsicherheit und des Misstrauens, Ängste vor unabsehbaren Risiken. Sie fürchten, dass sie über das supranationale Vehikel vereinnahmt werden für Großmachtstrategien, die sie nicht verstehen und nicht billigen.

Ein Verein gewinnt sein Profil weniger über die Regeln seiner Satzung als durch die Personen seiner Mitglieder. Nicht anders der Staatenverein der Europäischen Union. Mit jedem neuen Mitglied wandelt sich sein Charakter. Vollends rührt die Entscheidung, ob die Türkei aufgenommen wird oder nicht, an die Identität. Als Europäisch-Kleinasiatische Union wäre die Europäische Union nicht mehr dieselbe, die sie zuvor gewesen ist. Der Beitritt der Türken zur Europäischen Union dürfte für diese, höchstwahrscheinlich sogar für beide Seiten, erhebliche Einbußen ihrer kulturellen Identität bewirken. Für beide wäre der Preis zu hoch. Die türkische Regierung wirft den europäischen Organen und Staaten vor, die sich ihrem Beitrittswunsch gegenüber zurückhalten, sie wollten einen „Club der Christen“ bilden, und sie erhält darauf verlegene Ausreden und verschämte Dementis. Die europäische Seite täte gut daran, nicht zu dementieren, sondern zu bekennen: „In der Tat, wir sind Christen, wenn auch nicht alle dem Glauben nach, so doch alle dem historischen Herkommen nach, mithin jedenfalls Christen im Sinne unserer säkularen

Kultur. Wir sind seine Erben.“ Keiner der Wortführer des organisierten Europa redet so. Sie genieren sich ihrer Herkunft, die ihnen doch anhaftet. Deshalb brauchen sie sich nicht zu wundern, dass die europäische Herkunft kein europäisches Bewusstsein in den Unionsbürgern weckt.

V. MÖGLICHE KRISTALLISATIONSKERNE FÜR EIN EUROPÄISCHES NATIONALBEWUSSTSEIN

Die Frage, ob es hier und heute eine europäische Nation gibt, ist klar zu verneinen. Nun aber erhebt sich die Frage der Möglichkeit, dass sich unter den gegebenen Bedingungen eine europäische Nation entwickelt, und nach den Faktoren, an denen sich der Wille zur Einheit entzünden könnte.

1. Traditionelle Integrationsfaktoren

Zwei klassische Faktoren der Nationbildung scheiden von vornherein aus: die Sprache angesichts der Vielfalt europäischer Sprachen und die Religion angesichts der notwendigen Säkularität der politischen Organisation.

Die supranationale Organisation ist hervorgegangen aus gemeinsamen wirtschaftlichen Interessen. Doch diese reichen nicht aus, um Solidarität zu begründen, die über ein Gegenseitigkeitskalkül hinausgeht. Solidarität bewährt sich gerade darin, dass alle bereit sind, unter Hintansetzung des wirtschaftlichen Eigennutzes für die Schwächeren einzustehen. Permanente, übermäßige Belastung mit Transferleistungen kann secessionistische Bestrebungen der Geber-Länder wecken, die sich auf Dauer zum „Zahlmeister“ des Umverteilungssystems verurteilt sehen. Dass eine Gemeinschaft der Interessen, mag sie auch ein starkes Band zwischen Menschen knüpfen, nicht ausreicht, um eine Nation zu bilden, konstatiert bereits Renan: „Die Gemeinschaft der Interessen führt zu Handelsverträgen. Die Nationalität hat jedoch eine Gefühlsseite, sie ist Seele und Körper zugleich. Ein *Zollverein* ist kein Vaterland.“⁴⁴

Auch auf Rechtswerten allein lässt sich schwerlich eine Solidargemeinschaft errichten. Die Grundsätze, die allen Mitgliedstaaten gemeinsam sein sollen, Freiheit, Demokratie, Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, Rechtsstaatlichkeit,⁴⁵ sind, historisch gesehen, auf europäischem Kulturboden gewachsen, und es ist eine offene Frage, ob und wie weit sie sich auf anderen Kulturboden versetzen lassen. Gleich-

wohl streben sie nach weltweiter Geltung. Der „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, als den sich die Europäische Nation versteht“,⁴⁶ ist nicht das ganze Erdreich, sondern einer seiner Kontinente, und dieser noch nicht einmal zur Gänze. Das Spezifische kommt nicht zur Geltung. Ein reiner Rechtswerte-Patriotismus ist ebenso ein intellektuellenkonstrukt wie der Verfassungspatriotismus.

Das Selbstbewusstsein der Europäer gründet sich herkömmlich auf ihre Kultur. Es liegt nahe, in ihr die Grundlage des Einheitsbewusstseins zu suchen. Allerdings gehört die Kulturpflege nicht zu den Kernkompetenzen der Europäischen Union. Deren einschlägige Aktivitäten reiben sich am Subsidiaritätsprinzip. Doch ein anderes Bedenken wiegt schwerer: Die kulturelle Eigenart Europas wird heute eingeebnet und überlagert durch die weltbeherrschende amerikanische Kultur, die sich auf Lebensstil und Kleidung, Beruf und Unterhaltung, Wirtschaft, Wissenschaft und Technik auswirkt. Das amerikanische Vokabular durchdringt alle Sprachen. Das Amerikanische ist die effektive Verkehrssprache der europäischen Organisationen geworden, allen vertraglichen Absicherungen der Sprachenvielfalt zum Trotz. Das neue Europa importiert aus den USA die akademischen Grade des Bachelor und des Master und merkt nicht, dass die USA diese aus dem alten lateinischen Europa bezogen haben. Der Kultur-Ketchup made in USA deckt die kulturellen Unterschiede des alten Europas zu, wie sie herkömmlich zwischen Schweden und Italien, Frankreich und Polen bestanden haben, und sorgt für globale Einförmigkeit. Die Amerikanisierung erleichtert die europäische Integration, aber sie erschwert die Findung einer europäischen Identität. Gleichwohl führt der Weg zu dieser, wenn es einen Weg gibt, über die Kultur. Denn aus ihr lebt die europäische Idee.

2. Die europäische Idee

Die europäische Idee steht am Anfang der europäischen Einigungsbewegung. Sie steht sogar am Anfang der Definition Europas als Kontinent. Was die kleine Halbinsel Europa von der Ländermasse Asiens unterscheidet, sind geschichtliches Gedächtnis und Selbstbewusstsein der Europäer, verpflichtende Tradition lateinisch-christlicher Prägung, Gesittung und Lebensform.⁴⁷ Die Europa-Idee ist übernational, aber sie ist nicht kosmopolitisch. Sie bildet das Gemeinsame einer Völkerfamilie, zugleich markiert sie kontinentale Besonderheit innerhalb der Weltgesellschaft. Doch zur historischen Besonderheit des Kontinents gehört, dass er sich nicht in

sich selbst verschließt, sondern eine universale, menschheitliche Sendung beansprucht. Menschenrechte, Völkerrecht, Verfassungsstaat sind Geschöpfe Europas. Doch in der heutigen Realität lassen sich die weltzivilisatorischen Züge leichter ausmachen als verbliebene Besonderheiten Europas. Auch die politische Theorie arbeitet mehr mit globalen Kategorien als mit kontinentalen.

Nach der Selbstzerstörung Europas im Zweiten Weltkrieg und unter der Drohung des Ost-West-Konflikts läßt sich die Europa-Idee mit politischer Energie auf. Sie gibt Impulse zur Gründung der supranationalen Einrichtungen. Die älteste von ihnen, die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl von 1951, weist auf den Zusammenhang hin in ihrer Gründungsurkunde, wenn die Vertragspartner in der Präambel bekunden, „daß der Beitrag, den ein organisiertes und lebendiges Europa für die Zivilisation leisten kann, zur Aufrechterhaltung friedlicher Beziehungen unerläßlich ist“. Doch das technokratische Europa kündigt sich an, und die Hinweise auf materielle Interessen und praktische Leistungsanforderungen gewinnen die Oberhand: „daß Europa nur durch konkrete Leistungen zunächst eine tatsächliche Verbundenheit schaffen und dadurch die Einrichtung gemeinsamer Grundlagen für die wirtschaftliche Entwicklung aufgebaut werden kann.“ Der europapolitische Idealismus wird nun abgelöst durch Funktionalismus.

Die europäischen Institutionen berufen sich zuweilen auf das gemeinsame Erbe und die gemeinsamen Werte Europas. Sie nutzen die Europa-Idee, um Glanz zu erborgen und Akzeptanz einzuwerben. Sie folgen nicht Ideen. Sie folgen Zwecken. Ihre Legitimation ergibt sich nicht aus dem Geist und der Tradition Europas, sondern aus der Durchsetzung gemeinsamer Interessen. Sie legitimieren sich, indem sie funktionieren, effizient, sparsam, störungsfrei. Die Europa-Idee ist heute nur noch historistische Zierleiste einer hochmodernen Apparatur.

Doch in der europäischen Idee könnte das organisierte Europa die Seele finden, die es bislang entbehrt. In ihr könnten die Europäer zum Bewusstsein ihrer geistigen Einheit gelangen. Doch ob daraus *nationale* Einheit werden kann, ist zu bezweifeln. Denn Europas spirituelle Identität lebt aus der Vielfalt der Sprachen, Kulturen, Mentalitäten, nicht zuletzt aus der Vielfalt der Nationen. Sollten einstmals die vielen Nationen Europas dennoch in einer einzigen Nation aufgehen, so wäre es ein Gebot der Redlichkeit, dass diese Nation den Namen „europäisch“ ablegte.

- 1| *Zum völkerrechtlichen Staatsbegriff und zum Idealtypus „moderner Staat“* Josef Isensee, *Staat und Verfassung*, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland (= HStR) II*, 2004³, § 15 Rn. 46 ff., 61 ff. (Nachw.).
- 2| Dieter Grimm, *Die größte Erfindung unserer Zeit*, in: FAZ vom 16. Juni 2003, Nr. 137, S. 35.
- 3| BVerfGE 89, 155 (181, 182 ff.). Dazu Paul Kirchhof, *Europäische Einigung und der Verfassungsstaat der Bundesrepublik Deutschland*, in: Josef Isensee (Hrsg.), *Europa als politische Idee und als rechtliche Form*, 1994², S. 63 (92 ff.).
- 4| *Zur begrifflichen Qualifikation mit Nachw.:* Paul Kirchhof, *Der deutsche Staat im Prozeß der europäischen Integration*, in: HStR VII, 1992, § 183 Rn. 50 ff., 66 ff.; Christian Hillgruber, *Der Nationalstaat in der überstaatlichen Verflechtung*, in: HStR II, 32004, § 32 Rn. 78 ff. Thomas Oppermann, *Zur Eigenart der Europäischen Union*, in: Peter Hommelhoff / Paul Kirchhof (Hrsg.), *Der Staatenverbund der Europäischen Union*, 1994, S. 87 ff.; Josef Isensee, *Integrationsziel Europastaat?*, in: *Festschrift für Ulrich Everling*, Bd. I, 1995, S. 567 (582 ff.); Bruno Kahl, *Europäische Union: Bundesstaat – Staatenbund – Staatenverbund*, in: *Der Staat* 33 (1994), S. 241 ff. Matthias Herdegen, *Europarecht*, 2004⁶, Rn. 73 ff.
- 5| *Exemplarisch für spät- und postsozialistisches Konvertitentum steht Jürgen Habermas, der von den Mitgliedstaaten Preisgabe nationaler und kultureller Identität fordert, praktisch vorbehaltlose Öffnung für außereuropäische Immigrantenströme, Einbürgerung nach Wahl, Entwicklung von multikultureller Gesellschaft auf dem Weg zur Weltgesellschaft (Faktizität und Geltung, Darmstadt, 1994⁴, S. 643 ff., 651 ff.).*
- 6| Art. 1 Abs. 2 EUV (ex Art. A Abs. 2).
- 7| *So Tony Blair über die Engländer* (zitiert bei Volker Kronenberg, *Patriotismus in Deutschland*, 2006², S. 285).
- 8| *Dazu Herdegen (N 105), Rn. 265 ff. Eingehend zu Implikationen und Entwicklungschancen* Christoph Schönberger, *Unionsbürger*, 2005, S. 207 ff.
- 9| *Dazu Art. 20 Abs. 1 S. 2 Konsolidierte Fassung des EUV-V Lissabon.*
- 10| Hillgruber (N 105), Rn. 7, 17 ff.
- 11| *Zu den Rechtsproblemen der Doppelstaatsangehörigkeit zu Mitgliedstaat und Drittstaat:* Schönberger (N 109), S. 289 ff., 293 ff.
- 12| *Dazu mit Nachw. Rolf Grawert, Staatsvolk und Staatsangehörigkeit*, in: HStR II, 2004³, § 16 Rn. 43 ff.; Schönberger (N 109), S. 100 ff., 118 ff.
- 13| *Die staatenparitätische Verteilung der Sitze verstößt nicht gegen das demokratische Gebot der Gleichheit der Wahl.* Vgl. BVerfG, *Kammer-Beschluß vom 31. Mai 1995*, in: NJW 1995, S. 2216.
- 14| BVerfGE 89, 155 (186); BVerfG, *Kammer-Beschluß vom 31. Mai 1995*, in: NJW 1995, S. 2216.
- 15| *Zur demokratischen Legitimation der Union:* BVerfGE 89, 155 (189 ff.); Hans Peter Ipsen, *Die Bundesrepublik Deutschland in den Europäischen Gemeinschaften*, in: HStR VII, 1992, § 181 Rn. 77 ff.; Ingo Pernice, *Deutschland in der Europäischen Union*, in: HStR VIII, 1995, § 191 Rn. 34.
- 16| Art. 5 Abs. 1 EGV.
- 17| Art. 6 Abs. 3 EUV (ex Art. F Abs. 1).
- 18| *Präambel EUV.*
- 19| *Meinhard Hilf*, in: Eberhard Grabitz/Meinhard Hilf (Hrsg.), *Das Recht der Europäischen Union, Altband I, Stand 1995*, Art. F Rn. 7.
- 20| *Vgl. Hilf (N 120), Abs. F Rn. 4.*

- 21| Zur Genese der europäischen Nationen und den Anknüpfungspunkten der Einheitsbildung: Max Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft* (1922), Ausgabe 1964, 2. Hbd., S. 674 ff.; Hermann Heller, *Staatslehre*, 1963³, S. 125 ff.; Hagen Schulze, *Staat und Nation in der europäischen Geschichte*, 1999, S. 108 ff., 209 ff. – Zum Begriff der Nation: Ernst-Wolfgang Böckenförde, *Die Nation – Identität in Differenz* (1994), in: ders., *Staat, Nation, Europa*, 1999, S. 34 ff.; Kronenberg (N 108), S. 33 ff., *passim*.
- 22| Kritisch zu rassistischen Begründungen von Nationen: Ernest Renan, *Qu'est-ce qu'une nation?*, Paris 1882, dt., *Was ist eine Nation?*, 1995, S. 41 (48 ff.); Heller (N 122), S. 148 ff.
- 23| Dazu Yvo Hangartner, *Grundzüge des schweizerischen Staatsrechts*, 1. Bd., 1980, S. 22 f.
- 24| Zum Prinzip Solidarität: Donat Kluxen-Pyta, *Nation und Ethos*, 1991, S. 71 ff.; Otto Depenheuer, „Nicht alle Menschen werden Brüder“, in: Josef Isensee (Hrsg.), *Solidarität in Knappheit*, 1998, S. 41 ff.; Josef Isensee, *Solidarität – sozioethische Substanz eines Blankettbegriffs*, ebd., S. 97 ff.
- 25| Renan (N 123), S. 57.
- 26| Zum Ethos der Nation Kluxen-Pyta (N 125), S. 130 ff., 134 ff., 158 ff. Kronenberg (N 108), S. 32 ff., *passim*.
- 27| Renan (N 123), S. 57.
- 28| BVerfGE 83, 37 (50 ff.); 83, 60 (71 ff.); Ernst-Wolfgang Böckenförde, *Demokratie als Verfassungsprinzip*, in: *HStR II*, 2004³, § 24 Rn. 26 ff.
- 29| Rudolf Smend, *Verfassung und Verfassungsrecht* (1928), in: ders., *Staatsrechtliche Abhandlungen*, 1968², S. 119 (136 ff.).
- 30| Dazu Kronenberg (N 108), S. 175 ff., 275 f. (Nachw.).
- 31| So die Spielart des Verfassungspatriotismus bei Habermas (N 106), S. 642 f.; ders., *Die Einbeziehung des Anderen*, 1996, S. 155 ff., 180 ff. Auf gleicher Linie Brun-Otto Bryde, *Die bundesrepublikanische Volksdemokratie als Irrweg der Demokratietheorie*, in: *Staatswissenschaften und Staatspraxis*, 1994, S. 305 ff. – Eingehende Darstellung und Kritik: Kronenberg (N 108), S. 202 ff., 211 ff.; Otto Depenheuer, *Integration durch Verfassung?*, in: *DÖV* 1995, S. 854 ff. – In diesem Zusammenhang wird die ältere Spielart des Verfassungspatriotismus vernachlässigt, wie sie Dolf Sternberger kreiert hat: dass die Zuwendung zur Verfassung den hergebrachten Patriotismus anreichert, nicht jedoch ablöst (*Verfassungspatriotismus*, Schriften Bd. 10, 1990. Dazu mit weit. Nachw. Kronenberg [N 108], S. 189 ff.).
- 32| Die klassische Studie: Smend (N 130), S. 187 ff., 215 ff., 260 ff. Aus dem neueren Schrifttum: Herbert Krüger, *Die Verfassung als Programm der Nationalen Integration*, in: *FS für Friedrich Berber*, 1973, S. 247 ff.; Stefan Koriath, *Europäische und nationale Identität: Integration durch Verfassungsrecht?*, in: *VVDStRL* 62 (2003), S. 117 (121 ff.); Armin von Bogdandy, ebd., S. 156 ff.; Arnd Uhle, *Innere Integration*, in: *HStR IV*, 2006³, § 82 Rn. 5 ff., 10 ff.
- 33| Dazu Herbert Krüger, *Verfassungsvoraussetzungen und Verfassungserwartungen*, in: *FS für Ulrich Scheuner*, 1973, S. 285 ff.; Josef Isensee, *Grundrechtsvoraussetzungen und Verfassungserwartungen an die Grundrechtsausübung*, in: *HStR V*, 1992¹, § 115 Rn. 1 ff. (Nachw.); Paul Kirchhof, *Grundrechtsinhalte und Grundrechtsvoraussetzungen*, in: *HGR I*, 2004, § 21 Rn. 1 ff.; Arnd Uhle, *Freiheitlicher Verfassungsstaat und kulturelle Identität*, 2004, S. 42 ff., 53 ff., 71 ff., 321 ff. – Vgl. auch Ernst-Wolfgang Böckenförde, *Der Staat als sittlicher Staat*, 1978, S. 36 f.
- 34| Näher Josef Isensee, *Das Volk als der Grund der Verfassung*, 1995, S. 21 ff., 68 ff., 74 ff., 95 ff. (Nachw.).

- 35| Nach gängiger Annahme sind 80 % des staatlichen Rechts mehr oder weniger europarechtlich determiniert. Die Annahme erweist sich bei näherer Betrachtung allerdings als übertrieben. Vgl. Dieter Plehwe, *Zahlungspolitik – EU-Recht und nationale Gesetzgebung*, in: *WZB-Mitteilungen*, Heft 117, September 2007, S. 7 ff.
- 36| Hans Peter Ipsen, *Europäisches Gemeinschaftsrecht*, 1972, S. 196 ff. Dazu Ulrich Everling, *Vom Zweckverband zur Europäischen Union*, in: *FS für Hans Peter Ipsen*, 1977, S. 595 ff.
- 37| Smend (N 130), S. 136 ff. *Verfassung und Verfassungsrecht* (1928), in: Ders., *Staatsrechtliche Abhandlungen*, Berlin 31994, S. 119 (136 ff.).
- 38| Premierministerin Margaret Thatcher auf der Gipfelkonferenz der EU-Staats- und Regierungschefs zu Fontainebleau 1984.
- 39| Winston Churchill, der diesen Begriff in seiner Züricher Rede von 1946 proklamierte, meinte allerdings ein Europa ohne Beteiligung Großbritanniens, das dessen kontinentalen Interessen am Machtgleichgewicht dienlich war. Dazu Hermann Lübke, *Abschied vom Superstaat*, S. 15 ff.; Roman Herzog, „Eine Art Vereinigte Staaten von Europa“ (1996), in: Ders., *Vision Europa*, 1996, S. 73 ff.; Kronenberg (N 108), S. 281.
- 40| Ein Plädoyer: Bundespräsident Roman Herzogs Rede vor dem Europäischen Parlament am 10. Oktober 1995 (Warum Europa, wie Europa, für wen Europa?, in: Ders., *Vision Europa*, 1996, S. 57 [64 f., 69 ff.]).
- 41| Bundespräsident Roman Herzog riet 1996 den Parteien, das Thema „Währungsunion“ aus den Wahlkämpfen herauszuhalten: „...Wahlkämpfe müssen nun einmal plakativ sein. Wer sich hier aber zu weit vorwagt, leistet der Sache keinen Dienst. ...“ (Interview, in: *Die Woche* vom 14. Juni 1996, S. 6).
- 42| David Davis, *Staatsminister im Außen- und Commonwealth-Ministerium*, *Gemeinsame Sache mit der Realität machen*, in: *FAZ* vom 17. Januar 1995, Nr. 14, S. 8.
- 43| Zitiert nach: Hans Hattenhauer, *Europäische Rechtsgeschichte*, Heidelberg 1994², S. 763. Weniger schroff im Ton, aber ähnlich in der Sache die Stellungnahme des britischen Premierministers Tony Blair aus den Jahren 1999 und 2000 (zitiert von Kronenberg [N 108], S. 284 f.).
- 44| Renan (N 123), S. 55.
- 45| Art. 6 Abs. 1 EUV.
- 46| Art. 2 EUV.
- 47| Dazu Josef Isensee, *Europa – die politische Erfindung eines Erdteils*, in: ders. (Hrsg.), *Europa als politische Idee und als rechtliche Form*, Berlin, 1994², S. 103 ff. Vgl. auch Hans Rothe, *Osteuropa als Problem der europäischen Geschichte*, in: Detlef Haberland (Hrsg.), *Zwischen Ost und West*, 2006, S. 33 ff.

DIE BEDEUTUNG CHRISTLICHER DEMOKRATEN FÜR DIE ENTWICKLUNG EUROPAS

Günter Rinsche

Am 18. Mai 1985 war der Präsident der Vereinigten Staaten von Amerika Ronald Reagan Gast des Europäischen Parlaments in Straßburg. Unbeeindruckt von einigen Pöbeleien aus der linken Seite des Hauses sagte er in seiner großen Rede: „Vor uns liegt viel Arbeit – eine Arbeit, die dem Bau einer großen Kathedrale gleicht [...] Meine Freunde, diese Kathedrale ist Europa, und sie strahlt noch immer“.¹

Der bildhafte Vergleich der europäischen Entwicklung in Frieden und Freiheit mit einer Jahrhunderte überdauernden Kathedrale weist darauf hin, dass die Baumeister und Bauleute ihr Europa nicht als geografischen Begriff verstanden haben, sondern als eine Wertegemeinschaft, deren Ethos und Kultur wesentlich durch das Christentum geprägt und beeinflusst wurde.

Es entspricht somit einer inneren Logik, wenn europäische christliche Demokraten initiativ und maßgebend die Konzeption, den Bauplan sowie die Gründungs- und Bauarbeiten der europäischen Kathedrale mitgestaltet haben. Diese Europäer der Tat kannten die Ideen und Ideale großer europäischer Dichter und Denker, übersetzten sie in konkrete politische

Programme und schufen eine neue Ordnung des Friedens und der Freiheit in Europa.

„Vereinte Kraft ist zur Herbeiführung des Erfolges wirksamer als zersplitterte oder geteilte“. Dieser Leitsatz des Hl. Thomas von Aquin war eine Richtlinie für eine praktische Politik, die in der Bundesrepublik Deutschland nicht nur zur Erfolgsgrundlage der Christlich-Demokratischen Union wurde, sondern auch die Motivation für die europäische Integration aktivierte.

Christliche Demokraten diskutierten die Aussagen der Staatsdenker und Philosophen über die Notwendigkeit und Möglichkeit einer dauerhaften Friedensgemeinschaft in Europa. Die Erneuerung des Europa-Gedankens nach 1945 ist auch ein Ergebnis der Wiederentdeckung des europäischen Geistes und seiner verbindenden Kraft. Einige Hinweise können diese Zusammenhänge erhellen.

Während des Dreißigjährigen Krieges, im Jahre 1629, verfasste der Herzog von Sully, früher Wirtschaftsminister Heinrich IV. von Frankreich, eine Denkschrift, in der er die freien Städte und Völker Europas anspricht und fordert: „Wir müssen uns mit ihnen in einer großen christlichen Republik vereinigen. Frankreich, Deutschland, Italien müssen in einer freien Republik vereinigt werden.“²

Großen Einfluss auf das europäische Bewusstsein der deutschen Bildungsschichten übte Immanuel Kant aus, der mit seiner „Idee zu einer allgemeinen Geschichte in weltbürgerlicher Absicht und zum Ewigen Frieden“ (1784 und 1795) zwar den Begriff Europa nicht in den Vordergrund stellt, seine „weltbürgerliche Absicht“ aber durchaus europazentrisch versteht. Kant fordert einen Friedensbund (*foedus pacificum*), der sich vom bloßen Friedensvertrag (*pactum pacis*) darin unterscheidet, „dass dieser bloß einen Krieg, jener aber alle Kriege auf immer zu endigen sucht“.

In Kants Schrift „Zum Ewigen Frieden“ heißt es daher:

„Erster Definitivartikel zum ewigen Frieden.

Die bürgerliche Verfassung in jedem Staat soll republikanisch sein.

Zweiter Definitivartikel zum ewigen Frieden.

Das Völkerrecht soll auf einen Föderalismus freier Staaten gegründet sein“.

Am 22. Juli 1848 hielt der deutsche Publizist und Abgeordnete Arnold Ruge in der Frankfurter Paulskirche eine Rede, in der er u.a. ausführte: „Wie wir jetzt den Fürstenkongreß des Bundestages aufgelöst und an seine Stelle den Volkskongreß hier in der Paulskirche gesetzt haben, so werden die Nationen Europas gezwungen sein durch die Logik der Ereignisse, an die Stelle der Fürstenkongresse in Zukunft den Völkerkongreß zu setzen. Der Völkerkongreß von Abgeordneten der freien Völker zur friedlichen Schlichtung ihrer Angelegenheiten, das ist der Gegensatz des bisherigen Systems; es ist das nordamerikanische System; es liegt also keine Utopie in dem Völkerkongresse“.³

Im 20. Jahrhundert, in der dunkelsten Zeit der deutschen Geschichte, unter der verbrecherischen Diktatur der Nationalsozialisten, wurde der Gedanke, die nationalistischen Feindschaften, den Rassenhass und Klassenkampf zu überwinden, zur bestimmenden Kraft der Männer und Frauen, die Verfolgung erlitten und Widerstand leisteten. Der Kreisauer Kreis, zu dem der Sozialdemokrat Julius Leber und der christliche Gewerkschaftsführer Nicolaus Groß ebenso gehörten wie Pater Delp, Pastor Bonhoeffer, Eugen Gerstenmaier, Graf York von Wartenburg und Klaus von Stauffenberg, hatten im Jahre 1943 Grundsätze für die Neuordnung Deutschlands erarbeitet. Hier heißt es u.a.: „Die Regierung des Deutschen Reiches sieht im Christentum die Grundlage für die sittliche und religiöse Erneuerung unseres Volkes, für die Überwindung von Haß und Lüge, für den Neuaufbau der europäischen Völkergemeinschaft.“

Im Entwurf eines Regierungsprogramms des Widerstandskämpfers Carl Friedrich Goerdeler vom 26. März 1943 lautet die Zielsetzung: „Einigung Europas auf der Grundlage selbständiger europäischer Staaten. Die Einigung wird stufenweise durchgeführt. Sofort wird eine europäische Wirtschaftsunion mit einem ständig tagenden Wirtschaftsrat gebildet. Erst einer solchen wirtschaftlichen Einigung kann später politisches Zusammenwachsen folgen.“⁴

Für die christlichen Demokraten in Europa wurden diese und ähnlich lautende Aussagen in den anderen – von deutschen Nationalsozialisten besetzten und gepeinigten – Staaten Europas zu einem verpflichtenden Vermächtnis und einem historischen Auftrag.

1. EUROPA – ABER WIE?

Im Jahre 1945 waren die demokratischen Politiker in allen Nationen sich einig, dass in Europa eine Friedensgemeinschaft aufgebaut werden solle und der Krieg als Fortsetzung der Politik für immer verhindert werden müsse. Wie und wann eine solche europäische Gemeinschaft zu gestalten sei, darüber gingen die Meinungen weit auseinander.

In diesem Zusammenhang darf nicht übersehen werden, dass die westeuropäischen Siegermächte noch Kolonialmächte waren, die ihre asiatischen und afrikanischen Besitzungen als integrale Bestandteile ihrer Staaten betrachteten. Auch Winston Churchill, der am 19. September 1946 in seiner aufrüttelnden Rede in Zürich sagte: „Wir müssen etwas wie die Vereinigten Staaten von Europa schaffen“, dachte nicht an die Auflösung des globalen „British Empire“. Es bedurfte der antikolonialen Politik der USA, aber auch verlustreicher Kriege und blutiger Unruhen in Indien, Indochina, Indonesien und Afrika, um die „Bürde des weißen Mannes“ zu verlieren bzw. fallen zu lassen. Im Hinblick auf diese Probleme ist und war es verständlich, dass die politischen Klassen in den so genannten Kolonialmächten ihre Aufmerksamkeit und Energien nicht vorrangig auf Europa konzentrierten.

Aus verschiedenen Gründen waren die politischen Programme der neu gegründeten christlich-demokratischen Parteien mehr auf die Entwicklung Europas als auf die Restauration kolonialer Macht ausgerichtet. In den Erinnerungen (1945-1953) Konrad Adenauers kommt diese unterschiedliche Motivation klar zum Ausdruck: „Im März 1948 wurde die Frage eines vereinigten Europas eingehend behandelt vom Europa-Kongreß in Den Haag. [...] Die CDU trat seit ihrem Bestehen aus tiefer Überzeugung für eine europäische Föderation ein. [...] Auch in den Vereinigten Staaten wurde eine europäische Föderation nachdrücklich gewünscht. John Foster Dulles [...] trat auf der Amsterdamer Weltkirchenkonferenz im Jahre 1948 nachdrücklich für eine Vereinigung Europas ein, um die christliche Tradition Europas zu erhalten!“⁵

Die Motive der christlichen Demokraten für die dauerhafte Vereinigung der europäischen Nationen waren und sind vielfältig. Dazu gehören Frieden auf Dauer im Sinne von Immanuel Kant, Freiheit statt Unterdrückung (durch wen auch immer), Subsidiarität statt Zentralismus und staatlicher Bevormundung, Rechte der kleinen Lebenskreise, z.B. der

Familie und kommunalen Gemeinden, Soziale Marktwirtschaft statt sozialistischer Machtwirtschaft, Partnerschaft statt Klassenkampf. Bewahrung der Schöpfung und Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen, Solidarität im nationalen und internationalen Bereich, d.h. auch Aktivierung der christlichen Nächstenliebe, nicht zuletzt aber auch die Pflege und Förderung der christlich geprägten Kultur Europas und die lebenswichtige Einbindung in die westliche transatlantische Wertegemeinschaft.

Einige dieser Zielsetzungen, die heute in der Europäischen Union im Wesentlichen unbestritten sind, stießen in den Nachkriegsjahren noch auf heftigen Widerspruch. Eine klare Gegenposition und Alternative zu den Motiven und Zielen der christlichen Demokraten in Europa war z.B. die Resolution über die „Europäische Politische Autorität“, die vom Internationalen Komitee für die Sozialistischen Vereinigten Staaten von Europa am 7. November 1949 in Paris verabschiedet wurde. Kernpunkte im Programm der Sozialisten waren damals: Zentrale Planwirtschaft, Verstaatlichung der Grundindustrien usw.⁶

Im krassen Gegensatz zur Europakonzeption der christlichen Demokraten standen auch die sozialistischen Vorstellungen eines „Europa der Neutralität“ zwischen den Blöcken und die absurde Idee der „Äquidistanz“, d.h. des gleichen mentalen Abstands der Europäer zu den USA und der UdSSR. In diesem Zusammenhang ist auch der Zwischenruf „Bundeskanzler der Alliierten“ zu verstehen, mit dem Kurt Schumacher die Westorientierung Adenauers am 24. November 1949 im Deutschen Bundestag kritisierte. Bis zur berühmten Rede Herbert Wehners am 30. Juni 1960, in der er als Sprecher der SPD erstmals die europapolitische Konzeption Adenauers unterstützte, mussten die deutschen Christdemokraten alle großen, historisch zu nennenden, Entscheidungen für die Entwicklung Europas in Frieden und Freiheit mit Unterstützung ihrer Koalitionspartner und gegen den Widerstand von SPD und KPD durchsetzen.

Die Weichenstellungen für eine zukunftsorientierte Europapolitik der deutschen christlichen Demokraten konnten aber nur deshalb so erfolgreich sein, weil ihre Freunde in den anderen Ländern des freien Europas in menschlicher und politischer Verbundenheit dieselben Ziele anstrebten und eine effiziente und brüderliche Zusammenarbeit – über Gräber und Grenzen hinweg – förderten und praktizierten. Dies gilt übrigens auch für die Zusammenarbeit der Christdemokraten mit anderen politischen Parteien und Persönlichkeiten, die schon damals – im Unterschied zu deut-

schen Sozialdemokraten – die Einigung Europas in Frieden und Freiheit zu ihrer eigenen Sache und Zielsetzung gemacht haben. Die ethisch motivierte Neuordnung Europas durch die säkularen Entscheidungen der großen christlich-demokratischen Staatsmänner Schuman, de Gasperi und Adenauer wäre ohne die Unterstützung durch andere politische Parteien nicht realisierbar gewesen.

2. INITIATIVEN UND PROGRAMME

Die dauerhafte Vereinigung Europas in Frieden und Freiheit war und ist eine gute Idee. Aber– auch gute Ideen realisieren sich nicht autonom und automatisch. Es bedarf konstruktiver Initiativen, realistischer Programme, des rationellen Einsatzes der verfügbaren Kräfte, der Geduld und einer „Politik mit langem Atem“, um Widerstände zu überwinden, Hindernisse zu beseitigen und die gesetzten Ziele zu erreichen.

In diesem Sinne sagte Konrad Adenauer am 10. Dezember 1951 vor dem Europarat in Straßburg: „Die Politik ist die Kunst des Möglichen. Das heißt: sie muß mit einem gesunden Realismus ihre Handlungen den Gegebenheiten anpassen. Sie muss, wenn das Ganze nicht erreichbar ist, den Teil davon verwirklichen, der möglich ist“.

Als „stärkste Waffe“ in der Politik bezeichnete Konrad Adenauer Geduld und Folgerichtigkeit. Für ihn war ein „christlicher Realismus“ erfolgversprechender als alle noch so vehement vertretenen illusionären Ideologien. Für den Realpolitiker galt der Satz: Man darf das Mögliche nicht am Wünschenswerten scheitern lassen!

Im Bewusstsein dieser Erfordernisse haben christliche Demokraten mit einer Fülle von Initiativen und Programmvorschlägen die europäische Integration aktiviert und durch die Schaffung europäischer Institutionen stabilisiert. Beispielhaft sind hier zu nennen:

1. Der auf einen Vorschlag seines Mitarbeiters Jean Monnet beruhende Plan des französischen Christdemokraten Robert Schuman über die Schaffung einer Montanunion von Frankreich und Deutschland vom 9. Mai 1950.
2. Der Plan des französischen Christdemokraten Pierre Pflimlin über die Organisation der europäischen Agrarmärkte vom 20. März 1951.

3. Die Resolution der Internationalen Union der Christlichen Demokraten zur Schaffung einer europäischen supranationalen Autorität vom 6. September 1953.
4. Die Rede des Bundeskanzlers Konrad Adenauer zur europäischen Einigungspolitik am 29. April 1954 im Deutschen Bundestag.
5. Die Rede des deutschen Christdemokraten Walter Hallstein zur Frage der Politischen Union Europas am 20. Januar 1968.
6. Der Bericht des christlich-demokratischen Ministerpräsidenten von Luxemburg, Pierre Werner, über die stufenweise Verwirklichung einer europäischen Wirtschafts- und Währungsunion vom 8. Oktober 1970.
7. Der Vier-Stufen-Plan des deutschen Christdemokraten Rainer Barzel für die Politische Union Europas vom 10. Juni 1971.
8. Das Aktionsprogramm der CDU/CSU zur politischen Integration Westeuropas vom 18. Januar 1972.
9. Der deutsche Christdemokrat Heinrich Aigner veröffentlicht sein „Plädoyer für einen Europäischen Rechnungshof“ (Januar 1973).
10. Der Bericht des christlich-demokratischen belgischen Ministerpräsidenten Leo Tindemans über die Europäische Union vom 29. Dezember 1975).
11. Auf der Grundlage eines Entwurfs der CDU-Abgeordneten Rudi Luster und Gero Pfennig veröffentlicht die CDU/CSU-Gruppe im Europäischen Parlament zusammen mit einigen anderen EVP-Abgeordneten am 13. September 1983 den „Entwurf einer Verfassung der Europäischen Union“ (EP-Dok. 1-653/83).⁷

Die vorstehend genannten Impulse und Initiativen europäischer Christdemokraten sind nur einige Beispiele aus einer kaum überschaubaren Fülle von Problemanalysen, Lösungsvorschlägen, Anregungen, Programmen, Gesetzesvorlagen und institutionellen Aufbau- und Ausbauarbeiten, durch die neue Lebenschancen der Europäer und ein starkes Europa der Freiheit und Menschenrechte geschaffen wurden.

3. INSTITUTIONEN UND INVESTITIONEN

Von Jean Monnet stammt der Satz „Nichts ist möglich ohne Menschen und nichts ist von Dauer ohne Institutionen“.

Am 19. Januar 1956 übermittelte Konrad Adenauer den Mitgliedern seiner Bundesregierung eine Direktive, die wesentliche Elemente seiner europapolitischen Vision enthielt und seinen staatsmännischen Realismus

in der Beurteilung künftiger Erfordernisse der europäischen Integration beweist. Adenauer wies seine Minister an, die europäische Integration mit allen in Betracht kommenden Methoden zu fördern und hierbei die Schaffung geeigneter gemeinsamer Institutionen anzustreben, um im Sinne der großen politischen Zielsetzung eine feste Bindung (Kohäsion) der Mitgliedstaaten herbeizuführen. Im Hinblick auf die Herstellung eines gemeinsamen europäischen Marktes forderte er europäische Organe mit Entscheidungsbefugnissen, um dadurch das Funktionieren dieses Marktes zu sichern und vor allem um die politische Weiterentwicklung Europas zu fördern.

Die existentielle Notwendigkeit eines Europäischen Parlaments mit entsprechenden Entscheidungsbefugnissen hat Konrad Adenauer mit seinem ihm eigenen Weitblick bereits vor mehr als fünf Jahrzehnten erkannt und beschrieben.

Die vertraglichen Beratungs-, Kontroll- und Mitwirkungsbefugnisse sowie die Mitentscheidungsrechte des Europäischen Parlaments umfassen eine Vielzahl von Aufgaben und Funktionen, die mit folgenden Schlüsselworten gekennzeichnet werden können:

1. Die Artikulations- und Repräsentationsfunktion, d.h. die Aufgabe, die Anliegen, Nöte, Sorgen und Erfordernisse der europäischen Bürger aufzugreifen und in die europäische Politik einzubringen.
2. Die Kommunikationsfunktion, d.h. die Aufgabe, durch persönliche Kontakte und durch Medien die Verbindungen zwischen Wählern und Gewählten herzustellen und proeuropäisch zu nutzen.
3. Die Gesetzgebungsfunktion, d.h. die Aufgabe, Problemlösungsvorschläge zu erarbeiten und – nach Möglichkeit – in Gesetzen (Richtlinien etc.) zu verankern.
4. Die Kontrollfunktion, d.h. die Aufgabe, durch geeignete Institutionen und Methoden die Effizienz, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit der europäischen Politik zu optimieren.
5. Die Mitwirkung bei der Wahl (oder Abwahl) der Exekutive, d.h. die Aufgabe, den Einfluss der Volksvertretung bei der Ernennung der Mitglieder der Kommission mit wirksam werden zu lassen.
6. Die Rekrutierungsfunktion, d.h. die Aufgabe, bei der Auswahl und Ausbildung von Führungskräften für die europäische Politik auf allen Entscheidungsebenen mitzuwirken.

7. Die Integrationsfunktion, d.h. die Aufgabe – im Sinne der o.a. Zielsetzungen Konrad Adenauers –, eine „feste Bindung“ und Kohäsion der europäischen Völker und Staaten zu fördern sowie die politisch-institutionelle Weiterentwicklung der Gemeinschaft zu konzipieren und zu realisieren. (Das Europäische Parlament als gemeinschaftsentwickelndes Organ).

In all diesen Aufgabengebieten hat das Europäische Parlament wertvolle Beiträge zur europäischen Integration geleistet. Dies gilt vor allem für die Mitglieder und Mitarbeiter der EVP-Fraktion.

Als vor fünfzig Jahren, im Jahre 1958, die Römischen Verträge in Kraft traten, fand die erste Sitzung der beratenden Versammlung (Vorläufer des Europäischen Parlaments) in Straßburg statt und wählte den christlichen Demokraten Robert Schuman zum ersten Präsident. Ebenfalls im Jahre 1958 wird der deutsche Christdemokrat Walter Hallstein erster Präsident der EWG-Kommission.

Es ist kein Zufall, wenn viele Fortschritte und Weichenstellungen der europäischen Integration mit den Namen europäischer Christdemokraten als Präsidenten europäischer Institutionen verbunden sind. Dies gilt in gleicher Weise für christlich-demokratische Vorsitzende von Fraktionen, Fachausschüssen, interparlamentarischen Delegationen sowie für Obleute, Berichterstatter und den Initiatoren von weitreichenden Innovationen, z.B. Europäische Währung, Europäische Zentralbank, Europol, Europäischer Rechnungshof usw.

Da eine den Leistungen dieser europäischen Christdemokraten gerecht werdende Auflistung und Würdigung viele hundert Seiten füllen würde, kann an dieser Stelle nur auf die Publikationen der EVP und der Konrad-Adenauer-Stiftung hingewiesen werden. Die CDU/CSU-Gruppe in der EVP-Fraktion hat die Aktivitäten und Initiativen der deutschen Christdemokraten u.a. in zwei Sammelbänden dargestellt und interpretiert.⁸

Im Geleitwort zum Sammelband „Europa als Auftrag“ schrieb der deutsche Bundeskanzler Helmut Kohl schon 1997: „Die europäische Integration ist eine große Erfolgsgeschichte unserer Zeit. Daran haben Abgeordnete des Europäischen Parlaments einen großen Anteil [...] Als die starke Fraktion der politischen Mitte Europas war die EVP im Europäischen Parlament maßgebend an der aufbauenden und ausgleichenden Politik

beteiligt. Zahlreiche Impulse und Initiativen kamen und kommen von Abgeordneten der EVP und hier nicht zuletzt von Mitgliedern der CDU/CSU. Von beachtlicher Bedeutung war das positive Votum des Europäischen Parlaments für die Erweiterung der Europäischen Union, das auch in starkem Maße auf die engagierte Haltung der deutschen Abgeordneten aus CDU und CSU zurückzuführen ist“.

Christliche Demokraten haben ihre Arbeit für die europäische Integration manchmal als Investitionstätigkeit bezeichnet. Investieren heißt, in der Gegenwart materielle und immaterielle Ressourcen einsetzen, um in der Zukunft sicherer und besser leben zu können. Vergleicht man die erste Hälfte des 20. Jahrhunderts mit der zweiten Hälfte, so ist Helmut Kohls positives Urteil über die „große Erfolgsgeschichte unserer Zeit“ mehr als berechtigt. Fragt man in diesem Zusammenhang nach den Ursachen und Autoren der Erfolgsgeschichte, so wird der Name des Christdemokraten Helmut Kohl als „Ehrenbürger Europas“ in einem Zusammenhang mit den Namen Robert Schuman, Alcide de Gasperi und Konrad Adenauer genannt werden.

Die Teilhabe und maßgebende Mitwirkung christlicher Demokraten an der Entwicklung Europas ist historisch beweisbar. Ebenso beweisbar sind die Verdienste anderer Gruppen, Parteien und Persönlichkeiten um die europäische Integration. Sieht man von der subjektiven Bewertung der politischen Entscheidungen ab, so ist die Macht der Tatsachen ausschlaggebend für die Darstellung der Ereignisse und Entwicklungen. Die Fragen „Was war?“ und „Wie wurde es?“ werden in den Geschichtsbüchern beantwortet. Die so genannte „virtuelle Geschichte“ beschäftigt sich mit der Frage „Was wäre gewesen, wenn?“

Nach Auffassung des Historikers Robert Cowley kann die Diskussion über die möglichen Antworten auf Fragen dieser Art zu einem besseren Verständnis der Geschichte beitragen.⁹ Für die Geschichte Europas im 20. Jahrhundert wären dann u.a. folgende Fragen bedenkenswert:

- Was wäre geschehen, wenn am 21. Oktober 1945 in den Wahlen zur Nationalversammlung in Frankreich die Kommunisten als stärkste Partei auch die absolute Mehrheit gewonnen und damit die Politik für vier Jahre in ihrem Sinne gestaltet hätten?

- Was wäre geschehen, wenn die USA am 23. April 1946 die Forderung der Sowjetunion und Frankreichs nach einer Viermächtekontrolle des Ruhrgebietes nicht zurückgewiesen hätten?
- Was wäre geschehen, wenn am 18. April 1948 nicht die italienischen Christdemokraten die nationale Wahl gewonnen hätten, sondern die Kommunisten und Linkssozialisten?
- Was wäre geschehen, wenn nach der ersten Bundestagswahl am 14. August 1949 der Vorsitzende der SPD, Kurt Schumacher, – wie allgemein erwartet – zum Bundeskanzler gewählt worden wäre und nicht der Vorsitzende der CDU, Konrad Adenauer (mit einer Stimme Mehrheit)?

Auch wenn man Fragen der virtuellen Geschichte als Gedankenspielerei beiseite schiebt, das Denken über Alternativen gehört zum Recht auf Selbstbestimmung des Staatsbürgers in der Demokratie. Vor 2.500 Jahren, in den ersten demokratischen Strukturen der griechischen Stadtstaaten, sagte der Reformler Solon: „Alles im voraus zu schaun, alles zu prüfen tut not!“ Und der Dichter Epicharm schrieb: „Nicht nachbedenken, sondern vorbedenken soll der weise Mann“.

3. PROBLEME UND ERFORDERNISSE

Da die Geschichte Europas kein „Fortsetzungsroman“ ist, enthält die Zukunft auch weiterhin Probleme, Erfordernisse und Herausforderungen. In einem Kommentar zum Thema „Die EU und die Christen im Irak. Christentum und Europa“ (*Die Welt* vom 26. Juli 2008, S. 6) schreibt Thomas Schmid u.a.: „Die EU hat in Gestalt ihrer Innenministerkonferenz, die soeben über Schäubles Vorschlag beriet, wieder einmal bewiesen, dass sie viel zu oft zu klaren und guten Entscheidungen nicht fähig ist. Sie versenkt die Probleme im innerstaatlichen Gerangel. [...] [...] Das Ergebnis: kein Verfahren in Sicht und konkret keine Hilfe für die in Gefahr lebenden Christen. Das ist beschämend: Wieder zeigt die EU, wie wenig sie mit der Tradition anfangen kann, in der sie wurzelt“.

Die mit Recht beklagte Dominanz partikularer und kurzsichtiger Interessen über die lebenswichtigen und gemeinsamen Interessen der Europäer ist ursächlich mit der mangelhaften Funktionsfähigkeit der EU verbunden. In seinen *Gedanken über Politik und Staatsführung* schrieb Niccolo

Machiavelli vor rund 500 Jahren: „Man darf einem Staat nie eine solche Verfassung geben, daß einige wenige in der Lage sind, einen Beschluss aufzuhalten, der im Lauf der Dinge zur Funktionsfähigkeit der Staatsmaschine nötig ist“.¹⁰

Die – bisher vergeblichen – Versuche, Europa aus seiner „masochistischen Selbstblockade“ zu befreien, müssen fortgesetzt werden, um die Funktionsfähigkeit der Europäischen Union und ihrer Organe zu gewährleisten. Funktionsfähig ist die EU aber erst dann, wenn sie über jene Entscheidungsfähigkeit, Handlungsfähigkeit und Durchsetzungskraft (*Law-enforcing-capacity*) verfügt, die für andere Mächte (Global Players) selbstverständlich sind.

Die Neigung vieler Zeitgenossen, alle Übel dieser Welt dem „Westen“ anzulasten – der Begriff „Euromasochismus“ ist nicht ganz unberechtigt –, übersieht jene Errungenschaften und Werte – Freiheit, Menschenrechte, Demokratie u.a. –, die heute weltweit gefordert werden und die nicht zuletzt von „westlichen“ Denkern und Akteuren hervorgehoben und durchgesetzt wurden.

Gabor Steingart verdient Zustimmung, wenn er schreibt: „Wer seine Werte verteidigt, der verbreitet sie. Asien hat ein Recht zum Aufstieg. Aber: Der Westen darf mit gleichem Recht dafür kämpfen, dass seine Errungenschaften überleben“.

Unter diesen Aspekten wird die im Jahre 2007 von der EU-Ratspräsidentin Angela Merkel zur Diskussion gestellte transatlantische Freihandelszone nicht nur ein starker Motor der sozialökonomischen Entwicklung sein, sondern vor allem eine dynamische Kraft zum Schutz und zur nachhaltigen Stärkung jener Errungenschaften und immateriellen Werte, ohne die Europa nicht mehr Europa sein würde. So wie der am 1. April 1949 beschlossene Nordatlantikpakt zur Grundlage einer Wertegemeinschaft wurde, so könnte „ein den Nordatlantik umschließender Verbund von Demokratien und Marktwirtschaften“ (G. Steingart) die Zukunftsfähigkeit der Europäischen Union bewahren und vertiefen.

Die europäische Integration – das ist die Verständigung über gemeinsame Werte. Die europäische Politik braucht eine Vertiefung, nicht nur um die Handlungsfähigkeit der EU-Institutionen zu verbessern, sondern vor allem, um die übergeordneten und dauerhaften Erfordernisse Euro-

pas zu ergründen und zu gestalten. Die Aufgaben einer Wiedererweckung verpflichtender Werte und einer neuen moralischen Aufklärung sind lösbar. Die europäische Geschichte kennt mehrere Beispiele erfolgreich beantworteter Herausforderungen. Die Reform von Cluny, die Aufklärung im 18. Jahrhundert und die Grundlegung der europäischen Integration, vor allem durch christlich-demokratische Staatsmänner wie Robert Schuman, Alcide de Gasperi und Konrad Adenauer, sind u.a. hier zu nennen. Diese Gründerväter des neuen Europas waren überzeugte Christen, für die Ethos, Moral und Religion, auch im Sinne einer Bindung an höhere und verpflichtende Werte, kein überflüssiges oder überlebtes Brauchtum waren, sondern existentielle Erfordernisse für ein menschenwürdiges Leben in Freiheit, Frieden und Sicherheit. Die Zukunftsfähigkeit Europas erfordert die Bewahrung und Achtung seiner Werte.

Es ist nicht nur einem glücklichen Zufall zu verdanken, sondern entspricht auch der Bedeutung christlicher Demokraten für die Entwicklung Europas, wenn anlässlich der Feier des 50. Jahrestages der Unterzeichnung der Römischen Verträge die „Berliner Erklärung der 27 Mitgliedsstaaten der Europäischen Union“ am 25. März 2007 von den drei – christlich-demokratischen – Präsidenten der obersten EU-Organe unterzeichnet wurde.

Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel MdB als Präsidentin des Rates der Europäischen Union, Professor Dr. Hans-Gert Pöttering MdEP als Präsident des Europäischen Parlaments, und José Manuel Durão Barroso als Präsident der EU-Kommission setzen damit im 21. Jahrhundert die große Tradition fort, die in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts durch Konrad Adenauer, Robert Schuman, Alcide de Gasperi und Walter Hallstein (als erstem Präsidenten der Kommission) begonnen wurde.

Die Bedeutung christlicher Demokraten für die Entwicklung Europas ist in historischer Betrachtung offenkundig und dokumentarisch beweisbar.

Die Verantwortung christlicher Demokraten für die Zukunft Europas und die Bewahrung seiner Werte und Kultur ergibt sich aus dem christlichen Menschenbild und der Verantwortungsethik der politischen Entscheidungsträger. In diesem Sinne gilt das Wort der österreichischen Dichterin Marie von Ebner-Eschenbach: „Macht ist Pflicht – Freiheit ist Verantwortlichkeit“.

- 1| H. Seefeld u. E. Klepsch, *Stimmen der Welt im Europäischen Parlament, Bonn 1988, S. 121.*
- 2| G. Rinsche, *Schlüsselworte der Politik, Recklinghausen 1986, S. 24 ff.*
- 3| *Ebenda, S. 26.*
- 4| *Verfolgung und Widerstand 1933-1945, hrsg. von der KAS, S. 205.*
- 5| K. Adenauer, *Erinnerungen 1945-1953, Fischer TB, S. 202.*
- 6| J. Schwarz (Hrsg.), *Der Aufbau Europas, Pläne und Dokumente 1945-1980, S. 103 ff.*
- 7| K. Beilken (Hrsg.) *Architekten und Baumeister des europäischen Hauses, Bonn 1993, S. 317.*
- 8| G. Rinsche und J. Friedrich (Hrsg.), *Europa als Auftrag. Die Politik deutscher Christdemokraten im Europäischen Parlament 1957-1997, Köln 1997, sowie: Weichenstellung für das 21. Jahrhundert. Erfordernisse und Perspektiven der europäischen Integration, Köln, Weimar, Wien 1998.*
- 9| Robert Cowley (Hrsg.), *Was wäre gewesen wenn, Knauer TB, München 2002.*
- 10| Niccolò Machiavelli, *Gedanken über Politik und Staatsführung, Kröner Ausgabe, S. 66.*

EUROPA UND DIE BÜRGER

KONSEQUENZEN FÜR DIE POLITISCHE BILDUNG

Melanie Piepenschneider | Martin Reuber

Die europäische Einigung hatte immer das Ziel, das friedliche Zusammenleben unterschiedlicher Völker zum Wohle aller zu organisieren. Dies schloss die Schaffung und Sicherstellung von Freiheit und Wohlstand ein. Die europäischen Einigungsbemühungen im 20. Jahrhunderts waren immer ein Projekt für die Bürger, auch wenn es von Eliten erdacht und umgesetzt wurde. Nach dem Ende der alten Weltordnung steht die EU vor der Herausforderung, ihrem zunehmenden Einfluss in den internationalen Beziehungen durch politische Handlungsfähigkeit gerecht zu werden.

So lange die EU neben lokaler, regionaler und staatlicher Ebene „nur“ eine weitere Bühne für politisch Handelnde im Sinne der Interessen ihres Nationalstaates darstellte, wurde die Frage nach Bürgernähe und Demokratisierungsgrad vor allem in Fachkreisen gestellt und diskutiert. Je mehr sich die EU zu einem eigenen Akteur auf der Weltbühne entwickelte, je mehr Rechte und Kompetenzen die Organe der EU durch Vertragsrevisionen erhielten, desto kritischer wurde das Verhältnis zwischen der EU und ihren Bürgern.¹

1. EUROPA UND DIE GLOBALISIERUNG

Die voranschreitende Globalisierung hat eine Entgrenzung kultureller, wirtschaftlicher und militärischer Spielräume aber auch ein dichter werdendes Netz von internationalen Abhängigkeiten zur Folge. Für die nationale Politik bedeutet das, durch internationale Kooperationen, allem voran durch die europäische Integration ihre Handlungsfähigkeit zu stärken. Die Einschätzung, dass es Deutschland heute am Hindukusch zu verteidigen gilt², ist das Ergebnis von territorial nicht mehr begrenzten Bedrohungspotenzialen. Die nationalen Grenzen sind weder wirtschaftlich noch militärisch ein wirksamer Schutz gegen internationale Einflüsse. Vielmehr schränken sie umgekehrt den Handlungsspielraum der Regierungen und der Sicherheitsorgane erheblich ein. Die EU kann und muss daher als politische Antwort auf die Risiken der Globalisierung verstanden werden.

Die Europäische Union erprobt seit nunmehr fast fünfzig Jahren Regeln und Mechanismen, die den Anforderungen einer globalisierten Welt entsprechen. In einer globalisierten Welt entziehen sich Gestaltungs- und Entscheidungswege immer mehr dem staatlichen Rahmen, der Bedarf an Abstimmung und Kooperation der Nationalstaaten wächst. Die EU hat diese Entwicklung früh vorweggenommen. Seit den 1950er Jahren reflektiert sie im Kleinen die Vernetzungen und gegenseitigen Abhängigkeiten, die Kooperationsformen und die Einschränkungen nationaler Souveränität, wie sie die globalisierte Welt von heute kennzeichnen.

Was in den 1950er Jahren im Bereich der Wirtschaft mit dem *Gemeinsamen Markt* begann, setzte sich Anfang der 1970er Jahre durch erste Schritte auf dem Weg zu einer *Gemeinsamen Außenpolitik* fort. Zunächst außerhalb der institutionellen Strukturen der Europäischen Gemeinschaften und unter ausdrücklichem Ausschluss von sicherheitspolitischen Fragen begann das Projekt als eine Koordinierung außenpolitischer Positionen zwischen den Außenministern der Mitgliedstaaten im Rahmen der Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ). Im Laufe der Jahre wurden Bestimmungen über die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) in das europäische Vertragswerk eingeführt und der Einstieg in eine gemeinsame Verteidigungspolitik festgelegt (Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik). Heute trifft sich der Rat der Außenminister regelmäßig, nicht mehr nur um wie zu Beginn der Integration über die „Allgemeinen Angelegenheiten“ der EU zu beraten, sondern außen-

politische Fragen zu diskutieren und zu entscheiden. Das Politische und Sicherheitspolitische Komitee (PSK) beobachtet ständig die internationale Lage im außen- und sicherheitspolitischen Bereich und unterstützt den Rat in seiner Entscheidungsfindung. Mit dem Hohen Vertreter für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) verfügt die EU seit 1999 außerdem über einen obersten Diplomaten, dem mit dem Lissabon-Vertrag ferner ein Europäischer Diplomatischer Dienst zur Seite gestellt werden soll.³ Trotzdem krankt das System immer noch an der vorgeschriebenen Einstimmigkeit in diesem Politikfeld, was die Formulierung einer gemeinsamen Politik erschwert und häufig nur zur Einigung auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner führt.

In den Bereichen der inneren und äußeren Sicherheit (Einwanderungskontrolle und Terrorismusbekämpfung), des Klimaschutzes und der Energiesicherheit sieht der Lissabon-Vertrag eine noch engere europäische Zusammenarbeit vor. Die Union bündelt damit die gemeinsamen Interessen ihrer Mitgliedstaaten in globalen Politikfeldern, stärkt die EU und reagiert so auf Gefahren, gegen die sich der einzelne Mitgliedstaat nicht mehr wirksam wehren kann. Eine Rückverlagerung von Kompetenzen in diesen Handlungsfeldern auf die nationale Ebene würde unweigerlich zu einem Verlust an Sicherheit führen. Der Zusammenschluss europäischer Staaten stellt sonach ein vitales außenpolitisches Interesse aller Mitgliedstaaten dar.

Der Vorteil der europäischen Integration liegt darin, die unterschiedlichen Stärken der einzelnen Mitgliedstaaten zu bündeln und eine gemeinsame Antwort auf die internationalen Herausforderungen zu finden. Die offensichtlichen Gewinne eines größeren Marktes sind in der öffentlichen Wahrnehmung unterdessen in den Hintergrund getreten, so dass der Blick auf die Verluste fällt. Im Unterschied zum geltenden Nizza-Vertrag spricht der neue Lissabon-Vertrag aber nicht von einer „offenen“, sondern einer „wettbewerbsfähigen sozialen Marktwirtschaft“ (Art. 3 EUV). Damit ist ausdrücklich die soziale Dimension als Teil des Binnenmarktes anerkannt.

Die Fortentwicklung der EU seit den siebziger Jahren und zwar sowohl in der institutionellen Struktur wie in ihren Tätigkeitsfeldern ist eine Reaktion auf die anwachsenden Herausforderungen einer sich globalisierenden Welt. Die EU konnte und hat sich dieser Aufgabe gestellt – und muss dies auch weiter tun.

Aufgabe der politischen Bildung ist es, den Wandel der EU in ihrer Ausrichtung deutlich zu machen. Die Gründungs-idee war es, eine Organisation zu schaffen, die Freiheit, Sicherheit und Wohlstand in den Mitgliedstaaten fördert. Die EU bietet einen Rahmen, in dem ihre Mitgliedstaaten die gemeinsamen Interessen in Politik, Kultur und Wirtschaft bündeln und damit durchsetzungsfähig machen. Heute ist die EU auch als Akteur in der Weltpolitik gefragt. Länder außerhalb des Gebietes der EU hegen Erwartungen und bitten um Unterstützung bei der Bewältigung von Konflikten und in der Organisation von Freiheit, Sicherheit und Wohlstand. Dies ist den Bürgerinnen und Bürgern verständlich zu machen, ihnen muss die internationale Dimension der EU verdeutlicht werden.

2. EUROPA UND DIE NATIONALE IDENTITÄT

Es werden immer wieder Befürchtungen laut, dass es in einer erweiterten Union zum Verlust der nationalen Identität kommen werde und dass sich zentralisierende Tendenzen durchsetzen.

Europäisches Handeln geschieht weithin auf der Grundlage einer mit den Mitgliedstaaten geteilten Zuständigkeit. Hier wird die EU nach dem Subsidiaritätsprinzip nur tätig, sofern und soweit z.B. in den Bereichen Binnenmarkt, Verbraucherschutz, Energie und innere Sicherheit die politischen Ziele durch Maßnahmen der EU besser verwirklicht werden können. Die Union muss aber begründen, dass einzelstaatliche Maßnahmen einen grenzüberschreitenden Handel oder eine grenzüberschreitende Kriminalitätsbekämpfung eher behindern als fördern. Es bleiben den Mitgliedstaaten immer noch zahlreiche Möglichkeiten gegen eine europäische Maßnahme Einspruch zu erheben.

Der Lissabon-Vertrag sieht sogar die Möglichkeit der Rückverlagerung von Kompetenzen an die Mitgliedstaaten vor. Auf diese Weise tragen die vertragsschließenden Staaten der Subsidiarität europäischen Handelns Rechnung. An prominenter Stelle heißt es: „Die Union achtet die Gleichheit der Mitgliedstaaten vor den Verträgen und ihre jeweilige nationale Identität, die in ihren grundlegenden politischen und verfassungsmäßigen Strukturen einschließlich der regionalen und lokalen Selbstverwaltung zum Ausdruck kommt.“ (Art. 4 EUV).

Mit dem Lissabon-Vertrag soll darüber hinaus die politische Beteiligung der nationalen Parlamente noch einmal erweitert werden. Zum frühest-

möglichen Zeitpunkt werden die nationalen Parlamente von Gesetzgebungsvorhaben informiert. Das ermöglicht ihnen eine frühzeitige Stellungnahme zu einem Gesetzentwurf. Diese Stellungnahme muss im europäischen Rechtssetzungsverfahren berücksichtigt werden und kann bei entsprechendem Quorum dazu führen, dass der Entwurf nicht weiter beraten wird. Ferner wird den nationalen Parlamenten ein Klagerecht vor dem Europäischen Gerichtshof zugesprochen. Es kann in Anspruch genommen werden wegen des mutmaßlichen Verstoßes eines Gesetzgebungsaktes gegen das Subsidiaritätsprinzip.

Diese Regelungen sind Ergebnis jahrelangen Ringens um eine Balance zwischen der Handlungsfähigkeit der Union einerseits und den der Anerkennung der dezentralen politischen Ordnung der Mitgliedstaaten sowie ihrer Verfassungstraditionen andererseits. Für die Bürger geht es darum, Transparenz zu schaffen – wer ist wofür zuständig und politisch verantwortlich? –, um so die Identifikation mit europäischem Handeln zu stärken. Dies ist vor allem eine Informations- und Kommunikationsaufgabe. Neben den *institutionellen* Veränderungen im europäischen Vertragswerk, die Abhilfe schaffen sollen, gibt es eine ganze Reihe *praktischer* Ansätze. So hat die Europäische Kommission seit dem Weißbuch über „Europäisches Regieren“⁴ aus dem Jahr 2001 immer wieder Vorschläge für eine stärkere Transparenz und Kommunikation mit dem Bürger in der Europapolitik und seiner Einbeziehung durch politische und kulturelle Aktivierung der Menschen gemacht.

Die Kommission hat sich in diesem Zusammenhang mit der Frage befasst, wie sichtbar gemacht werden kann, welche Interessengruppen Einfluss auf die Formulierung der Europapolitik nehmen.⁵ Im Jahr 2006 nannte sie außerdem das Ziel einer europäischen Kommunikationspolitik, die Kommunikationskluft zwischen der Europäischen Union und ihren Bürgern durch Internetforen und öffentliche Debatten, durch politische Bildung und Entwicklung von Unterrichtsmaterialien, durch die Zusammenarbeit mit den Rundfunkanstalten, und europäischen Fortbildungsprogrammen zu überbrücken.⁶

Aufgabe der politischen Bildung ist es, das Spannungsverhältnis zwischen Subsidiarität und den entsprechenden Regelungen in den Europa-Verträgen zur Durchsetzung und Einhaltung dieses sowie den notwendigen zentralisierenden Elementen darzustellen. Dabei gilt es deutlich zu machen und nachzuweisen, dass europäisches Handeln von der Idee der Solidari-

tät gemeinsamer Interessen getragen ist, deren verbindende Grundlage das kulturelle, religiöse und humanistische Erbe Europas (Präambel EUV/Lissabon-Vertrag) darstellt. Es ist umso mehr von fundamentaler Bedeutung, eine öffentliche Debatte einerseits über die gemeinsamen Interessen zu führen, die allein durch das gemeinsame Handeln der Mitgliedstaaten auf europäischer Ebene international durchsetzbar sind und andererseits über die politischen Bereiche zu diskutieren, in denen die Mitgliedstaaten weiterhin das Heft in der Hand halten wollen.

Die Beachtung des Subsidiaritätsprinzips bei der Vermittlung Europas spielt eine herausragende Rolle. Mit der Stärkung dieses Prinzips, wird die Gesetzgebung auf europäischer Ebene besser durch die nationalen Parlamente kontrolliert. Der berechtigten Sorge um den Verlust der nationalen Identität wurde damit Rechnung getragen.

3. EUROPA UND DIE DEMOKRATIE

Der Europäischen Union wird mit wiederkehrender Regelmäßigkeit vorgeworfen, sie könne wegen ihrer mangelnden demokratischen Struktur nicht Mitglied der EU werden. Solche Bilder sind plakativ, in ihrer Aussagefähigkeit aber begrenzt. Um diesem Vorwurf, oft noch untermalt von der Tatsache, dass die Wahlbeteiligung zum Europäischen Parlament 2004 historische Tiefstände erreichte, etwas differenzierter auf den Grund zu gehen, bedarf es erst einmal einer Klarstellung, was denn unter dem vielbeschworenen Demokratiedefizit verstanden wird.

Dabei stehen wir vor dem Problem, dass auf der vertrauten staatlichen Ebene das bisherige repräsentative Demokratieverständnis in Frage gestellt und um Erweiterungen durch ein modernes plebiszitäres Demokratieverständnis gerungen wird (z.B. Bürgergesellschaft). Zugleich werden Erwartungen an eine europäische Demokratie geäußert, die mit einer weiteren Einschränkung der nationalen Souveränität einhergeht.

Von internationalen Organisationen wie NATO, UNO, OSZE, WTO oder Weltbank unterscheidet sich die Europäische Union dadurch, dass sie die Souveränität ihrer Mitgliedstaaten und damit auch die Kompetenzen ihrer demokratischen Organe wie Bundesrat und Bundestag berührt. Daraus ergibt sich zwangsläufig die Notwendigkeit einer demokratischen Legitimation von politischen Entscheidungen auf der EU-Ebene.

Bisher wurde der Begriff „Demokratie“ vor allem auf das Modell des Nationalstaates bezogen angewandt. Die Grundfrage lautete: Wie lässt sich erreichen, dass diejenigen demokratisch gewählt, kontrolliert und legitimiert werden, die die öffentliche Gewalt ausüben?⁷ Bezogen auf die EU ist dieser Ansatz nur bedingt tauglich. Denn die EU ist kein Bundesstaat. Und doch verpflichtet europäisches Recht die Staaten dazu, entgegenstehendes nationales Recht unangewendet zu lassen. Da die Mitgliedstaaten sich mit Zustimmung ihrer Parlamente durch die Ratifizierung der Verträge entschlossen haben, der europäischen Ebene in ausgewählten Bereichen weitgehende Gesetzgebungskompetenz zu übertragen und der nationalen Ebene die demokratische Kontrolle damit entzogen haben, können sie das Demokratiedefizit folglich nur durch eine volle Gleichberechtigung des Europäischen Parlaments abbauen. Je mehr Rechte die Mitgliedstaaten der EU einräumen, desto dringlicher ist die Ausweitung der Kontrollbefugnisse durch das Europäische Parlament.

1993 hat das Bundesverfassungsgericht dem europakritischen Vorwurf ausdrücklich widersprochen, dass den Abgeordneten im Bundestag substantielle Entscheidungsrechte verloren gingen. Solange folglich das Europäische Parlament nicht gänzlich gleichberechtigter Gesetzgeber ist und über den gesamten Haushalt der Gemeinschaft gleichberechtigt mitentscheiden kann, wird der Vorwurf des Demokratiedefizits nicht verstummen. Der Lissabon-Vertrag mit seinen weitreichenden Regelungen zu den Rechten des Europäischen Parlaments setzte genau dort an.

Auch wenn die Mitgliedstaaten durch den Ministerrat entscheidenden Einfluss auf die europäische Rechtsetzung nehmen, kommt letztendlich erst durch das Europäische Parlament eine wirklich demokratische Legitimation europäischer Rechtsakte zustande. Keine andere internationale oder europäische Organisation wie NATO, UNO, OSZE oder Europarat verfügen über parlamentarische Versammlungen, die wie das Europäische Parlament direkt gewählt werden und eine Gesetzgebungsfunktion haben. Die Vergangenheit der Demokratie war nationalstaatlich. Sie muss aber um eine europäische parlamentarische Demokratie erweitert und nicht wie vereinzelt gefordert, beschnitten werden.⁸

Aufgabe der politischen Bildung ist es, die Rechte und Kompetenzen des Europäischen Parlaments, welche sich immer mehr denen eines klassischen nationalen Parlaments annähern, zu vermitteln. Hierbei muss auf die verschiedenen nationalen Traditionen des Parlamentarismus' und der

Organisation des Staatswesens eingegangen werden. Zu unterstreichen ist dabei, dass die Demokratie ein (bewährtes) Ordnungsprinzip zwischen Bürger und Staat ist, welches auf Werten und Grundsätzen beruht, die nicht zur Disposition stehen - weder national noch europäisch. Davon zu unterscheiden ist die konkrete Organisationsform des Staates oder der EU – hier sind im Sinne von mehr Bürgernähe und im Zuge der verändernden politischen Handlungsspielräume Anpassungen des Systems unvermeidlich. Dieses „Europa im Werden“ zu vermitteln, bedeutet eine besondere Herausforderung für die politische Bildungsarbeit.

4. EUROPA UND DIE POLITISCHE VERANTWORTUNG

Die Beteiligung an der Europawahl im Jahr 2004 war die niedrigste seit ihrer Einführung.⁹ Die Attraktivität der EP-Wahlen scheint immer mehr abzunehmen – bei gleichzeitigem Zuwachs an Kompetenzen für das Europäische Parlament. Für diese paradoxe Situation gibt es unterschiedliche Erklärungsansätze. So ist schwer zu vermitteln, um was es bei den Europawahlen geht. Die Wahlkämpfe werden nach nationalem Wahlrecht, mit nationalen Kandidaten und in nationalen Wahlkreisen meist auch noch mit nationalen Themen geführt; die europäischen Parteien bleiben weitgehend Zusammenschlüsse nationaler Parteien, die Kandidatenaufstellung wird von nationalen Parteien vorgenommen, es fehlt ein einheitliches europäisches Wahlrecht und es können nur Listenkandidaten, nicht aber Direktkandidaten gewählt werden. Außerdem weist das Verhältnis von Mandatsträger zu Wahlberechtigten erhebliche Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten auf.

Es geht auch bei der Wahl 2009 noch nicht darum, eine europäische Regierung oder einen europäischen Präsidenten zu wählen, so dass nach der jüngsten Eurobarometer-Umfrage die europäischen Bürger(innen) zu 68 Prozent glauben, dass ihre Stimme nichts ändern wird¹⁰. Auch sind die Mitwirkungs- und Entscheidungsbefugnisse der Abgeordneten im Europäischen Parlament noch weithin unbekannt. Die Politikebene „EU“ erscheint vielen als zu weit entfernt von ihrer Wahrnehmung. Wahlen finden daher im nationalen Kontext statt, was eine europäische Personalisierung erschwert.

Im Lissabon-Vertrag soll das Europäische Parlament nicht nur als Gesetzgeber aufgewertet werden, er sichert erstmalig vertraglich zu, dass die bei Europawahlen ermittelte politische Mehrheit bei der Auswahl des

Kommissionspräsidenten Berücksichtigung findet. Weil nunmehr gegen das Europaparlament kaum noch Politik zu machen ist, könnte so auch die Bedeutung der Europawahl erheblich zunehmen.

Außerdem haben sich noch keine „echten“ europäischen Parteien ausgebildet. Es handelt sich mehr um europäische Parteienzusammenschlüsse, die eine Art Dachorganisation für die nationalen Parteienfamilien bilden. Die politisch wichtigen Entscheidungen und programmatischen Zuspitzungen werden daher immer noch von den nationalen Parteien dominiert. Die politischen Unterschiede der europäischen Parteien sind für die Bürgerinnen und Bürger noch nicht sichtbar genug. Dabei wurden mit der Reform des europäischen Vertragswerkes durch den Europäischen Gipfel in Maastricht die Parteien ausdrücklich im EG-Vertrag als wichtiger Faktor der Integration genannt. Im Jahr 2004 ist es dann gelungen, auch die Finanzierung der europäischen Parteien zu regeln und sie dadurch unabhängiger zu machen. Wie auf der nationalen Ebene sollen sie den politischen Willen der Unionsbürger zum Ausdruck bringen und zur Herausbildung eines europäischen Bewusstseins beitragen.

Auch wenn heute die Debatten und Abstimmungen über Rechtsakte in den Ministerräten der Öffentlichkeit frei zugänglich sind, so bleibt das Verhalten der nationalen Regierungsvertreter in diesen Ratsgremien doch den meisten Bürgerinnen und Bürger verschlossen. Für Bundestag und Bundesrat aber wurden im Zuge der Ratifizierung des Maastrichter Vertrages im Grundgesetz Verfahren eingeführt, die sie an der politischen Willensbildung des Bundes in europäischen Angelegenheiten beteiligen. Es wurde 1992 außerdem ein Ausschuss der Regionen im EG-Vertrag etabliert. Seit dem Amsterdamer Vertrag von 1997 nehmen ferner die Europaausschüsse der nationalen Parlamente in einer eigenen Versammlung informellen Einfluss auf die Europapolitik, ohne formell an Rechtssetzungsakten beteiligt zu sein. Dennoch wird die nationale Ebene noch viel zu wenig als Austragungsort europapolitischer Kontroversen wahrgenommen.

Der Umstand, dass die Bürger und Bürgerinnen nur schwer nachvollziehen können, welche politische Ebene für welche Entscheidungen die Verantwortung trägt, führt dazu, dass weder die nationalen oder regionalen Abgeordneten noch die Regierungen für ihre europapolitischen Entscheidungen von ihren Wählern zur Rechenschaft gezogen werden. In Deutschland werden die Bundestags- bzw. die Landtagsabgeordneten

und die Bundes- oder Länderregierungen nicht an dem von ihnen zu verantwortenden Teil an der Europapolitik gemessen.

Aufgabe der politischen Bildung ist es, Licht in den Dschungel der politischen Verantwortung zu bringen. Der Bürger darf mit seinem Unbehagen, nicht zu wissen, wen er letztendlich für eine politische Entscheidung wählt oder nicht wählt, nicht alleine gelassen werden. Der politische Bezugspunkt für den Bürger ist auf absehbare Zeit die nationale politische Ebene. Von ihr aus müssen Erklärungsansätze ausgehen. Hierbei sei vor Perfektionismus gewarnt: Der Bürger muss nicht zwingend die europäischen Entscheidungsgänge besser verstehen und kennen als die nationalen. Die Technik der Entscheidungsfindung interessiert ihn sowieso nur bedingt – meist in Abhängigkeit vom eigenen Betroffenheitsgrad. Aber ihm müssen die Grundzüge politischen Handelns, sowohl national wie europäisch, einsichtig werden.

5. EUROPA UND DIE BÜRGER

Im Zusammenhang mit dem Abbau des Demokratiedefizits spielt auch die Überlegung eine Rolle, einen Grundrechtsstandard wie ihn die Mitgliedstaaten kennen, auf europäischer Ebene zu gewährleisten. Die Europäische Charta der Grundrechte, die in einem Konvent unter der Leitung des ehemaligen Bundespräsidenten Roman Herzog entstanden ist, wurde auf dem Europäischen Gipfel in Nizza (Dezember 2000) von den Staats- und Regierungschefs feierlich angenommen. Sie stellt ein Kondensat aus den Verfassungen der Mitgliedstaaten, der Europäischen Menschenrechtskonvention und der Europäischen Sozialcharta dar. Mit dem Lissabon-Vertrag soll die Grundrechte-Charta geltendes Recht werden. Die Bürgerinnen und Bürger werden bei der Anwendung europäischen Rechts durch sie und ihre gerichtliche Durchsetzung vor Verletzungen ihrer Grundrechte geschützt.

Der gerichtliche Schutz erstreckt sich ferner auf die Grundfreiheiten, die den Kern des Binnenmarktes ausmachen. Bürger und Unternehmen sind berechtigt, vor nationalen Gerichten und unter bestimmten Voraussetzungen auch vor dem Europäischen Gerichtshof gegen ihre eigenen Staaten zu klagen, wenn diese gegen die Grundfreiheiten zu Lasten von Bürgern und Unternehmen verstoßen. Dieser Fall liegt immer dann vor, wenn der grenzüberschreitende Handel durch ungerechtfertigte staatliche Beschränkungen der Waren-, Arbeitnehmer-, Dienstleistungs-, Niederlas-

sungs- und Kapitalverkehrsfreiheit diskriminiert oder behindert wird. Die Folge solcher Beschränkungen sind regelmäßig die, dass z.B. Produkte aus dem EU-Ausland für die Konsumenten gar nicht oder nur unter erschwerten Bedingungen (z.B. höherer Preis) erwerbbar sind.

Aber nicht nur einen gerichtlichen Schutz der Interessen von Bürgern und Unternehmen sieht der Vertrag vor, auch außergerichtliche Beschwerdemöglichkeiten stehen den Betroffenen zur Verfügung. Das Europäische Parlament ernennt für die Dauer seiner Wahlperiode einen Bürgerbeauftragten, der Beschwerden über Missstände im Rahmen der Tätigkeit der Organe oder Einrichtungen der Gemeinschaft entgegennimmt. Der Ombudsmann kann bei berechtigten Beschwerden Untersuchungen einleiten, die er dem Europäischen Parlament und dem betroffenen Organ zuleitet; der Beschwerdeführer muss über das Ergebnis der Untersuchung in der von ihm gewählten Sprache informiert werden.

Ferner verfügt das Europäische Parlament über einen Petitionsausschuss. An ihn kann sich jede EU-Bürgerin bzw. jeder EU-Bürger in der eigenen Sprache wenden. Voraussetzung ist, dass es sich um Angelegenheiten handelt, die in die Tätigkeitsbereiche der Gemeinschaft fallen und die ihn oder sie unmittelbar betreffen. Diese Möglichkeit ist noch zu wenig bekannt, deshalb liegt die Anzahl der Petitionen deutlich unter der Anzahl der Petitionen beim Bundestag oder den Landtagen.

Einer Integration der Bürger in den Prozess der politischen Beteiligung dient auch die Einführung einer europäischen Unionsbürgerschaft. Sie wurde durch den Maastrichter Vertrag eingeführt und ist an eine der 27 Staatsbürgerschaften der Mitgliedstaaten geknüpft. Um die Bürger stärker an die Europäische Union zu binden, verleiht die Unionsbürgerschaft das Recht auf freien Aufenthalt der Person und ihrer Familienangehörigen in der Europäischen Union. Dieses Recht ist nicht wie zuvor an den Status des unselbständigen Arbeitnehmers, Dienstleisters oder des selbstständigen Unternehmers gebunden. Die Unionsbürgerschaft gewährt EU-Bürgern, die nicht in ihrem Heimatstaat leben (z.B. in Deutschland lebenden Spaniern, Polen etc.), außerdem ein wesentliches politisches Mitwirkungsrecht: Die Ausübung des aktiven und passiven Wahlrechts bei Kommunal- und Europawahlen.

Die Einbindung der Zivilgesellschaft in die Vorbereitungen einer europäischen Politik wird ganz unterschiedlich von den sogenannten Nicht-

Regierungsorganisationen wahrgenommen. In Brüssel gibt es zahlreiche Verbände und Unternehmensvertretungen, welche ihre nationalen Mitglieder über Positionen zu Themen und Entscheidungsfindungen in der EU informieren und der EU ihre Interessen näher bringen. Doch umfasst die Zivilgesellschaft Verbände und Vereinigungen mit sehr spezifischen gesellschaftlichen Interessen, aber ohne repräsentatives Mandat. Anderen Vereinigungen wie z.B. die Europa-Union, die weder für Arbeitgeber-, Arbeitnehmer- oder Selbständige, Verbraucher- und Umweltinteressen stehen, fehlt es an einer starken Lobby. Gleichwohl steht die Europa-Union allen Bürgerinnen und Bürgern für die Mitwirkung offen.

Durch den Europäischen Freiwilligendienst ist es im Zeitraum zwischen 1996 und 2006 gelungen, 30.000 junge Europäer für Aktivitäten zu gewinnen, die auf gegenseitiges Verständnis, Dialogfähigkeit und Solidarität junger Menschen in Europa zielen. Programme wie „Jugend in Aktion“ oder „Europa für Bürgerinnen und Bürger“ streben ebenfalls die Herausbildung eines gemeinsamen Bewusstseins und einer europäischen Öffentlichkeit durch grenzüberschreitende Kommunikation und die Beteiligung am demokratischen Leben an.¹¹

Zur Stärkung der Bürgerrechte will der Lissabon-Vertrag erstmals allen Bürgerinnen und Bürgern durch die europäische Bürgerinitiative das Recht einer aktiven Teilnahme am demokratischen Leben der Union ermöglichen. Unter Voraussetzung eines festgelegten Mindestquorums kann die Kommission aufgefordert werden, Vorschläge zu Rechtsakten zu unterbreiten. Mit diesem Instrument wird dem vielfachen Wunsch auch auf nationaler Ebene Rechnung getragen, plebiszitäre Elemente in die repräsentative Demokratie einzufügen, die weiterhin das Leitbild bleibt.

Die nationalen Referenden werden immer wieder als Mittel empfohlen, die Bürger mit Europa zu versöhnen. Auffällig ist indes, dass ein ablehnendes Referendum wie im Juni 2008 in Irland über den Lissabon-Vertrag keine Aussage über die generelle hohe Zustimmung zur europäischen Integration der Iren darstellt. Daraus lässt sich der Schluss ziehen, dass die Durchführung von Referenden politisch abgewogen werden muss, damit nicht kampagnenfähige und mobilisierungsstarke partikulare Interessen solche plebiszitären Elemente wie ein Referendum instrumentalisieren.

Auch wenn damit auf der europäischen Ebene längst noch nicht die Beteiligungsmöglichkeiten für den Bürger gegeben sind, wie auf der nationalen Ebene, so ist doch das ernste Bemühen erkennbar, Europa mit seinen Bürgern zu versöhnen und um Interesse und Engagement für Europa zu werben. Die Tatsache, dass die EU kein Staat im landläufigen Sinne ist und dass die Mitgliedstaaten wesentliche Teile ihrer Souveränität nicht abgegeben haben, dass die Völker Europas sich nicht als europäisches Volk verstehen, bildet auf absehbare Zeit eine Grenze für die europäische Demokratie.

Die hier genannten Maßnahmen lassen ein verstärktes Interesse der europäischen Ebene erkennen, die Bürger an Europa zu binden. Europapolitik soll ihnen nicht nur vermittelt werden, sie soll auch Impulse von den Bürgern Europas erhalten. Das setzt voraus, dass die Bürger von diesen Instrumenten Kenntnis haben, aber auch willens und bereit sind, diese zu nutzen.

Aufgabe der politischen Bildung ist es, die Mitwirkung der Bürgerinnen und Bürger an der europäischen Politik offensiv zu vermitteln, d.h. sie zu motivieren und zu befähigen, die ihnen zur Verfügung stehenden Möglichkeiten auch aktiv wahrzunehmen.

6. KONSEQUENZEN FÜR DIE POLITISCHE BILDUNG

Der italienische Christdemokrat Pietro Adonnino wurde von den Staats- und Regierungschefs 1984 beauftragt, Vorschläge zu einem „Europa der Bürger“ zu unterbreiten.¹² Seine Forderungen fanden im Maastrichter Vertrag von 1992 und in den folgenden Vertragsänderungen Beachtung. In der Erklärung von Laeken¹³ und in der darauf folgenden Diskussion um eine Verfassung für Europa¹⁴ spielte das Thema Bürgernähe eine entscheidende Rolle. Die Empfehlungen zielten darauf ab, Maßnahmen, die für die Bürger der Gemeinschaft unmittelbare Bedeutung haben und ihnen offenkundige Vorteile im Alltagsleben bieten, tatsächlich zu ergreifen: Abschaffung von Personenkontrollen und Zollformalitäten, erste Schritte auf dem Weg zu einer gemeinsamen europäischen Zusammenarbeit der Strafverfolgungsbehörden, ungehindertes Studieren und Leben von EU-Staatsangehörigen in jedem anderen EU-Mitgliedstaat oder Beschränkungen anderer Art wie die fehlende Anerkennung von Berufsqualifikationen; diesen Freizügigkeiten stehen europaweite Schutzrechte wie der Verbraucherschutz zur Seite, wozu ganz aktuell auch die Ein-

lagensicherung oder die Lebensmittelsicherheit zählt. Durch die Binnenmarktgesetzgebung wuchs der Einfluss Europas auf die Mitgliedstaaten so sehr an, dass im Gegenzug die Einführung des Subsidiaritätsprinzips, also das Gebot, der nationalen, regionalen oder lokalen Ebene unter bestimmten Voraussetzungen den gesetzgeberischen Vorrang zu lassen, im EG-Vertrag die Mitsprache der nationalen Ebenen verbesserte.

Parallel zu einer voranschreitenden Integrationsdynamik zeichnete sich seit Anfang der neunziger Jahre aber auch ein Vertrauensverlust der Bürgerinnen und Bürger in das europäische Einigungswerk ab. Die Gründe für die stetige Weiterentwicklung der Europäischen Union, nämlich Frieden, Freiheit und Demokratie in Europa zu verwirklichen, scheinen im Bewusstsein der Bevölkerung an Wirkungsmacht zu verlieren. Heute stehen vielmehr die Nebenerscheinungen der sukzessiven Entwicklung der EU im Blickpunkt der Kritik: die Undurchschaubarkeit der Entscheidungsvorgänge, die mangelnde demokratische Legitimation europäischer Institutionen und ihrer Entscheidungen, unklare politische Verantwortlichkeiten, immer noch zu geringe Mitwirkungsmöglichkeiten der Einzelnen sowie der Anschein von Überbürokratisierung der „Brüsseler“ Politik. Die Herstellung von Transparenz in den Entscheidungsprozessen sowie die Ausweitung der Beteiligungsmöglichkeiten der Bürger bleiben daher wesentliche Punkte der Reformbemühungen der EU.

Die Europäische Union muss, weil ihre Rechtsetzung längst nicht so selbstverständlich ist wie die der vertrauten nationalen Ebenen, auch mehr als die nationalen politischen Systeme um die Gunst der Bürgerinnen und Bürger ringen. Da die Zustimmung zur europäischen Einigung kein Selbstläufer mehr ist, stehen Vertreter der Politik und der Politischen Bildung vor der Herausforderung, die Bürgerinnen und Bürger an die europäische Integration heranzuführen und damit einer verbreiteten Meinung, dass politische, wirtschaftliche und wissenschaftliche Institutionen nicht im Interesse des Gemeinwohls handelten¹⁵, entgegenzuwirken.

Vertrauenseinbußen haben in der jüngeren Vergangenheit aber auch mit der sich öffnenden Schere zwischen hochgesteckten Erwartungen an die Handlungsfähigkeit der EU und ihren tatsächlichen Möglichkeiten zu tun. Während die Kommentare in den Medien zum Balkankonflikt in den 1990er Jahren auf das Versagen der EU abhoben, bleibt unerwähnt, dass der EU von den Staats- und Regierungschefs die Instrumente für einen wirksamen Eingriff verweigert wurden.

Die Bedeutung der Europäischen Union in Hinblick auf die Gestaltung wesentlicher Politikfelder hat in den letzten Jahren zugenommen. Dem stehen widersprüchliche Einschätzungen der Bürgerinnen und Bürger entgegen: Auf der einen Seite erscheint „Brüssel“ – als Synonym für die EU – fern und machtlos, auf der anderen Seite wird eine Überregulierung – Eurokratie – befürchtet, auf die kein Einfluss genommen werden kann. Auch wenn es unbestritten ist, dass die Demokratisierung Europas noch Defizite aufweist, gibt es für die Politische Bildung eine Reihe von Ansatzpunkten, die Bürgerinnen und Bürger zur Mitwirkung am europäischen Geschehen anzuhalten.

Methodisch hat die Politische Bildung heute einem geänderten Rezeptionsverhalten Rechnung zu tragen: Ein unüberschaubares Angebot von Informationsquellen und Unterhaltungsmedien im außerpolitischen Bereich setzt Kommunikationsmethoden ein, die mit emotionalisierenden Bildmedien und Erlebniswelten arbeiten. Ziel der kognitiv geprägten Politischen Bildung ist dagegen, einen Beitrag zur inhaltlichen Transparenz und zur politischen Meinungsbildung zu leisten. Beide Wege dürfen sich in einer erfolgreichen politischen Bildungsarbeit aber nicht ausschließen. Denn die Politische Bildung strebt über die unideologische sachliche Aufklärung hinaus die Motivierung zum politischen Engagement des Einzelnen an, weil sie darin den Erhalt einer lebendigen Demokratie und die bürgerschaftliche Verwirklichung des Vorrangs des Einzelnen vor dem Staat sieht. Einem demokratischen Gemeinwesen wie der EU, das für viele immer noch kompliziert und abstrakt ist und dem daher mit Distanz begegnet wird, muss die Politische Bildung daher auf der argumentativen wie auf der affektiven Ebene Möglichkeiten zur praktischen Identifikation anbieten.

Mit der argumentativen Ebene ist zunächst die Vermittlung von Wissen über die Grund- und Teilhaberechte gemeint. Die Politische Bildung fühlt sich der Idee verpflichtet, dass dieses Wissen auf seine Verwendung in der politischen Praxis ausgerichtet ist.

Die affektive Identifikation im Wege der Anschauung und des Erlebens dient nicht nur dem nachhaltigeren Verständnis von politischen Vorgängen, sondern auch der Motivierung zum individuellen oder gemeinschaftlichen Engagement. Exkursionen nach Brüssel, in eine Euroregion oder zu herausgehobenen Projekten sowie Gespräche mit Vertretern von EU-Organen und Projektbeteiligten tragen wesentlich zum Abbau gefühl-

ter Intransparenz bei, die schnell in eine vorwurfsvolle Abwehrhaltung umschlagen kann. Dem ist nicht immer mit guten Argumenten, sondern mit anschaulicher Erfahrung beizukommen. Insofern muss die Politische Bildung „europäische Erlebnisse“ und „Erlebnisorte“ schaffen.

Mittels Planspielen können durch simulierte Praxis Vorurteile gegenüber negativ empfundenen Kompromissen abgebaut werden, indem durch das Hineinschlüpfen in die Rolle eines politischen Akteurs die Schwierigkeit erfahrbar wird, jedem Mitspieler gerecht zu werden.

Um auf eine Integration in und Identifikation mit der EU hinzuwirken, wird die Politische Bildung die Rechte und die Vorteile, die mit der europäischen Einigung verbunden sind, stärker ins Blickfeld rücken. Es sollte darauf hingewirkt werden, dass die den Bürgern gewährten Rechte Gestaltungsmöglichkeiten bieten. Das Europa der Bürger kann nicht allein durch quasi-staatliche Nicht-Regierungsorganisationen ins Leben gerufen werden, die Bürger müssen auch selbst den Willen aufbringen, ihre Rechte aktiv wahrnehmen. Dazu kann Politische Bildung anhalten und das Engagement durch die Auseinandersetzung mit geeigneten Beteiligungsmöglichkeiten unterstützen.

Die Debatte europapolitischer Themen muss immer wieder auf die Grenzen nationalen Handelns hinweisen, um die Notwendigkeit der europäischen Integration begründen zu können. Am Binnenmarkt, aber auch in der Klima- und Energiepolitik sowie an der Außen- und Verteidigungspolitik oder einer gemeinsamen Sicherheits- und Einwanderungspolitik lässt sich der Vorteil einer europäischen Integration besonders deutlich herausstellen. Mit einer solchen Argumentation sollte aber im Sinne des Subsidiaritätsprinzips vor einer Allzuständigkeit der EU gewarnt werden, um berechtigten Bedenken entgegenzukommen.

Politische Finalitätsdebatten und Diskussionen um die Verfassungsinstitutionen der EU stehen für die breitere Öffentlichkeit hingegen nicht im Mittelpunkt ihres Interesses. Sie bleiben weitgehend im Unverbindlichen. Mit der Komplexität institutioneller und verfahrenstechnischer Sachverhalte aber sind die Bürger meistens überfordert. Sie wollen hingegen den Eindruck gewinnen, dass Europa keine nutzlose technokratische Superbürokratie mit Selbstbeschäftigungscharakter darstellt. An ausgewählten zentralen Sachverhalten hat die Politische Bildung daher zu zeigen, dass und wie weit Europa bereits Teil der nationalen Politik ist und eine Auseinandersetzung mit Europa keinen politischen Luxus darstellt.

- 1| Siehe auch: Thomas Petersen, *Der Kampf Europas mit der Gleichgültigkeit*, in: FAZ vom 21. Mai 2008.
- 2| Verteidigungsminister Peter Struck im Jahr 2002 im Rahmen einer Debatte um die Neuausrichtung der Aufgaben der deutschen Bundeswehr.
- 3| Siehe auch: Mathias Jopp / Peter Schlotter (Hrsg.), *Kollektive Außenpolitik. Die Europäische Union als internationaler Akteur*, Baden-Baden 2007.
- 4| Mitteilung der Kommission, *Europäisches Regieren: Bessere Rechtsetzung*, KOM (2002) 275/endlich/2 vom 6. Juni 2002.
- 5| Grünbuch der Europäischen Kommission, *Europäische Transparenzinitiative*, KOM (2006) 194 endlich vom 3. Mai 2006.
- 6| Kommission der Europäischen Gemeinschaften, *Weißbuch über eine europäische Kommunikationsstrategie*, KOM (2006) 35 endlich vom 1. Februar 2006.
- 7| Vgl. den Aufsatz von Warnfried Dettling, *Demokratie von unten? Die Bedeutung der lokalen Gesellschaft für die Erneuerung der Demokratie*, in: Werner Weidenfeld (Hrsg.), *Wege zur Erneuerung der Demokratie. Bellevue-Gespräche III*, Gütersloh 1998, S. 83-97.
- 8| Vgl. Wolfgang Ullmann, *Die europäische Dimension der demokratischen Frage*, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik* 9/99, S. 1067-1073.
- 9| Wahlbeteiligung (europaweit): 63 % (1979); 61 % (1984); 58,5 % (1989); 56,8 % (1994); 49,8 % (1999); 45,5 % (2004).
- 10| Eurobarometer 299, *Spezial Europawahlen 2009*, S. 18: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_299_de.pdf.
- 11| Für beide Programme stellt die Union im Zeitraum von 2006-2013 insgesamt über 1,1 Milliarden EUR bereit.
- 12| Der Begriff „Europa der Bürger“ wurde das erste Mal im Tindemans-Bericht von 1975 in die Terminologie der EG eingeführt.
- 13| Erklärung von Laeken; *Die Zukunft der Europäischen Union*, SN 273/02 vom 15. Dezember 2001.
- 14| Vertrag über eine Verfassung für Europa, 18. Juli 2003.
- 15| Siehe auch: Hans Mathias Kepplinger, *Viel Argwohn, wenig Aufklärung. Das Vertrauen der Deutschen in ihre Institutionen ist tief gesunken*, Essay in der FAZ vom 17. Juli 2008.

AUSWAHLLITERATUR

- *Berg, Carsten/Kampfer, Georg Kristian (Hrsg.): Verfassung für Europa. Der Taschenkommentar für Bürgerinnen und Bürger, 2. Aufl., Bielefeld 2005.*
- *Bracher, Karl Dietrich: Deutschland in Europa. Historische Wandlungen und aktuelle Perspektiven zwischen nationaler Vielfalt und politischer Einigung, in: Ders.: Wendezeiten der Geschichte. Historisch-politische Essays 1987-1992, Stuttgart 1992, S. 311-328.*
- *Brunn, Gerhard: Die Europäische Einigung von 1945 bis heute, Bonn 2006 (Schriftenreihe der bpb, Nr. 472).*
- *Depenheuer, Otto: Integration durch Verfassung? Zum Identitätskonzept des Verfassungspatriotismus, in: Die Öffentliche Verwaltung, Jg. 48 (1995), S. 854-860.*
- *Erklärung anlässlich des 50. Jahrestages der Unterzeichnung der Römischen Verträge, Berlin 25. März 2007, in: http://www.eu2007.de/de/News/download_docs/Maerz/0324-RAA/German.pdf.*
- *Fischer, Joschka: Vom Staatenverbund zur Föderation – Gedanken über die Finalität der europäischen Integration („Humboldt-Rede“), Berlin 12. Mai 2000, in: http://www.europa.clio-online.de/Portals/_Europa/documents/fska/Q_2005_FS7-09.pdf.*
- *Giering, Claus: Vertiefung durch Differenzierung – Flexibilisierungskonzepte in der aktuellen Reformdebatte, in: integration, Jg. 20 (1997), Nr. 2, S. 72-83.*
- *Hilz, Wolfram: Europas verhindertes Führungstrio – Die Sicherheitspolitik Deutschlands, Frankreichs und Großbritanniens in den Neunzigern, Paderborn u.a. 2005.*
- *Isensee, Josef (Hrsg.): Europa als politische Idee und als rechtliche Form, 2. Aufl., Berlin 1994.*
- *Isensee, Josef: Staat und Verfassung, in: Ders. / Kirchhof, Paul (Hrsg.): Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. II, 3. Aufl., Heidelberg 2004, § 15.*
- *Kronenberg, Volker: Patriotismus in Deutschland. Perspektiven für eine weltoffene Nation, 2. Aufl., Wiesbaden 2006.*
- *Läufer, Thomas (Hrsg.): Verfassung der Europäischen Union. Verfassungsvertrag vom 29. Oktober 2004. Protokolle und Erklärungen zum Vertragswerk, Bonn 2005.*
- *Majone, Giandomenico: Dilemmas of European Integration. The Ambiguities and Pitfalls of Integration by Stealth, Oxford 2005.*
- *Milward, Alan S.: The European Rescue of the Nation State, London 2000.*
- *Schäuble, Wolfgang / Lamers, Karl: Überlegungen zur europäischen Politik, Bonn, 1. September 1994, in: <http://www.cducsu.de/upload/schaeublelamers94.pdf>*
- *Schulze, Hagen: Staat und Nation in der europäischen Geschichte, 2. Aufl., München 2004.*
- *Schwarz, Hans-Peter: Die Zentralmacht Europas. Deutschlands Rückkehr auf die Weltbühne, Berlin 1994.*
- *Vertrag von Lissabon, Bonn 2006 (Schriftenreihe der bpb, Nr. 709).*
- *Weidenfeld, Werner (Hrsg.): Nizza in der Analyse (inkl. CD-ROM), Gütersloh 2001.*
- *Weidenfeld, Werner (Hrsg.): Die Europäische Verfassung in der Analyse, Gütersloh 2005.*
- *Weidenfeld, Werner (Hrsg.): Lissabon in der Analyse – Der Reformvertrag der Europäischen Union, Baden-Baden 2008.*

HERAUSGEBER UND AUTOREN

Dr. Stephan Eisel

ist Mitglied des Deutschen Bundestages und dort u.a. Mitglied des „Ausschusses für Angelegenheiten der Europäischen Union“. Er hat in Marburg und Bonn Politische Wissenschaft, Musikwissenschaft und Geschichte studiert und wurde in Bonn bei Professor Karl Dietrich Bracher mit einer Arbeit über „Minimalkonsens und freiheitliche Demokratie“ promoviert.

Professor Dr. Wolfram Hilz

ist Professor für Politische Wissenschaft an der Universität Bonn mit den Forschungsschwerpunkten Europäische Integration, Sicherheits- und Konfliktforschung, Deutsche Außenpolitik, Internationale Organisationen, Entwicklungspolitik.

Professor Dr. Josef Isensee

lehrte bis zu seiner Emeritierung im Jahre 2002 Öffentliches Recht an der Universität Bonn und hat seitdem verschiedene Gastprofessuren wahrgenommen. Er ist seit 1986 ordentliches Mitglied der Nordrhein-Westfälischen Akademie der Wissenschaften zu Düsseldorf; 1997 wurde ihm der doctor honoris causa scientiarum iuris der Fakultät für Kanonisches Recht der Akademie für Katholische Theologie Warschau (heute: Kardinal Stefan Wyszyński-Universität) verliehen.

Priv.-Doz. Dr. Volker Kronenberg

lehrt Politische Wissenschaft an der Universität Bonn und ist Akademischer Direktor am dortigen Institut für Politische Wissenschaft und Soziologie.

Professor Dr. Ludger Kühnhardt

ist seit 1997 Direktor am Zentrum für Europäische Integrationsforschung (ZEI) der Universität Bonn und Professor am dortigen Institut für Politische Wissenschaft und Soziologie. Schwerpunkte seiner wissenschaftlichen Arbeit sind Fragen der europäischen Integration und des globalen Vergleichs von regionalen Integrationssystemen sowie Themen der politischen Theorie und Philosophie.

Professor Dr. Beate Neuss

ist Professorin für Internationale Politik an der Technischen Universität Chemnitz, stellvertretende Vorsitzende der Konrad-Adenauer-Stiftung e.V. und Mitglied des wissenschaftlichen Beirats der Bundeszentrale für politische Bildung.

Dr. Melanie Piepenschneider

ist Leiterin der Hauptabteilung Politische Bildung der Konrad-Adenauer-Stiftung e.V., Mitglied des wissenschaftlichen Direktoriums des Instituts für Europäische Politik, Mitglied im Beirat der Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik und Mitglied des Redaktionsbeirats der Zeitschrift „Außerschulische Bildung“.

Professor Dr. Hans-Gert Pöttering

ist Mitglied des Europäischen Parlaments seit 1979 (erste Direktwahl) und heute Präsident des Europäischen Parlaments seit 01/2007. Er war Fraktionsvorsitzender der Europäischen Volkspartei – Europäische Demokraten (EVP-ED) von 1999-2007 und hat zahlreiche Auszeichnungen erhalten.

Dr. Martin Reuber

ist zuständig für Europapolitik und Soziale Marktwirtschaft in der Hauptabteilung Politische Bildung der Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

Professor Dr. Günter Rinsche

war Mitglied des Europäischen Parlaments (1979-1999) und Vorsitzender der CDU/CSU-Gruppe sowie Vorstandsmitglied der EVP-Fraktion, Mitglied des Deutschen Bundestages (1965-1972), Mitglied des Landtages Nordrhein-Westfalen (1975-1980), Ratsherr (1956-1979) und Oberbürgermeister der Stadt Hamm (1964-1979) und wurde 1982 Honorarprofessor der Universität Münster. Von 1995 bis 2001 war Rinsche Vorsitzender der Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

Dr. Jürgen Rüttgers

ist Ministerpräsident des Landes Nordrhein-Westfalen, war Mitglied im Deutschen Bundestag von 1998-2000 und Bundesminister für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Technologie von 1994-1998. Seit Mai 2000 ist er Mitglied im Landtag Nordrhein-Westfalen und bis Juni 2005 Vorsitzender der CDU-Landtagsfraktion.