

Numer 11
2009

Konrad
Adenauer
Stiftung



Kryzys ratyfikacyjny
jako kryzys kierownictwa UE

O odnowie Unii Europejskiej

Prof. dr Ludger Kühnhardt



Raporty Fundacji Konrada Adenauera

Konrad
Adenauer
Stiftung



Rapporte der Konrad-Adenauer-Stiftung



Prof. Dr. Ludger Kühnhardt

Plädoyer für eine erneuerte Europäische Union

Die Ratifikationskrise
als politische Führungskrise

Nummer 11
2009

Raporty Fundacji Konrada Adenauera w Polsce:

- Nr 1. Prof. dr Hans-Gert Pöttering: *Obrona wartości europejskich. Wspólne dążenie do realizacji celów w Europie, 2007*
- Nr 2. Dr Andreas Schockenhoff: *Rosja - potencjalny partner we wspólnocie wartości?, 2007*
- Nr 3. Dr Wolfgang Schäuble: *Polacy i Niemcy wspólnie w Europie, 2007*
- Nr 4. Ronald Pofalla: *Wolność dla Białorusi, 2007*
- Nr 5. Dr Kazimierz Wóycicki: *Europejski konflikt pamięci, 2008*
- Nr 6. Prof. dr Hans-Gert Pöttering: *Prawa człowieka – podstawa integracji europejskiej, 2008*
- Nr 7. Dr Nils Goldschmidt: *Spór o element społeczny gospodarki rynkowej, 2008*
- Nr 8. Stephan Raabe (wyd.): *Amerykańska tarza antyrakietowa w Europie, 2008*
- Nr 9. Stephan Raabe: *Transformacja i społeczeństwo obywatelskie w Polsce, 2008*
- Nr 10. Dr Robert Grzeszczak: *Subsydarna demokracja, 2009*

Tytuł oryginalny:

Prof. Dr. Ludger Kühnhardt: *Plädoyer für eine erneuerte Europäische Union* (Seria: Kirche und Gesellschaft Nr. 352, wyd. Katholische Sozialwissenschaftliche Zentralstelle Mönchengladbach), Kolonia, 2008

Dziękujemy prof. dr. Antonowi Rauscherowi SJ za zgodę na przedruk publikacji w Polsce.

Wydawca:

Fundacja Konrada Adenauera, Przedstawicielstwo w Polsce

Stephan Raabe

02-561 Warszawa, ul. J. Dąbrowskiego 56

tel.: +48 22 845 93 30, fax: +48 22 848 54 37

e-mail: kas@kas.pl

www.kas.pl, www.kas.de

Redakcja:

Hanna Dmochowska

Tłumaczenie z języka niemieckiego:

Paul Bomert, Hanna Dmochowska

Projekt graficzny i skład:

Mediakoncept, www.mediakoncept.pl

tel./fax: +48 22 852 24 65

Printed in Poland.

Rapporte der Konrad-Adenauer-Stiftung in Polen:

- Nr. 1. Prof. Dr. Hans-Gert Pöttering: *Europas Werte verteidigen. Gemeinsam die Ziele in Europa erreichen, 2007*
- Nr. 2. Dr. Andreas Schockenhof: *Russland - ein potenzieller Wertepartner?, 2007*
- Nr. 3. Dr. Wolfgang Schäuble: *Deutschland und Polen – gemeinsam in Europa, 2007*
- Nr. 4. Ronald Pofalla: *Freiheit für Belarus, 2007*
- Nr. 5. Dr. Kazimierz Wóycicki: *Der Konflikt um die historische Erinnerung in Europa, 2008*
- Nr. 6. Prof. Dr. Hans-Gert Pöttering: *Die Menschenrechte – Grundlage der Europäischen Einigung, 2008*
- Nr. 7. Dr. Nils Goldschmidt: *Der Streit um das Soziale in der Marktwirtschaft, 2008*
- Nr. 8. Stephan Raabe (Hg.): *Amerikanische Raketenabwehr in Europa, 2008*
- Nr. 9. Stephan Raabe: *Transformation und Zivilgesellschaft in Polen, 2008*
- Nr. 10. Dr. Robert Grzeszczak, *Subsidiäre Demokratie, 2009*

Deutscher Originaltitel:

Prof. Dr. Ludger Kühnhardt: *Plädoyer für eine erneuerte Europäische Union* (Reihe: Kirche und Gesellschaft Nr. 352, hg. von der Katholischen Sozialwissenschaftlichen Zentralstelle, Mönchengladbach), Köln 2008

Herausgeber:

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V., Vertretung in Polen
Stephan Raabe
02-561 Warschau, ul. J. Dąbrowskiego 56
Tel.: +48 22 845 93 30, Fax: +48 22 848 54 37
E-mail: kas@kas.pl
www.kas.pl, www.kas.de

Redaktion:

Stephan Raabe, Hanna Dmochowska

Übersetzung ins Polnische:

Paul Bomert, Hanna Dmochowska

Graphische Gestaltung und Satz:

Mediakoncept, www.mediakoncept.pl
Tel./Fax: +48 22 852 24 65

Printed in Poland.

Prof. Dr. Ludger Kühnhardt

Plädoyer für eine erneuerte Europäische Union

Die Ratifikationskrise als politische Führungskrise



Konrad
Adenauer
Stiftung

Der Vertrag von Nizza war Ausdruck einer europäischen Gesinnung der Angst und der Zögerlichkeit, er war ein Inbegriff von Europaskepsis.

Zwei Verträge hatten die Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union beim Treffen des Europäischen Rates am 13. Dezember 2007 in Lissabon unterzeichnet, um die europäische Integration voranzubringen: den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union und den Vertrag über die Europäische Union. Der Europäische Verfassungsvertrag aus dem Jahr 2004 hatte ein Volumen von 500 Seiten und galt als kaum lesbar. Die beiden neuen Verträge von Lissabon haben mit allen Anlagen einen Umfang von 3000 Seiten und doch sollten sie für mehr Transparenz, Demokratie und Effizienz in der EU sorgen.

Aus der Sicht der politischen Akteure in der EU durfte man das Vertragswerk von Lissabon unbesehen als Fortschritt gegenüber dem bisher geltenden Vertrag von Nizza aus dem Jahr 2000 bezeichnen. Noch ehe die Tinte unter ihm trocken geworden war, war der Vertrag von Nizza zur Chiffre der EU-Selbstlähmung angesichts der vermuteten Folgen ihrer Osterweiterung auf das innere Machtgefüge in der EU geworden. Der Vertrag von Nizza war Ausdruck einer europäischen Gesinnung der Angst und der Zögerlichkeit, er war ein Inbegriff von Europaskepsis. Dieser Vertrag, der seinerseits eine Fortentwicklung des Vertrages über die Europäische Union von 1991 (Vertrag von Maastricht) war, sollte mit dem Lissabonner Reformvertrag ab Beginn des Jahres 2009 an zentralen Stellen korrigiert werden: Das Prinzip der doppelten Mehrheit bei den Entscheidungen im Europäischen Rat sollte eingeführt werden; das Europäische Parlament sollte zum Mitgesetzgeber in fast allen wichtigen europäischen Fragen werden; der Ratspräsident sollte für eine Amtszeit von zweieinhalb Jahren gewählt werden; die Europäische Kommission sollte verkleinert werden und damit eher eine politische Orientierung als ein nationales Repräsentationsprinzip verkörpern; die EU sollte de facto einen Außenminister erhalten, wenngleich unter dem Namen „Hoher Repräsentant der Union für Außen- und Sicherheitspolitik“, aber ausgestattet mit einem eigenen Diplomatischen Dienst; die EU sollte Rechtspersönlichkeit erhalten; die Charta der Grundrechte der Europäischen Union sollte Bestandteil des europäischen Primärrechts werden, wenngleich nicht als integraler Bestandteil der Vertragstexte.

Dies waren gute Weichenstellungen für eine effizientere Handlungsweise in den Institutionen der EU, auch wenn manche Veränderung erst ab 2017 greifen sollte.

Aus der Sicht der Unionsbürger musste man das Vertragswerk von Lissabon gleichwohl als Rückschritt gegenüber dem 2004 von den damaligen Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union unterzeichneten Europäischen Verfassungsvertrag bezeichnen. Dies galt nicht nur, aber auch für den Anspruch, mehr Transparenz in die Abläufe der EU zu bringen und das Integrationsprojekt wieder näher „an die Menschen“ zu führen. Der Europäische Verfassungsvertrag war in einem intensiven und öffentlichen Prozess vom Europäischen Verfassungskonvent unter Führung des früheren französischen Staatschefs Valéry Giscard d'Estaing erarbeitet worden. Er war in 18 der 27 EU-Mitgliedsstaaten ratifiziert worden, dann aber in zwei Volksabstimmungen in Frankreich und in den Niederlanden im Jahr 2005 abgelehnt worden. Die beiden negativen Voten waren im Kern nicht auf bestimmte Inhalte des Europäischen Verfassungsvertrages zurückzuführen, sondern auf innenpolitische Motive und auf die Umstände des europapolitischen Agierens durch die politischen Führungen in beiden Staaten.

Eine zweite Chance für den Reformvertrag?

Die Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union nannten den Vertrag von Lissabon gleichwohl einen Reformvertrag. In Wahrheit war er ein Reparaturvertrag. Die Versöhnung der Unionsbürger mit ihren politischen Institutionen und den in ihnen Agierenden konnte das Vertragswerk von Lissabon nicht wirklich bringen. Es konnte kein neuer *contrat social* für Europa werden, um es in der Sprache der Vertragstheorie zu sagen. Das Vertragswerk von Lissabon war ein Rettungswerk der Politik, um eine weitere Spirale von Selbstlähmung und Legitimitätsverlust in der EU zu verhindern. Vielleicht hätte man eines Tages sagen können, dies sei kein geringer Erfolg gewesen in einer Zeit allzu weit verbreiteter Europamüdigkeit. Vielleicht mag ja in dem vor uns liegenden Jahrzehnt durch pragmatische politische Arbeit die derzeit weithin in der EU grassierende Spirale der Europamüdigkeit und Europaskepsis tatsächlich wieder Schritt um Schritt durchbrochen werden, was nur zu wünschen wäre. Aber mit dem einstweiligen Stopp des Vertrages von Lissabon durch das Referendum in Irland blieb die Chance einer Neugründung der EU aus dem Geist eines Verfassungswerkes, das diesen Namen tatsächlich verdient, unvollendet. Das Schicksal des Europäischen Verfassungsvertrages

Das Vertragswerk von Lissabon war ein Rettungswerk der Politik, um eine weitere Spirale von Selbstlähmung und Legitimitätsverlust in der EU zu verhindern.

Wer Effizienz und Demokratie auf der Ebene der Europäischen Union versöhnen will, muss eines Tages ein europaweites Referendum für eine EU-Verfassung wollen.

wie des Lissabonner Reformvertrages erinnert im Blick auf die deutsche Verfassungsgeschichte an das Schicksal der Paulskirchenverfassung von 1848: Nach ihrem Scheitern blieb seinerzeit die deutsche Verfassungsgebung einweilen unerfüllt. Der Weg zur vollen parlamentarischen Demokratie ist offenbar stets langsam wie eine Schnecke. Er war es auf nationaler Ebene, er bleibt es offensichtlich in der Europäischen Union.

Es ist nicht auszuschließen, dass es in zwanzig, dreißig oder auch fünfzig Jahren zu einem neuen Anlauf für eine Europäische Verfassung kommt, die dann den Namen auch tragen darf, für den ihr Inhalt eigentlich steht. Wenn es zu einer solchen Entwicklung eines Tages kommen sollte, dann sollte man aus dem Ringen um die Verfasstheit der europäischen Integration in den frühen Jahren des 21. Jahrhunderts vor allem einen Schluss ziehen und nicht vergessen: Der nächste Verfassungstext für die Europäische Union muss kurz, knapp und präzise sein. Er muss transparent ausgehandelt und noch transparenter ratifiziert werden. Wer Effizienz und Demokratie auf der Ebene der Europäischen Union versöhnen will, muss eines Tages ein europaweites Referendum für eine EU-Verfassung wollen. Vernünftig wird es auch sein, auf die Direktwahl eines Europäischen Präsidenten hinzuwirken. Bis es dazu aber kommt, bleiben die Wahlen zum Europäischen Parlament eine Art Ersatzhandlung für ein Europa der Bürger. Sie bleiben zugleich aber immer auch ein Element der Bestrafung mangels anderer transparenter Formen der Bürgerbeteiligung in der europäischen Politik. Die einen nehmen die Wahlen zum Europäischen Parlament nicht recht ernst, die anderen nutzen sie, um ihren Unmut zum Ausdruck zu bringen, weil sie weit größere Mitsprache in der Gestaltung der europäischen Politik wünschen. Wieder andere lassen sich durch populistische Nörgler manipulieren und instrumentalisieren, weil sie das Verhältnis der Ursachen berechtigten Unmuts zu den Wirkungen der Wahlen zum Europäischen Parlament nicht recht durchschauen.

Nur wenn sich tatsächlich europäische Parteien mit europäischen politischen Programmen und identifizierbaren Persönlichkeiten um die Sitze im Europäischen Parlament bewerben, wird die Wahl zum Europäischen Parlament an Attraktivität gewinnen und den bestehenden Vorurteilen die Spitze nehmen.

Pathologie der Institutionen-Reform beenden

Die Geburt eines neuen Europa aus dem Geist seiner Krisen geht mithin weiter, von weiteren schweren Wehen begleitet. Weder Franzosen noch Niederländer oder jetzt die Iren, die mit Nein gestimmt haben, sind im Kern gegen Europa. Sie wollen indessen – das ist der Kern der Botschaft der drei Referenden – ein anderes Europa, ein Europa, das näher an den Diskussionen und Gefühlen, an den Ängsten und Hoffnungen der Menschen ist. Sie lehnen offenbar das Europa ab, das Politiker und Bürokraten ihnen vorgeschlagen haben. Sie verweigerten ihre Zustimmung zu einem neuen Pakt zwischen den Unionsbürgerinnen und Unionsbürgern mit den Institutionen einer Europäischen Union, die das erfolgreichste Projekt der modernen europäischen Geschichte ist.

Es ist müßig, sich über die Komplexität der Motive auszulassen oder über die Manipulationen zu erregen, die in allen drei Ländern im jeweiligen „Nein“-Lager stattgefunden haben. Es gehört zu den Paradoxien, dass im Frühjahr 2008 in Irland ein Wahlkampf über die künftige Grundordnung der EU geführt wurde, der aber faktisch ein Wahlkampf über europäische Grundgefühle und inhaltliche Orientierungen war, um die es eigentlich in der Sache gar nicht ging. Es gehört auch zu den Paradoxien dieser Erfahrung, dass die Schlacht um Irlands Wähler eine europäische Öffentlichkeit hervorgebracht hat, von der immer wieder behauptet wird, es gäbe sie nicht: Jeder, der für oder gegen den Vertrag von Lissabon war, konnte in Irland öffentlich Stellung nehmen – dank der dort gesprochenen englischen Sprache, die faktisch die lingua franca der Europäischen Union ist. Jeder, der an europäischer Politik interessiert ist, musste sich vom Ausgang des irischen Referendums tangiert fühlen. Dieses Referendum war ein europäisches und nicht bloß ein irisches Ereignis.

Zu den Paradoxien der durch die Ablehnung des Vertrages von Lissabon entstandenen Lage gehört auch, dass eine knappe Million Menschen mit ihrem Votum, sozusagen stellvertretend für alle 495 Millionen Unionsbürger, direkt abgestimmt hat, zugleich aber mit der Mehrheit, die sich aus dieser Abstimmung gebildet hat, alle anderen Unionsbürger in Geiselnhaft nimmt. Für europäische Föderalisten, und nicht nur für sie, wirft dies schwerwiegende demokratietheoretische Fragen auf. Bis

Dieses Referendum war ein europäisches und nicht bloß ein irisches Ereignis.

zum irischen Votum hatten bereits 18 von 27 Parlamenten der Europäischen Union den Reformvertrag von Lissabon ratifiziert. Auch wer Europa intergouvernemental denkt und sich nicht als Europa der Bürger, sondern als Europa der Staaten wünscht, kann mit der Konstellation nicht zufrieden sein, die das irische „Nein“ beschert hat. Wenn alle anderen einer Grundordnung zustimmen, muss dann nicht der einzige Staat, der „Nein“ sagt, die Konsequenz ziehen und aus der EU austreten?

So schlugen es tatsächlich einige vor. Aber der auch nur temporäre Ausschluss Irlands könnte natürlich nicht ernsthaft ein realistischer Weg sein. Solche Versuche – die ohnehin rechtlich kaum machbar wären – widersprechen dem Grundgedanken des toleranten, demokratischen und konfliktentschärfenden Miteinander im heutigen Europa. Europa ohne seine „widerspenstigen“ und „schwierigen“ Partnerländer neu begründen zu wollen, ist eine ebenso abenteuerliche wie realitätsferne Vorstellung. Auch einige andere unmittelbar nach dem ablehnenden Votum in Irland artikulierte politische Reflexe waren geradezu prognostizierbar. Viele Politiker in der EU reagierten intuitiv in gleicher Weise wie nach den negativen Voten 2005 in Frankreich und in den Niederlanden: Der Ratifizierungsprozess müsse weitergehen, ein zweiter Urnengang in Irland müsse in Erwägung gezogen werden, die irische Regierung solle einen Ausweg aus der Lage suchen, vielleicht könnten Irland bestimmte opting-out-Klauseln aus der Gemeinschaftspolitik angeboten werden. Ob sich aus diesen Reflexen nach dem Verlauf der vergangenen Jahre (und auch des zurückliegenden Referendums-Wahlkampfes in Irland) ein wirklich realistisches neues Szenario herausbilden würde, ist bis zum Herbst 2008 unklar geblieben. Sicher scheint nur, dass der Vertrag von Lissabon einstweilen nicht, wie erhofft, zu Beginn des Jahres 2009 in Kraft treten kann.

Was aber kann geschehen, wenn sich der Vertrag von Lissabon gleichwohl und entgegen aller Politiker-Wünsche nicht realisieren lässt? Entgegen mancher rhetorischer Einlassung wäre dies nicht das Ende des institutionellen Reformprozesses. Es wäre stattdessen zu prüfen, welche der Inhalte des Vertrages von Lissabon, die zum Konsens unter den Politikern Europas geworden sind, über eine Verordnung des Europäischen Rates oder, im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik, über eine „Gemeinsame Aktion“ im Sinne einer Maßnahme des EU-Sekundärrechts realisiert werden könnten.

Was aber kann geschehen, wenn sich der Vertrag von Lissabon gleichwohl und entgegen aller Politiker-Wünsche nicht realisieren lässt?

Deshalb gilt: Irisches Referendum hin oder her – die Europäische Union lebt weiter in einer immer komplizierter werdenden Gemengelage zwischen intergouvernementalen und supranationalen Elementen auf Basis der kumulativen Vor-Verfassung, die sich aus den Römischen Verträgen, und den Verträgen von Maastricht, Amsterdam und Nizza zusammensetzt. Einerseits sind alle anderen in der heutigen EU mehr denn je vom Votum eines einzelnen Mitgliedslandes betroffen. Andererseits funktionieren die gemeinschaftlichen Institutionen – allen voran das europäische Recht – auch ohne den Vertrag von Lissabon. Sie werden auch weiterhin funktionieren, auch jetzt, wo der zweite Versuch der Neugründung der Europäischen Union aus den Mechanismen einer Institutionenreform aus einem Guss einstweilen blockiert ist.

Diese Situation zwingt dazu, einen Schritt zurückzutreten und die Lage auf ihren Kern hin zu befragen. Für die Advokaten der Vertragsreform, an der die EU nun bald ein ganzes Jahrzehnt gearbeitet hat, ging es seit 2001 im Wesentlichen darum, die Institutionen der nach der Wiedervereinigung Europas erweiterten EU effizienter, transparenter und demokratischer zu gestalten. Es ging und geht ihnen um die Optimierung der Gebrauchsanweisung für Europa. Naturgemäß interessiert die Geschäftsordnung der EU primär aber nur diejenigen, die in den Institutionen der EU arbeiten. Umso mehr muss verwundern, dass diese den heiklen Ratifikationsprozess und seine Hürden zu keinem Zeitpunkt ernst genommen haben. Insofern ist das zweifache Scheitern des Ratifikationsprozesses kein Betriebsunfall und auch nicht Schuld irgendeiner Bevölkerung oder nationalen politischen Führung. Es ist ein gemeinsames Führungsversagen des Europäischen Rates gewesen, ein klassischer pilot error: Verantwortlich waren weder die Maschine noch die Passagiere oder einzelne Besatzungsmitglieder, verantwortlich war die Führungscrew.

Die Unionsbürgerinnen und Unionsbürger – so bestätigen es konstant alle demoskopischen Befunde seit Jahren – wünschen auch weiterhin nicht „weniger Europa“, sondern eine bessere, eine schlagkräftigere, eine bürgernähere und wirksamere Europäische Union. Dies bezieht sich nicht auf Geschäftsordnungsfragen in den EU-Gremien, sondern auf Inhalte der Politik: Klimaschutz, Migration, innere und äußere Sicherheit, Arbeitsplätze, soziale Grundversorgung, Bildung, kulturelle Identität in der globalisierten Welt.

Insofern ist das zweifache Scheitern des Ratifikationsprozesses ein gemeinsames Führungsversagen des Europäischen Rates gewesen.

Die Europäisierung der Nationalstaaten ist bisher unvollendet geblieben.

Der Prozess der Europäisierung muss weitergehen

Warum ist die europäische Integration, so wie die Akteure in den politischen Strukturen der EU und in den EU Mitgliedsstaaten sie praktizieren, gegenwärtig so kritikbehaftet, obgleich im Kern das Anliegen der Einigung Europas weiterhin allgemeiner Zustimmung sicher sein kann? Im Wesentlichen – so die Doppelseite dieses Essay – unterliegt die Europäische Union heute zweier grundsätzlicher Defekte: Zum einen ist die Europäisierung der Nationalstaaten und ihrer Verantwortungsfähigkeit gegenüber den Sicherheitsbedürfnissen ihrer Bürger bisher unvollendet geblieben. Zum anderen ist die Frage nach dem Telos, nach den Zielen und Werten der Einigung Europas verschwommen geworden. Das Wort vom Europa als Wertegemeinschaft bleibt eine leere rhetorische Figur, wenn nicht ehrlicher als bisher auf sehr unterschiedliche und teilweise widersprüchliche Aussagen hingewiesen wird, die sich hinter dieser Metapher verbergen.

Die Frage der nationalen Identität

Seit dem Inkrafttreten der Römischen Verträge vor fünf Jahrzehnten ist der Nationalstaat in Europa in keinem Falle untergegangen. Dies ist auch niemals die Absicht selbst der noch so engagierten Föderalisten gewesen. Alles andere sind eher unsehrliche Behauptungen, ausgelöst durch ein gewisses Interesse, den föderalen Ansatz zu diskreditieren. Der föderale Ansatz hat sich faktisch durchgesetzt. Er hat bis heute ein System des Regierens in Europa auf mehreren Ebenen geschaffen. Es ist unzulänglich, unvollständig und nicht widerspruchsfrei. Erschöpft durch den Dreißigjährigen Bürgerkrieg, der Europa von 1914 bis 1945 zerstörte und die weltweite Macht seiner ehemaligen Kolonialstaaten endgültig untergrub, hat gleichzeitig eine Transformation des westeuropäischen Nationalstaates begonnen. Identitätsfragen, die in dem Nationenbegriff gründen oder die nationale Homogenität zum Inhalt haben, wurden abgemildert. Heute – Ausnahmen wie im Baskenland bestätigen die Regel – gründet der westeuropäische Nationalstaat auf politischer Loyalität, die in der Qualität des Grundrechtsschutzes und der Freiheitsentfaltung seiner Bürger ihre stärkste Wurzel hat. Herkömmliche nationale Identitätsfragen sind nicht vollständig verblichen. Oftmals aber haben sie innerhalb der Europäischen Union den Charakter von Mentalitätsfragen angenommen. Dies gilt ganz besonders für die EU-Mitglieds-

staaten des westlichen Europa, mit Ausnahmen wie der Situation im Baskenland, in Schottland oder auf Korsika. In den meisten Regionen innerhalb der EU ist Europas Einigung nicht mehr eine Frage von Krieg und Frieden wie vor wenigen Jahren noch im Kosovo oder neuerdings wieder im Kaukasus. Innerhalb der EU-Gesellschaften, dominierend im westlichen Europa, geht es eher um die Frage, ob ein französischer Geschäftsmann seinen holländischen Kollegen zu einem französisch-opulenten Mittagessen mit Wein einladen soll, um gute Geschäftsabschlüsse zu machen, oder ob er das nüchterne holländische Sandwich mit Mineralwasser vorziehen und erst hinterher im Büro zur Sache kommen soll. Unter den politischen Akteuren in der EU geht es um das Management von ökonomisch definierbaren Interessen in einer EU, die strukturell auf Konsenszwang ausgelegt ist.

Identität wird heute in allen Mitgliedsstaaten der EU weithin aus der Kraft der Sozialstaatlichkeit geschöpft und auf diese bezogen. Fragen der Daseinsabsicherung, der sozialen Vorsorge und Fürsorge sind oft elementarer für die Frage nach dem bürgerschaftlichen Staatsbewusstsein als klassische nationale Themen. Identitäten wurden oftmals zu Mentalitäten abgeschliffen. Vor allem im westlichen Europa hat sich dieser Ansatz durchgesetzt, in den postkommunistischen EU-Mitgliedsstaaten wirken hingegen durchaus auch noch althergebrachte nationalidentitäre Topoi. Es gehört zu den Folgen dieser europäischen Transformation des westeuropäischen Nationalstaates, dass in Westeuropa oftmals nur ungenau verstanden wurde und verstanden wird, wenn in Mitteleuropa, in Südosteuropa und erst recht in Osteuropa Mentalitäten immer noch Ausdruck tief sitzender nationaler Identitäten sein können. Identitäten aber sind selten verhandelbar und in eine Konsensform zu gießen.

Europäisierung des Sozialstaats

Die Idee des Staates als Leitbild der freiheitsschützenden Ordnung hat Mühe, sich überall durchzusetzen. Auch in den postkommunistischen EU-Mitgliedsstaaten ist die Erwartung gewachsen, dass der Staat vor allem für die soziale Sicherheit, für Vorsorge und Fürsorge zuständig ist. Europa wird häufig als die Erweiterung dieser Erwartungsprojektion betrachtet. Europa ist gut, so denken viele, weil in ihm die Hoffnung auf sozialen Fortschritt schlummert und Europa, so denken sie weiter, ist nur so lange gut, wie die Erwartung auf Verbesserung des sozialen Daseins durch die

In den postkommunistischen EU-Mitgliedsstaaten wirken hingegen durchaus auch noch althergebrachte nationalidentitäre Topoi.

EU erfüllt wird. Desillusionierungen waren bei solchen Vorstellungen zu erwarten und sind unausweichlich eingetreten. Viele Menschen in den Transformationsgesellschaften verstanden oftmals nur ungenau, dass sich der Souveränitäts- und Identitätsanspruch des freiheitlichen Verfassungsstaates heute vor allem in politischem Grundrechtsschutz abbildet. Eine soziale Rundumversorgung ist ihm weder möglich noch ist diese gar durch europäische Regeln zu gewinnen.

Damit aber sind zwei atmungsschwache Lungenflügel zueinander gelangt ohne dass sie bislang ein gemeinsames neues Projekt entwickelt hätten. Der westeuropäische Nationalstaat wird heute vor allem überall dort in Anspruch genommen und kritisiert, wo es um Fragen der Wohlfahrtsstaatlichkeit und der sozialen Daseinsgestaltung geht. Er kann die erwarteten Leistungen kaum noch erbringen. Seine parteipolitischen Frontverläufe markieren ebenso die Sehnsucht nach der gemeinwohlverträglichen Gerechtigkeit wie das Unvermögen, diese durch konsequente Reformansätze in ihren Grundfesten überhaupt zu sichern. Vierterorts haben sich unsichere Regierungsmehrheiten eingeknistert. Der postkommunistische Transformationsstaat ist ebenfalls zum Fixpunkt aller Erwartungen und Wünsche auf sozialstaatliche Sicherheit geworden. Er kann diese Funktion nicht auch nur annähernd wahrnehmen. Seine parteipolitischen Exponenten sind vielfach in den Strudel von Umbau und Neugründung geraten. Vierterorts sind auch hier die Regierungsmehrheiten labil und fragmentarisch.

Der Nationalstaat, so ist zusammenzufassen, ist europäisiert worden, der Sozial- und Wohlfahrtsstaat aber (bisher) nicht. Mehr als mit irgendeiner anderen Frage sind die derzeitigen politischen Akteure des Nationalstaates in Europa mit dem Management des Sozialstaates beschäftigt. Faktisch ist dies zu einem permanenten Krisenmanagement geworden, ob bei Renten-, Gesundheits- oder Arbeitsmarktfragen. Die heutigen Sozialstaaten in den Mitgliedsländern der EU sind immer weniger in der Lage, den Zusammenhalt der jeweiligen Gesellschaft zu meistern. Sie versagen im Dienst dieser nationalen Aufgabe und stehen doch zugleich quer zum Anspruch auf sozialen Zusammenhalt in Europa: Im europäischen Zusammenhang wird der Nutzen des einen allzu häufig gegen die Folgekosten des anderen aufgerechnet. Die europäische Ebene ist nicht wirklich zuständig für Grundanliegen der Sozial- und Wohlfahrtsstaatlichkeit und wird doch in Anspruch

Der Nationalstaat ist europäisiert worden, der Sozial- und Wohlfahrtsstaat aber (bisher) nicht.

genommen als das tönernen Objekt, an dem recht einfach und eifertig Unmut über viele sozialpolitische Unzulänglichkeiten unserer Tage abgelassen wird.

Von einem europäisierten Sozialstaat sind wir heute meilenweit entfernt und werden es vermutlich auf Jahrzehnte bleiben. Die großen sozialen und ökonomischen Asymmetrien und regionalen Unterschiede in der EU stehen ihm ebenso entgegen wie die unterschiedlichen Sozialmodelle in den verschiedenen Regionen der EU (ungeachtet aller Behauptungen von einem europäischen Sozialmodell gibt es derer mehrere, zum Teil gegensätzliche). Die einen haben Angst vor Sozialdumping, die anderen erstreben mehr sozial begründete Finanzumschichtungen in Europa als ihre Staatsapparate oder Volkswirtschaften überhaupt absorbieren können. Dennoch – oder gerade weil dies alles so ist: An einer transeuropäischen Erweiterung des unionsbürgerchaftlichen Solidaritätsverständnisses wird auf Dauer kein Weg vorbeigehen. Ich plädiere nicht für den harmonisierten europäischen Sozialstaat. Ich breche aber wohl eine Lanze für die erforderliche Konvergenz, für benchmarking und für innovative europäische Modelle der Wohlfahrtsstaatlichkeit. Die allerorten in Europa stattfindenden Anpassungen in den Sozialstaaten werden nur noch zufriedenstellend und finanzierbar gelingen, wenn gewisse, zweifellos sehr präzise zu identifizierende sozialstaatliche und wohlfahrtsstaatliche Leistungen europäisiert werden. Angesichts der demographischen Umstände im heutigen Europa muss auf diesem Wege auch eine Erweiterung der Kapitalbasis des Sozial- und Wohlfahrtswesens in der EU erfolgen, die für ein sachgerechteres Wechselspiel von Einnahmen und Ausgaben erforderlich ist. Gleichzeitig können auf diese Weise durch Effizienzgewinne Einsparpotentiale in den einzelnen Staatshaushalten erwachsen. Schließlich wird wohl nur so über europäische Modelle, die den Namen tatsächlich verdienen, ein gemeinschaftlicher europäischer Mehrwert erzeugt werden, der die innere Annahme der europäischen Integration als einen Innovationsprozess für alle beteiligten Gesellschaften wieder befördern kann. Nur durch eine Stärkung des transnationalen Solidaritätsgefühls können der europäisierte Nationalstaat, das Regieren im europäischen Mehrebenensystem und die europäische Integration, wie die EU sie repräsentiert, nachhaltig Zuspruch finden und innere Legitimität bewahren.

Heute gibt es kein europäisches Sozialmodell, sondern derer viele. Das wird in vieler Hinsicht auch wohl so bleiben. Am Ende kann es nur darum gehen, auch im Hin-

Von einem europäisierten Sozialstaat sind wir heute meilenweit entfernt und werden es vermutlich auf Jahrzehnte bleiben.

blick auf die Sozialstaatlichkeit in der EU, ein Mehrebenensystem zu schaffen, das unter Anerkennung des Grundsatzes der Subsidiarität den einzelnen Nationalstaat nicht aus der Verantwortung entlässt, aber eben doch europäisch erweitert. Dazu können kreative Modelle beitragen, zum Beispiel Optionenmodelle, bei denen Wanderarbeiter entscheiden können, ob sie weiterhin in die Sozialsysteme ihres Herkunftslandes einzahlen oder in die Systeme des ausländischen Ortes ihrer temporären Erwerbstätigkeit. Die Mitgliedsstaaten der Europäischen Union werden auf Dauer nicht umhin können, das EU-Budget substantiell zu erhöhen – nicht um den Preis neuer nationaler Steuerbelastungen, sondern durch einen Transfer von entschieden mehr als einem Prozent des nationalen Bruttosozialproduktes auf die Ebene der EU, damit diese die ihr übertragenen Aufgaben auch handlungsfähig und angemessen wahrnehmen kann. Anderenfalls werden die Aufgaben und Erfordernisse, die an die EU gerichtet werden und in Zukunft unausweichlich zunehmen werden, unter keinen Umständen adäquat zu erfüllen sein. Die Stärkung des EU-Budgets und die Einrichtung einer genuinen EU-Eigenmittelquelle – einer EU-Steuer – müssen natürlich einhergehen mit strengster Haushaltskontrolle und einer konsequenten Verankerung des Prinzips der politischen Rechenschaftspflichtigkeit.

In diese Richtung müsste – ungeachtet aller aktuellen Widersprüche und Vorbehalte in den entsprechenden Diskussionen – die künftige EU-Reise gehen, um den europäisierten Nationalstaat mit einem europäisierten Sozialstaat zu ergänzen und um die unionsbürgerschaftliche Solidaritätsvorstellung europäisch zu erweitern. Nur so kann Europas Einigung wieder ein positiv besetztes Ziel aus dem Geist der bürgerschaftlichen Gemeinsinn-Idee gewinnen (die jenseits platter sozialistischer Interventions- und Umverteilungsideologien doch zu den ältesten Tugenden der europäischen Staatslehre gehört). Bisher ist der Begriff der Unionsbürgerschaft in der Europäischen Union eine eher formale juristische Kategorie geblieben. Häufig wird er gar bespöttelt. Tatsächlich aber ist er der Schlüssel, um die Umwälzungen und Unruhen, die mit der gegenwärtigen Neugründung der EU aus dem Geist ihrer Verfassungskrise verbunden sind, konsequent aufzufangen und in eine konstruktive, nachhaltige positive Bahn zu lenken. Denn die Vorstellung von einem europäisierten wohlfahrtsstaatlichen oder mit redistributiven Aspekten verbundenen sozialstaatlichen Gestaltungsansatz wird nicht dauerhaft funktionieren, wenn sie nur als Kosten-Nutzen-Kalkül um Einnahmen und Ausgaben herum gebaut wird. Die Vorstellung

Die Vorstellung eines europäisierten Sozialraumes erfordert solidarischen Bürgergeist, ohne den die Europäische Union auf Dauer eine Form ohne Seele, eine Struktur ohne Herzkraft bleiben müsste.

eines europäisierten Sozialraumes erfordert unionsbürgerschaftliche Gesinnung, solidarischen Bürgergeist, ohne den die Europäische Union auf Dauer eine Form ohne Seele, eine Struktur ohne Herzkraft bleiben müsste.

Europa als Wertegemeinschaft – widersprüchliche Aussagen

Die zweite zentrale Problematik, die der Verwirrung über die Zukunft der europäischen Integration Vorschub leistet, hängt mit der Unklarheit über den Begriff der Wertegemeinschaft zusammen, als die die Europäische Union immer häufiger beschrieben wird. Europa als Wertegemeinschaft – das klingt gut, aber bleibt verwirrend oder sogar hohl, wenn die allergrößten Widersprüche unter dem gleichen Begriff subsumiert werden, ohne dass es im eigentlichen Sinne zu ehrlichen Kontroversen über die Interpretation von Wertbegriffen und Wertzielen kommt. Hier – und nicht in der zumeist rasch ins Feld geführten allgemeinen Kluft zwischen Anspruch und Wirklichkeit der Wertausrichtung der europäischen Politik, wie sie allerorten in jedem Gemeinwesen vorkommen kann – liegt der Kern der Mobilisierungsdefizite der EU als Wertegemeinschaft. Nur einige der hervorstechenden Beispiele seien erwähnt:

1. Was soll unter Europa als Wertegemeinschaft verstanden werden, wenn auf schwammige Weise ein Sozialstaatsmodell angerufen wird, das es im Grunde gar nicht als europaweites Sozialmodell gibt? Die Unterschiedlichkeit der sozialstaatlichen Traditionen und Prägungen in der EU aber hat Folgerungen für Diskussionen um Arbeitsethik, Produktivitätsfragen, Faktorbedeutung (während die einen den Begriff Humankapital als Inbegriff unmenschlichen Wirtschaftens verstehen, ist der gleiche Begriff für andere ein Schlüssel zum Fortschritt und Wohlstandsgewinn in der heutigen Welt). Unterschiedliche Interpretationen des Sozialmodells aber haben auch Konsequenzen für die Frage, inwieweit sich die Europäische Union durch die Dynamik der Globalisierung herausgefordert fühlen muss oder eher selbstzufrieden zurücklehnen kann.
2. Was soll unter Europa als Wertegemeinschaft verstanden werden, wenn der Begriff von Ehe und Familie, wie er der Charta der Grundrechte der Europäischen Union zugrunde liegt, extrem unterschiedliche Interpretationen in der heutigen EU erfährt? Gleiches gilt für die klassischen und naturgemäß anhaltenden moralaethischen Zentralfragen nach Beginn und Ende des menschlichen Lebens, nach den

Europa als Wertegemeinschaft – das klingt gut, aber bleibt verwirrend oder sogar hohl, wenn die allergrößten Widersprüche unter dem gleichen Begriff subsumiert werden.

ethischen Bedingungen medizintechnischen Fortschritts und nach der Bedeutung der Dauerhaftigkeit einer auf zwei Elternteilen unterschiedlichen Geschlechts angelegten Ehe für das psychische und ethische Aufwachsen von Kindern.

3. Was soll unter Europa als Wertegemeinschaft verstanden werden, wenn die öffentliche Relevanz der Religion extrem kontrovers diskutiert wird? Die Frontstellungen verlaufen dabei häufig nur vordergründig zwischen Vertretern unterschiedlicher monotheistischer Religionen, sondern eher zwischen agnostischen Laizisten und jenen, die eine von Glaubensnormen geprägte öffentliche Ethik verfechten. Damit sei auf tiefgreifende Kontroversen über das Recht auf religiöse Erziehung oder über die öffentliche Präsenz religiöser Symbole hingewiesen.
4. Was soll unter Europa als Wertegemeinschaft verstanden werden, wenn die Anliegen des Umweltschutzes stark unterschiedlich interpretiert werden zwischen jenen, die die Bewahrung der Schöpfung als einen geradezu heilsgeschichtlichen menschlichen Auftrag zur Selbststrettung hochstilisieren und jenen, die eine pragmatische Verantwortung postulieren, bei der es zu sachrationalen Güterabwägungen kommen kann? Beispielhaft sei auf die Kontroverse in der EU zur Zukunft der friedlichen Nutzung der Atomenergie verwiesen.
5. Was soll, schließlich, aber keineswegs abschließend, unter Europa als Wertegemeinschaft verstanden werden im Hinblick auf die Frage nach dem Umgang mit Einwanderern in die EU und mit Blick auf den Migrationsdruck, der sich an den Rändern der EU aufgebaut hat? Wo es zwar funktionierende europäische Institutionen gibt, aber nur wenige „Europäer“, kann man kaum von Einwanderern in die EU erwarten, dass sie sich am Idealmodell eines Europäers orientieren. Kontrovers unter den Europäern bleibt die Frage nach dem Umgang mit dem Migrationsdruck auf die EU und der Bedeutung von Einwanderung in die EU – während übrigens in einer Reihe von EU-Mitgliedsstaaten unterdessen ein Auswanderungsphänomen gerade unter dynamischen und gut ausgebildeten Personen festzustellen ist.

Solange die Europäische Union sich als Wertegemeinschaft empfiehlt, zugleich aber tiefgreifende Konflikte um die Interpretation eben dieser Werte hinter einem

unverbindlichen Mantel der Konsensualität kaschiert, kann daraus schwerlich der Impuls für ein großes neues europäisches Projekt erwachsen. Dies gilt für sozial-ethische Fragen der inneren Entwicklung der EU ebenso wie für das weltpolitische Profil der EU. Die politisch angemessene Antwort auf den Ausgangsbefund besteht darin, dass sich politische Parteien mit unterschiedlichem programmatischen Profil aufmachen, um ihre jeweilige Interpretation der europäischen Werte, Ziele und Interessen den Unionsbürgern als Angebot vorzulegen, um für die Übertragung politischer Verantwortlichkeit an ihre jeweilige Partei zu werben.

Ein neuer Pakt zwischen Bürgern und Institutionen

Die politische Klasse Europas hat im Verlauf der sich zu Ende neigenden Dekade einen neuen formalen Pakt zwischen den Institutionen der EU und ihren Bürgern in Gestalt einer Revision der vertraglichen Grundlagen der EU vorgeschlagen. Zweimal ist dieser Versuch nun gescheitert. Das bedeutet vor allem ein Scheitern der Strategie der politischen Klasse hinsichtlich des öffentlichen Marketings der sie primär nur selber berührenden Geschäftsordnung der EU. Es bedeutet indessen nicht, dass die Aufgabe an sich falsch gestellt ist: Im neuen Zeitalter der Globalisierung kann die Europäische Union nur dann eine angemessene globale Rolle spielen, wenn sie im Innern handlungsstärker wird. Dies wird aber nach aller Erfahrung nur gelingen, wenn der Pakt zwischen Unionsbürgern und EU-Institutionen erneuert und gefestigt wird. Drei nach vorne gerichtete Schlussfolgerungen könnten helfen, über den See der Tränen zu schauen und gleichzeitig hineinzublicken in neue, aber lohnenswerte europäische Mühen der künftigen Ebene:

- Ein neuer Pakt zwischen den Institutionen der Europäischen Union, die auch auf Basis des weiterhin gültigen Vertrages von Nizza funktionieren, und den 495 Millionen Unionsbürgerinnen und Unionsbürgern gelingt nur dann, wenn Europa wieder inhaltlich definiert wird; wenn die europäische Integration von ihren Chancen und von ihren Aufgaben, nicht aber primär von ihren Grenzen und den Ängsten über die möglichen Folgen der Integration gedacht wird, wenn Europa über Themen, die alle gemeinsam berühren, zusammengeführt wird und nicht über Institutionen-Debatten, die nur diejenigen elektrisieren, die in ihnen, mit ihnen oder gegen sie agieren.

Im neuen Zeitalter der Globalisierung kann die Europäische Union nur dann eine angemessene globale Rolle spielen, wenn sie im Innern handlungsstärker wird.

Die politisch angemessene Antwort auf den Ausgangsbefund besteht darin, dass sich politische Parteien aufmachen, um ihre jeweilige Interpretation der europäischen Werte, Ziele und Interessen den Unionsbürgern als Angebot vorzulegen.

Die Europäische Union braucht dringend einen wirklich tragfähigen neuen Pakt zwischen ihren Institutionen und den Menschen, für die diese Institutionen da sind.

- Ein neuer Pakt zwischen den Institutionen der Europäischen Union, zu denen neben den unmittelbaren Gemeinschaftsinstitutionen immer stärker auch die mit europäischen Angelegenheiten befassten nationalen politischen Institutionen gehören, und den Unionsbürgerinnen und Unionsbürgern gelingt nur dann, wenn statt der Geschäftsordnung der EU die Ziele und Anliegen der EU in den Mittelpunkt des öffentlichen Interesses gerückt werden. Ein Europa, das funktioniert – so wurde es zu Recht nach dem Scheitern des Europäischen Verfassungsvertrages gefordert. Darum geht es in der Tat und nicht nur als einmaliges Ereignis. Ein Europa der Resultate – das wird sich über Jahre hinweg beweisen müssen, damit die Europäische Union wieder Respekt gewinnt und aus erkennbaren pragmatischen Erfolgen langsam auch wieder weiterführende Visionen entfalten kann.
- Ein neuer Pakt zwischen den Institutionen der Europäischen Union und den Unionsbürgerinnen und Unionsbürgern macht es dringend erforderlich, dass das Wahlrecht zum Europäischen Parlament so geändert wird, damit einheitliche europäische Parteien mit einheitlichen programmatischen Positionen und gemeinsamen Kandidaten entstehen. Nur wenn die Unionsbürgerinnen und Unionsbürger wissen, welche europäische Partei für welche Politik in der Europäischen Union mit Hilfe welcher Kandidaten steht, wird es interessant, im kommenden Jahr wählen zu gehen, wenn die nächste Legislaturperiode des Europäischen Parlaments beginnt.

Die Europäische Union braucht dringend einen wirklich tragfähigen neuen Pakt zwischen ihren Institutionen und den Menschen, für die diese Institutionen da sind. Diesen Weg müssten jetzt all jene beschreiten, die der grassierenden Europamüdigkeit und dem Vertrauensverlust in die politische Klasse Europas entgegenzutreten möchten. Es ist angesichts der 2009 bevorstehenden nächsten Wahl zum Europäischen Parlament die einzige Chance, die die Europäische Union hat, will sie nicht – und mit ihr 495 Millionen Menschen – an die Peripherie des Weltgeschehens im 21. Jahrhundert gedrückt werden.

Zur Person des Verfassers:

Dr. phil. habil. Ludger Kühnhardt, Professor für Politische Wissenschaft; Direktor am Zentrum für Europäische Integrationsforschung (ZEI) der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn.