

HANS H. KLEIN

Europa muss sich entscheiden

Die europäische Integration, die mit der Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) im Jahr 1951 erstmals konkrete Gestalt angenommen hat, mit den Römischen Verträgen über die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft und die Europäische Atomgemeinschaft (1957) auf weitere Gebiete ausgedehnt worden ist, um nach einer Reihe weiterer vertraglicher Schritte durch den Vertrag von Maastricht (1992) in die Europäische Union (EU) einzumünden, war und ist eine politische Leistung von epochalem Rang. Sie hat die Geschichte Europas revolutioniert. Die von den Gründungsvätern der Montanunion in der Präambel des EGKS-Vertrages bekundete Entschlossenheit, „... den ersten Grundstein für eine weitere und vertiefte Gemeinschaft unter Völkern zu legen, die lange Zeit durch blutige Auseinandersetzungen entzweit waren ...“, hat Europa Jahrzehnte des Friedens, rechtsstaatlich gesicherter Freiheit, im buchstäblichen Sinne nahezu grenzenlose Mobilität und stetig wachsenden wirtschaftlichen Wohlstand beschert, was nach den leidvollen Erfahrungen der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts ein Ding der Unmöglichkeit zu sein schien. Waren diese Erfolge bis zum Fall des Eisernen Vorhangs auf den westlichen Teil des europäischen Kontinents beschränkt, so partizipieren an ihnen seither zunehmend auch die Völker des ehemaligen sowjetischen Machtbereichs. Sie lassen weiteren Staaten bis an die Grenze Russlands und bis hinein in den kleinasiatischen Raum eine Mitgliedschaft in der EU erstrebenswert erscheinen und die östlichen und südlichen Anrainer des Mittelmeers möchten in der einen oder anderen Form an ihren Segnungen teilhaben.

Ungeachtet alles dessen und trotz anhaltender Fortschritte befindet sich der europäische Einigungsprozess seit geraumer Zeit in der Krise. Die jüngst erfolgte Ablehnung des Vertrages von Lissabon durch die Iren hat sie keineswegs ausgelöst, sondern nur ein weiteres Mal sichtbar werden lassen. Für den aufmerksamen Beobachter lag längst am Tage: der Politik gelingt es nicht (mehr), die „Unionsbürger“ auf dem Weg nach Europa „mitzunehmen“, ein „Europa der Bürger“, von dem Bundespräsident *Roman Herzog* in seiner Rede vor dem Europäischen Parlament am 10. Oktober 1995 sprach, ist nicht entstanden und nicht in Sicht. Fänden in allen Mitgliedstaaten der EU Volksabstimmungen über den Vertrag von Lissabon statt, würden sie in den meisten wohl nicht anders ausgehen, als es in Irland der Fall war. In dem an Volksabstimmungen in Frankreich und in den Niederlanden gescheiterten Entwurf eines Verfassungsvertrages hieß es, die EU sei auf dem Willen ihrer Bürger und den der Mitgliedstaaten gegründet. Es ist vielsagend und ein Zeichen der Wirklichkeitsnähe seiner Verfasser, dass der erste dieser beiden Tragpfeiler im Vertrag von Lissabon nicht mehr genannt wird.

Dabei sind die Erfolge des europäischen Einigungsprozesses unmittelbar handgreiflich. Zusammen mit dem atlantischen Bündnis hat er Sicherheit garantiert gegenüber der Bedrohung Westeuropas durch die Sowjetunion. Wirtschaftlicher Wohlstand ist in den meisten Mitgliedstaaten der EU gesicherter Besitz, wenngleich seine Verteilung wachsenden Unmut erregt. Selbstverständlich geworden sind die durch das Abkommen von Schengen und die Währungsunion geschaffenen Erleichterungen des grenzüberschreitenden Verkehrs, als deren Kehrseite die durch umfangreiche Migrationsbewegungen ausgelösten Besorgnisse allerdings nicht übersehen werden dürfen. Dass die wirtschaftliche Verflechtung der europäischen Staaten wie die Vielfalt der menschlichen und politischen Begegnungen im Rahmen der EU wesentlich sind für die dauerhafte Befriedung des Kontinents, ist Teil der – wenschon oft unreflektierten – allgemeinen Bewusstseinslage. Würde in Europa nicht über immer neue Stufen der Integration abgestimmt, sondern über die Frage, ob man das Erreichte bewahren oder in den Zustand europäischer Zerrissenheit früherer Jahrhunderte zurückfallen möchte, die Zustimmung zum Europa der Gegenwart wäre überwältigend.

Trotz alledem ist die Stimmung gegenüber dem vereinten Europa – aus ganz unterschiedlichen Gründen – von Unlust und Missbehagen gekennzeichnet. Aus der Sicht des Bürgers erscheint die EU gleichsam als ein alles verschlingender Leviathan. Das in den europäischen Verträgen verankerte Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung suggeriert, dass die EU nur die Befugnis hat, einige bestimmte Gegenstände für alle Mitgliedstaaten verbindlich zu regeln. Aber dieser Eindruck täuscht, da sich die Verträge der Technik der finalen Aufgabenzuweisung bedienen. Zwar sind die Zuständigkeiten der Union nicht unbegrenzt, aber doch oft schwer zu greifen. Die der Gewährleistung eines gemeinschaftlichen Binnenmarktes dienenden sogenannten vier Grundfreiheiten – des freien Waren-, Personen-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehrs – sind Grundlage eines weit über die Wirtschaft im engeren Sinne hinausreichenden Rechtsregimes der EU. Einzelne Ermächtigungen begründen, mit kaum überschaubaren Folgen, sogenannte Querschnittskompetenzen. Beispielsweise genügte dem Europäischen Gerichtshof (EuGH) das gemeinschaftsrechtliche Diskriminierungsverbot, den Ausschluss von Frauen vom Kriegsdienst mit der Waffe durch das nationale Verfassungsrecht für unvereinbar mit dem Gemeinschaftsrecht zu erklären. Auch wer diese Vorschrift für überholt hielt, wunderte sich über die Unbefangenheit, mit der der Gerichtshof über eine Grundsatzfrage der nationalen Streitkräftestruktur entschied, obgleich die EU für dieses Gebiet keinerlei Zuständigkeit besitzt. Der deutsche verfassungsändernde Gesetzgeber hat das Grundgesetz unverzüglich dem Spruch des EuGH entsprechend geändert.

Das in den Vertragsgrundlagen niedergelegte Subsidiaritätsprinzip, welches einer ausufernden Inanspruchnahme der Regelungsgewalt der EU dort, wo sie keine ausschließliche sondern nur eine mit der der Mitgliedstaaten konkurrierende Zuständigkeit besitzt, entgegenwirken soll, hat ihren Regulierungseifer bisher nicht zu zügeln vermocht. Der EuGH ist ersichtlich nicht willens, dieser Kompetenzausübungsschranke Konturen zu verleihen, wie er denn überhaupt in ständiger Rechtsprechung einer dynamischen Auslegung des Gemeinschaftsrechts das Wort redet, sich in Kom-

petenzfragen also nicht als neutraler Schiedsrichter zwischen der Union und den Mitgliedstaaten versteht, sondern, unbekümmert um wiederholte Warnungen, als „Integrationsmotor“. Infolge der Ausstattung der EU mit weitgreifenden Zuständigkeiten einerseits und deren extensiver Inanspruchnahme andererseits beruht der überwiegende Teil des in den Mitgliedstaaten geltenden Rechts nicht mehr auf Entscheidungen der nationalen Gesetzgebungsorgane. Das führt in ein doppeltes Dilemma.

Erstens: Europäische Gesetzgebungsakte sind nicht in gleicher Weise demokratisch legitimiert wie das nationale Recht. Dieses beruht stets auf der Entscheidung eines vom Volk nach gleichem Wahlrecht unmittelbar gewählten Parlaments. Die demokratische Legitimation der an der europäischen Gesetzgebung beteiligten Organe ist demgegenüber von einer anderen Qualität: Die nationalen Regierungen, die im Ministerrat über europäische Rechtsakte maßgeblich beschließen, sind von den Parlamenten der Mitgliedstaaten gewählt oder von deren Vertrauen getragen, ihre demokratische Legitimation ist also eine nur mittelbare; die Kommission, die, von Ausnahmen abgesehen, allein befugt ist, den Erlass von Rechtsakten vorzuschlagen, wird vom Rat in der Zusammensetzung der Staats- und Regierungschefs nach vorheriger Zustimmung des Europäischen Parlaments benannt, ihre demokratische Legitimation ist eine mehrfach vermittelte; das Europäische Parlament, das an der Rechtsetzung der Union in abgestufter Intensität mitwirkt, wird zwar direkt von den Bürgern der Union gewählt, aber nach Maßgabe von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat unterschiedlicher Wahlgesetze, zudem ist dem demokratischen Prinzip der Wahlgleichheit nicht genügt: ein Abgeordneter aus Luxemburg vertritt derzeit etwa 70.000, ein Abgeordneter aus Deutschland etwa 800.000 Einwohner. Für all dies sprechen gute Gründe. Die Rechtsakte eines Staatenverbundes wie der EU, die selbst kein Staat ist, können nicht in gleicher Weise demokratisch legitimiert sein wie die staatliche Gesetzgebung. Im Maße der Verlagerung von Zuständigkeiten von der staatlichen auf die europäische Ebene erhöhen sich indes die Anforderungen an das demokratische Legitimationsniveau der Entscheidungen von Organen der Union. Anders gewendet: Je umfangreicher die Masse des das nationale Recht verdrängenden europäischen Gemeinschaftsrechts wird und je nachhaltiger es das tägliche Leben der Unionsbürger bestimmt, desto stärker fällt die, gemessen am Standard der Mitgliedstaaten, defizitäre demokratische Legitimation des Gemeinschaftsrechts ins Gewicht.

Dem ist man mit der These entgegengetreten, da nun einmal eine Demokratisierung der EU nach dem Modell staatlicher Demokratie nicht möglich sei, müsse umgekehrt die Demokratietheorie der europäischen Wirklichkeit angepasst werden. Auf der europäischen Ebene soll also als demokratisch gelten, was in den Mitgliedstaaten niemals als demokratisch durchginge. Aber diese Patentlösung wird nicht funktionieren. Eine noch so scharfsinnig konzipierte Demokratietheorie wird die Bürger nicht ausöhnen mit der fortschreitenden Ausdünnung ihres Einflusses auf den politischen Entscheidungsprozess und mit der zunehmenden Intransparenz der Verantwortungsstrukturen.

Zum Demokratiedilemma kommt ein zweites: Im europäischen Staatenverbund ist die sonst dem Staat kraft seiner inneren Souveränität zufallende Verantwortung für

das Gemeinwohl zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten aufgeteilt. Diese können ihrer Gesamtverantwortung nicht mehr gerecht werden, weil sie einen nicht unerheblichen Teil ihrer Hoheitsrechte der EU übertragen haben. Da die Kompetenzverteilung für den Bürger praktisch undurchschaubar ist und die Mitgliedstaaten, formal zu Recht, den Anspruch aufrechterhalten, souveräne Staaten zu sein, sind sie es, die vom Bürger gleichsam in Haftung genommen werden für die Wohlfahrt des Ganzen. Die Staaten aber können der Schutzerwartung der Bürger nicht mehr in vollem Umfang entsprechen, da ein wesentlicher Teil ihrer Schutzpflichten auf die Union übergegangen ist. Auch dieses Dilemma ist strukturell bedingt: Die Übertragung von Regelungskompetenzen der Mitgliedstaaten auf die Union hat sich als notwendig erwiesen, weil jene, auf sich allein gestellt, den Herausforderungen der Gegenwart nicht mehr gerecht werden können. Aber das hat die Erwartungshaltung des Bürgers gegenüber seinem Staat nicht gemindert. Das mag nicht erheblich ins Gewicht fallen, solange die Politik der EU diejenigen Gemeinwohlziele wirksam verfolgt, an denen den Bürgern vor allem gelegen ist. Im Maße aber, in dem die Ziele der Union und die des Mitgliedstaates differieren – Agrar-, Industrie- oder Sozialpolitik liefern Beispiele –, wird sich der Bürger von der EU abwenden und ihren Nutzen in Frage stellen. Mit der Kompetenzfülle der Union und ihrer Mitgliederzahl wächst diese Gefahr.

In der Folge dieses Befundes ist die für die Demokratie existentielle Möglichkeit einer aktiven Teilnahme der Bürger am Prozess der politischen Willensbildung auf der europäischen Ebene außerordentlich erschwert. Das zeigt sich etwa daran, dass eine gesamteuropäische (transnationale) öffentliche Meinung, ein supranationaler öffentlicher Kommunikationsverbund also, allenfalls in Ansätzen existiert, oder am faktischen Nichtbestehen europäischer Parteien – es gibt im Grunde nur Verbände nationaler Parteien; diese sind es, die bei Wahlen zum Europäischen Parlament antreten, die deshalb der Sache nach nationale Wahlen sind.

Unübersichtlich wie der Kompetenzdschungel ist der Rechtsschutz. Auch hier steht die EU vor einem Dilemma: Die Sorge um ihre Effektivität führt in die Rechtsverwirrung. Denn um der einheitlichen Geltung des europäischen Gemeinschaftsrechts in der EU willen kann Maßstab für die Gültigkeit von Normen des europäischen Sekundärrechts, also der von den Organen der EU erlassenen Verordnungen, Richtlinien und Entscheidungen nur das europäische Primärrecht sein. Das sind die europäischen Verträge und das vom EuGH in ständiger Rechtsprechung entwickelte Richterrecht. Zu diesem gehören insbesondere die europäischen Grundrechte, die bisher nicht kodifiziert worden sind – die Charta der Europäischen Grundrechte soll erst im Zusammenhang mit dem vorerst gescheiterten Vertrag von Lissabon Rechtsverbindlichkeit erlangen. Man sollte nun erwarten, dass es demgegenüber für das nationale Recht ausschließlichsich auf die Vereinbarkeit mit dem Verfassungsrecht des jeweiligen Mitgliedstaates ankommt. Dem aber ist nicht so. Soweit nämlich der nationale Gesetzgeber gehalten ist, Gemeinschaftsrecht in nationales Recht umzusetzen, kommt als Maßstab sowohl das Gemeinschaftsrecht wie das mitgliedstaatliche Verfassungsrecht in Betracht. In formaler Hinsicht muss das nationale Gesetz den verfassungsrechtlichen Vorgaben entsprechen. In materieller Hinsicht aber ist nationales Recht, soweit dem

Gesetzgeber bei der Umsetzung des Gemeinschaftsrechts kein eigener Entscheidungsspielraum verbleibt, ausschließlich am Gemeinschaftsrecht zu messen, nur im Übrigen bildet das Verfassungsrecht den Maßstab. Der Rechtssuchende und das von ihm angerufene Gericht stehen also vor der kniffligen Aufgabe herauszufinden, welche Teile eines Gesetzes europarechtlich zwingend vorgegeben und welche auf einer eigenständigen Entscheidung des nationalen Gesetzgebers beruhen. Je nachdem ist die Gültigkeit der Norm am Maßstab des nationalen Verfassungsrechts oder des Gemeinschaftsrechts zu beurteilen. Auch die letztinstanzliche Beurteilungskompetenz ist dementsprechend verschieden: im einen Fall liegt sie (in Deutschland) beim Bundesverfassungsgericht, im anderen beim EuGH. Die Maßstäbe sind auch inhaltlich nicht identisch, wenngleich sich die zuständigen Gerichte, wo möglich, um eine Annäherung bemühen. Bei alledem ist noch nicht berücksichtigt, dass nationale Rechtsakte der Mitgliedstaaten der EU auch den in der Europäischen Menschenrechtskonvention gewährleisteten Rechten genügen müssen und die Überprüfungscompetenz insoweit in letzter Kompetenz dem Straßburger Gerichtshof für Menschenrechte obliegt. Es liegt auf der Hand, dass diese Rechtslage – weithin unvermeidlich, wie betont sei – den Rechtssuchenden in Verwirrung stürzen muss.

Seit geraumer Zeit wächst innerhalb der EU die an sich richtige Einsicht, dass eine gemeinsame Außen- und Verteidigungspolitik ihrer Mitglieder die einzige Chance Europas darstellt, sich im 21. Jahrhundert im Konzert der großen Mächte zu behaupten. Der Vertrag von Maastricht hat einen ersten Schritt getan, die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) dem institutionellen Gefüge der Union einzupassen, mit dem Vertrag von Lissabon soll das Vorhaben fortgeführt werden. Aber die Schwierigkeiten sind offensichtlich. Es gibt nur Weniges, über welches zwischen den Mitgliedstaaten so tiefgreifende Meinungsverschiedenheiten bestehen wie die Grundfrage aller europäischen Außenpolitik: den Standort der Union zwischen der Weltmacht USA, mit der die meisten Mitglieder der EU in der NATO verbündet sind, und einem autoritär regierten, militärisch wieder erstarkenden Russland, das, unbekümmert um das Völkerrecht, seine Traditionen als eurasische Großmacht neu belebt. Einer klaren Ortsbestimmung stehen die unbedacht vorangetriebene Abhängigkeit der EU, vor allem Deutschlands, von russischen Energielieferungen ebenso entgegen wie die Tagträume von einer „Sicherheitspartnerschaft“ Europas und Russlands in meist unbewusster Anknüpfung an die Heilige Allianz der nachnapoleonischen Zeit. Die Unfähigkeit der EU, zu einer gemeinsamen außen- und sicherheitspolitischen Linie zu finden, könnte sie eines Tages sprengen.

Größe und stetiges Wachstum der EU sind Ausdruck ihres unbestreitbaren wirtschaftlichen Erfolges. Am Ausmaß dieses Erfolges aber droht sie nun zu ersticken. Als ausschlaggebend dafür erscheint weniger die mit zunehmender Mitgliederzahl wachsende Divergenz der Interessen. Denn die Unterschiedlichkeit wirtschaftlicher Interessenlagen lässt sich in einer mit ausreichenden finanziellen Mitteln ausgestatteten Gemeinschaft durch Kompromisse regelmäßig überbrücken. Für eine handlungsfähige und stabile politische Gemeinschaft allerdings, die mehr sein will als ein Zweckverband, bedarf es, unabhängig von ihrer rechtlichen Verfassung und dieser vorauslie-

gend, eines „geistigen Gesamtzusammenhangs“ (*Rudolf Smend*), der die ihr angehörenden und ihren Entscheidungen unterworfenen Menschen über eine partiell übereinstimmende Interessenlage hinaus zu einem solidarischen Ganzen verbindet. Die Bereitschaft zur dauernden Einordnung in eine politische (staatliche oder staatsähnliche) Wirkungseinheit setzt insbesondere dann, wenn sie demokratisch organisiert ist, gemeinsame, in das kollektive Gedächtnis eingegangene Erfahrungen voraus, auf denen die Gewissheit einer nicht auflösbaren Zusammengehörigkeit in wechselseitiger Verantwortlichkeit beruht, Einheit auch als Besonderheit in Abgrenzung zu anderen Besonderheiten. Löst diese Besonderheit sich auf, etwa durch eine auf Integration verzichtende, die Entstehung von Parallelgesellschaften duldende „Multikulturalität“ (die nichts zu tun hat mit bereichernder Pluralität), hat auch die politische Einheit keinen Bestand. Und umgekehrt: wo es an solcher Besonderheit fehlt, kann sich politische Einheit nicht bilden.

Eben darin besteht das größte der Dilemmata der EU: ihre aus offener Finalität resultierende mangelnde Besonderheit, das Fehlen einer als solche empfundenen europäischen Identität. Die Vorstellung, europäische Identität sei eine „verflüssigte“, eine auf das Medium ständiger Interaktion und fortschreitender Netzbildung gestützte Identität (*Wolfgang Schmale*), mag zutreffen. Für eine stabile politische Gemeinschaftsbildung reicht sie auf Dauer nicht aus: auf Flugsand lässt sich nicht bauen. Dem Übel lässt sich kaum noch abhelfen. Selbst wenn die EU auf zusätzliche Erweiterungen verzichtete: der Rubikon zur nicht mehr zur Einheit integrierbaren Vielheit ist schon überschritten. *Helmut Schmidt* sprach kürzlich von der EU als einer „führungslosen Agglomeration von Staaten“ (FAZ vom 8.12.2008). Der sich aus dem Zerfall der Sowjetunion ergebenden Notwendigkeit gehorchend, die Osterweiterung rasch voranzutreiben, hat die EU ihre „Vertiefung“ zurückgestellt – Vertiefung nicht nur im vordergründigen Sinne einer Anpassung ihrer Organisation an die Bedürfnisse eines Staatenverbundes von über zwanzig Mitgliedern, sondern vor allem im Sinne der Herausbildung jenes Wir-Bewusstseins der Unionsbürger, ohne das eine politische Union nicht zu machen ist. In der erweiterten und sich auf neue Erweiterungen einstellenden Union ist dieses Ziel schwerlich noch erreichbar, jedenfalls nicht in der überschaubaren Zukunft. Zwar lassen sich im historischen Erbe der Völker Europas durchaus verbindende Gemeinsamkeiten auffinden, die griechische Philosophie etwa und das Christentum, dessen Erwähnung in den Vertragsgrundlagen der EU indessen mit der unüberbietbar albernem Begründung, Europa sei kein Christenclub, auf peinliche Weise vermieden wird. „Amerika, du hast es besser“, möchte man ausrufen: „In God we trust“, lautet seit 1956 der offizielle Wahlspruch der USA. Gemeinsam ist den Mitgliedstaaten der EU das Bekenntnis zu Menschenrechten, Gewaltenteilung und Demokratie, sie begreift sich deshalb als Wertegemeinschaft. Aber sie teilt ihre Werte mit vielen Staaten, zu einer unionalen Identitätsbildung kann diese Gemeinsamkeit daher kaum etwas beitragen.

In der heutigen Union fällt neben dem die Völker Verbindenden allerdings auch, und mehr noch, das Trennende ins Gewicht. Die meisten – und keineswegs nur die „alten“ – Mitgliedstaaten der EU verbindet eine vom römischen Recht geprägte Tradi-

tion, die sich sowohl im kirchlichen wie im weltlichen Recht niedergeschlagen hat. Hier haben – teils mehr, teils weniger – die mit dem Investiturstreit einsetzende Säkularisation, Reformation, Humanismus und Aufklärung das zivilgesellschaftliche Bewusstsein geformt, die Trennung von Kirche und Staat (geistlich und weltlich) bewirkt, hier wurde Religionsfreiheit zu einem grundlegenden Prinzip moderner Staatlichkeit, hier hat sich eine „abendländische“, wenn man will: lateinische, „Identität“ entwickelt, die eine „Besonderheit“ in dem bezeichneten Sinne darstellt. Ein die Gemeinschaft tragendes „Wir-Bewusstsein“ hätte sich in diesem Rahmen vielleicht ausbilden können, wenn man sich nur die Zeit für den Ausgleich der nach dem Fall des Eisernen Vorhangs fortbestehenden Gegensätze zwischen den ost-mitteleuropäischen und den westlichen Gesellschaften hätte nehmen können.

Spätestens mit der Aufnahme Bulgariens und Rumäniens hat die EU diesen Rahmen jedoch gesprengt. Dieser in der mit dem Zusammenbruch der Sowjetunion eingetretenen Lage wohl unausweichlich gewordene Schritt – ob er im Fall der beiden genannten Staaten verfrüht war, steht auf einem anderen Blatt – stellt nicht weniger dar als den Versuch, die durch die drei welthistorischen Ereignisse von 1054 (Besiegelung des Schismas zwischen römisch-katholischer und griechisch-orthodoxer Kirche), 1204 (Kreuzzug gegen Byzanz) und 1453 (Eroberung Konstantinopels durch die Osmanen) bewirkte Teilung Europas zu überwinden. Der damit eingeschlagene Weg soll mit der Aufnahme Serbiens, Georgiens und der Ukraine weiter beschrritten werden. Das lateinische Europa und das einerseits von der Orthodoxie, andererseits von der Jahrhunderte überdauernden Beherrschung teils durch die Türkei, teils durch das Zarenreich geprägte Europa haben aber ganz unterschiedliche, vor allem in der Positionsbestimmung des Individuums differierende, staatliche und zivilgesellschaftliche Traditionen entwickelt, die kurzfristig bestenfalls formal – durch die den neuen Mitgliedstaaten auferlegte Übernahme des „acquis communautaire“, also des normativen Besitzstandes der EU einschließlich ihrer „Werte“ – in Übereinstimmung gebracht werden können. Die Entstehung eines die Angehörigen aller dieser Staaten zu einer politischen Einheit, zu einer gewissen Schicksals- und Verantwortungsgemeinschaft verbindenden Gefühls des existentiellen Aufeinanderangewiesenseins und des Füreinander-Einstehenmüssens kann für die absehbare Zukunft als ausgeschlossen gelten. Man ist einander zu fremd. Erkennbar schwindet die Bereitschaft der Völker und Staaten, sich in der EU – nach ausgeklügelten Berechnungen zustande kommenden – Mehrheitsentscheidungen zu unterwerfen. Hinzu kommt: unionsinterne Transferleistungen von unvorstellbarem Ausmaß und unabsehbarer Dauer schaffen nicht Solidarität – sie spalten.

Europa steht an einem Scheideweg. Die Regierungen können – und werden vermutlich – den bequemeren Weg wählen und weitermachen wie bisher. Das wird, bei oberflächlicher Betrachtung, auch noch geraume Zeit funktionieren – bei freilich wachsender Unlust der Bevölkerung. Sie wird früher oder später, wie derzeit schon in Österreich zu beobachten, die politischen Kräfte veranlassen, diese Stimmung aufzugreifen, um ihre Wahlchancen zu wahren. Auch in Deutschland sind, wie der Streit um das VW-Gesetz zeigt, wahltaktisch motivierte Absetzbewegungen von Europa

festzustellen. Das politische Fundament der EU gerät dann ins Wanken. Das zeigt: Das Ziel der „Verwirklichung einer immer engeren Union der Völker Europas“, an dem auch der Vertrag von Lissabon festhält, ist für die Mega-Union (*Thomas Oppermann*) der 27 plus nicht erreichbar. Der in den ersten Jahrzehnten so erfolgreiche Ansatz, sich über die wirtschaftliche Union auch politisch näher zu kommen – ein Prozess, der sich allerdings über eine lange Zeit erstreckte –, ist für die sich rasant erweiternde Union nicht mehr tauglich. Vorzugswürdig ist ein anderer Weg.

Die EU in ihrem derzeitigen und künftigen Umfang täte gut daran, ihre Ziele zu beschränken. Die Mega-Union hat Zukunft als ein Verbund demokratischer Verfassungsstaatlichkeit und den Prinzipien der sozialen Marktwirtschaft verpflichteter Staaten, ergänzt um eine den Frieden nach innen und außen gewährleistende sicherheitspolitische Komponente, die indessen nur in enger Anbindung an die NATO sinnvoll ist. Die Union in dieser Gestalt ist wichtig als Versicherung gegen Rückfälle in nationalistische Machtpolitik; als Garant demokratischer Rechtsstaatlichkeit; als Raum eines gemeinsamen, die Kräfte bündelnden, Wohlstand schaffenden und sozialen Ausgleich ermöglichenden Marktes; als Rückhalt ihrer Mitglieder in den Stürmen der Globalisierung, zumal auf den Gebieten der Rohstoff- und Energieversorgung; als Hort der wirtschaftlichen Selbstbehauptung in einer unsicheren Welt.

Die Hoheitsrechte, derer die Union bedarf, um diese Ziele wirksam verfolgen zu können, sind ihr in unzweideutigen Zuständigkeitsnormen zu übertragen: die Prinzipien der in ihrer Reichweite überschaubaren begrenzten Einzelermächtigung und der Subsidiarität sind endlich ernst zu nehmen. Für „Flexibilitätsklauseln“, die es der EU erlauben, ihre Kompetenzen ohne eine Änderung der Vertragsgrundlagen zu erweitern, ist kein Raum. Die ständige gleichmacherische Ausweitung der Aktivitäten der Union ist der falsche Weg. Wenn es richtig ist, dass sich das bei allen Unterschieden im Detail im Kern übereinstimmende Demokratiemodell der Mitgliedstaaten nicht eins zu eins auf den supranationalen Staatenverbund der EU übertragen lässt, so liegt der Umkehrschluss nahe, dass es mit dem demokratischen Prinzip nicht vereinbar ist, der Union in ihrem heutigen Bestand auch nur annäherungsweise die Gesamtzuständigkeit für die Belange der auf ihrem Gebiet lebenden Menschen zu übertragen. Vielmehr bedarf es einer definitiven, eingrenzenden Bestimmung ihrer inhaltlichen Finalität. Und ebenso bedarf der geographische Zuschnitt „Großeuropas“ einer abschließenden Begrenzung. Für die – lebensnotwendige – Kooperation mit der Türkei und anderen Mittelmeeranrainern kommen supranationale Strukturen nicht in Betracht. In solcher Beschränkung ist die EU, getragen von einem Netzwerk ständig miteinander kommunizierender Funktionäre aus Politik, Wirtschaft, Wissenschaft und Journalismus, als Vernunftgemeinschaft lebens- und leistungsfähig.

Sollen weitere Zwecke gemeinsam verfolgt werden, muss sich die Union öffnen für eine engere Zusammenarbeit einzelner ihrer Mitglieder, wie sie in Gestalt der Schengen- und der Wirtschafts- und Währungsunion schon besteht. Auch die Dispensation einiger Mitgliedstaaten von bestimmten Integrationsschritten, das sog. *opting out*, weist diesen Weg. Es ist ein gravierender Mangel schon des geltenden Gemeinschaftsrechts, mehr noch des Vertrags von Lissabon, dass sie eine „verstärkte Zusammenar-

beit“ einzelner Mitgliedstaaten unverhältnismäßig erschweren. Unbestreitbar sind mit einer verstärkten Zusammenarbeit einiger Mitgliedstaaten auf bestimmten Gebieten Gefahren für die Kohärenz der Gesamtunion verbunden. Es ist deshalb legitim zu verlangen, dass sie deren Funktionsfähigkeit nicht beeinträchtigt. Das ökonomische Ziel eines gemeinsamen Binnenmarktes, primärer Zweck der Union der 27 plus, ist aber von anderen Zielsetzungen durchaus unterscheidbar. Die EU wird nicht in Frage gestellt, wenn innerhalb ihrer engere Verbände zur Verfolgung differenzierter Zwecke gebildet werden. Zu wünschen wäre eine jeweils eigene Organstruktur auf der Grundlage demokratischer Repräsentation, den Grundlagen des mitgliedstaatlichen Verfassungsrechts stärker angenähert, als es in der Mega-Union möglich ist. Deutschland und Frankreich, auf deren weitgehendes politisches Einvernehmen in Europa alles ankommt, fällt hier eine Schlüsselrolle zu. Europa, schon jetzt ein „System vernetzter Ordnungen“ (*Matthias Herdegen*), würde durch eine solche Mehrschichtigkeit bündischer Gliederungen an Überzeugungskraft gewinnen, die Frage „Warum Europa?“ ließe sich eindeutiger, weil für jede seiner Teilordnungen getrennt, beantworten. Nur in enger begrenzten Gemeinschaften ist die Bildung einer gesellschaftlichen Infrastruktur vorstellbar, die die Übertragung von Hoheitsrechten in politisch hochsensiblen Bereichen auf supranationale Entscheidungsträger bei Sicherstellung demokratischer Kontrolle erträgt.

Um einem „Europa der Bürger“ näher zu kommen, bedarf es, woran zu arbeiten lange versäumt wurde: der Ausbildung einer europäischen Identität, aus welcher allein die Bereitschaft zur Einordnung in einen Staatenverbund erwachsen kann. Es muss sich dabei um ein differenzierendes, die unterschiedlichen wie die gemeinsamen historischen Erfahrungen einbeziehendes und die gegenwärtigen vitalen Bedürfnisse aufnehmendes Identitätsbewusstsein handeln, das die Mehrschichtigkeit der Ordnungen von der nationalen Ebene über die sachspezifisch gegliederten Teilverbände bis hin zu Gesamteuropa rational reflektiert und emotional bejaht.

Kurz- und mittelfristig brauchen wir eine Orientierungsphase, in der die Mitgliedstaaten der EU ihre Kräfte mobilisieren, um den Unionsbürgern Grund und Ziel der europäischen Integration zu verdeutlichen. Es wäre eine lohnendere Aufgabe für künftige EU-Präsidentschaften, sich daran zu versuchen, als sich im Klein-Klein des jeweiligen Tagungsgeschehens aufzureiben oder sich illusionären Großprojekten zu verschreiben. Statt bürgerferne Gipfeldiplomatie in festungsartig abgeschirmten Prunkresidenzen zu zelebrieren, sollten sich die europäischen Staats- und Regierungschefs auf den Weg machen, um einem neuen Aufbruch Europas Gesicht und Stimme zu verleihen. Hier lässt sich von *Barack Obama* einiges lernen. Auf weitere Sicht gilt es vor allem, in einer gemeinsamen Anstrengung der Mitgliedstaaten den Bildungskanon in Europas Schulen auf das zu konzentrieren, was Europa als Ganzes in Geschichte und Gegenwart ausmacht. Eine von der EU selbst ausgehende „Identitätspolitik“ von „oben“ mag hilfreich sein, ausreichend ist sie nicht. Nur wer weiß, auf welcher geistig-kulturellen Grundlage und wie die Völker Europas ihre Schicksale in fruchtbarer Auseinandersetzung und allzu oft in blutigem Streit erlebt und erlitten haben, wird ein Bewusstsein jener „Besonderheit“ zu entwickeln imstande sein, die

„Europa“ für seine Bürger darstellt und in die Zukunft zu tragen vermag. Erst wenn die Idee Europa die Menschen ergreift, ein „europäisches Gedächtnis“ sich entwickelt hat, kann Gesamteuropa mehr sein als ein Konstrukt politischer Vernunft.