

KLAUS HÄNSCH

Deutscher Föderalismus in der „verfassten“ Europäischen Union

2005 wird ein europäisches Jahr.

Im vergangenen November hat das Europäische Parlament sich geweigert, der neuen EU-Kommission im ersten Durchgang das Vertrauen auszusprechen: Was nicht wenige Beobachter als Krise oder gar als Machtusurpation des Parlaments beschrieben haben, konnte innerhalb von 14 Tagen gelöst werden – und zwar auf der Grundlage der EU-Verträge: Die Institutionen und Mechanismen der EU funktionieren.

Im März wird die so genannte Lissabonstrategie neu justiert. Alle Regierungschefs halten sie für richtig und wichtig, solange sie in Brüssel sind. Sobald sie in ihre Hauptstädte zurückgekehrt sind, rühren sie für sie höchstens noch den kleinen Finger. Die Neujustierung muss mit einem erneuerten Engagement einhergehen, die gemeinsam gesteckten Ziele auch wirklich gemeinsam zu erreichen.

Im Frühjahr steht die Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts an. Das ist sechs Jahre nach seinem Inkrafttreten eigentlich eher normal. Die Regierungen werden feststellen, dass er schon durch seine bloße Existenz Währungsstabilität zu einem europäischen Thema gemacht und das Haushaltsgebaren einiger Mitgliedstaaten an einen europaweiten Pranger gestellt hat. Und dann werden sie ihn nicht reformieren, sondern sich auf eine Neuinterpretation einigen, also auf eine Neubewertung der Schuldenstände und der Zusammensetzung der Ausgaben in den Haushalten der Mitgliedstaaten. Das gute alte Augenmaß wird wieder an die Stelle des Rechenschiebers treten.

Die Verhandlungen über die Finanzierung der Union von 2007 bis 2013 beginnen. Und wenn auch alle Nettozahler – mit Deutschland an der Spitze – darauf beharren, dass der EU-Haushalt auf 1% der EU-Wirtschaftsleistung begrenzt werden muss, wird es doch ausgehen wie es immer ausgeht: Wer viel zahlt, wird etwas mehr zahlen. Wer viel bekommt, wird etwas weniger bekommen. Und wer neu dazu kommt, wird nicht so viel bekommen, wie er erwartet: Europäische Politik als gerechte Verteilung von Unzufriedenheit.

Im Oktober werden die Beitrittsverhandlungen mit der Türkei eröffnet – und dann für längere Zeit aus dem Gesichtskreis und dem Interesse der Öffentlichkeit verschwinden.

Nicht zuletzt wird 2005 in einer Reihe von Volksentscheiden und Parlamentsbeschlüssen über das Schicksal des europäischen Verfassungsvertrages entschieden.

2005 ist wirklich ein europäisches Jahr. Aber erst an seinem Ende wird sich zeigen, ob es auch ein Jahr Europas geworden ist.

I.

Die größte Herausforderung für die Europäische Union ist nicht die Mitgliedschaft der Türkei in zwanzig Jahren, sondern die Ratifizierung der europäischen Verfassung in zwei Jahren.

Alle 25 Mitgliedstaaten müssen die Verfassung ratifizieren. Jeder nach den Regeln seiner nationalen Verfassung. Das wäre auch durch ein europäisches Referendum nicht zu ersetzen. Litauen und Ungarn haben die Verfassung bereits parlamentarisch ratifiziert. Deutschland sollte in der Spitzengruppe bleiben und als einer der ersten europäischen Staaten die Verfassung bis zum Sommer 2005 ratifizieren. Das wird für den Ratifizierungsprozess in anderen Ländern prägend sein und hat daher politisch Vorrang vor anderen Überlegungen.

In Deutschland ist das Grundgesetz glasklar: Der Verfassungsvertrag muss im Bundestag und im Bundesrat mit Zwei-Drittel-Mehrheit ratifiziert werden. Man kann das Grundgesetz ändern. Man kann auch in Deutschland Volksentscheide zulassen. Ich bin sicher, dass die Mehrheit der Deutschen für die europäische Verfassung stimmen würde. Aber wenn wir Volksentscheide einführen wollen, dann bitte nicht nur über die Europäische Verfassung und andere europäische Fragen. Dann muss die Struktur unserer Verfassung insgesamt mit Plebisziten kompatibel gemacht werden.

In zehn, vielleicht in zwölf von 25 Mitgliedstaaten werden Referenden stattfinden. Die Ratifizierung ist nicht nur dort gefährdet, wo Referenden stattfinden müssen oder sollen. In mindestens zwei Staaten soll der Volksentscheid die nicht vorhandene Ratifikationsmehrheit im Parlament ersetzen. Die Meinungsumfragen in allen Mitgliedstaaten, ausgenommen Großbritannien, haben eine positive Tendenz. Und am Ende wird auch das Vereinigte Königreich „ja“ sagen – wenn klar ist: Es geht um „drinnen oder draußen“.

Was geschieht, wenn nicht? Was geschieht, wenn ein oder zwei Länder die Verfassung nicht ratifizieren? Rechtstechnisch gesehen ist es klar: Der Vertrag von Nizza gilt weiter. Aber auf diese „Automatik“ sollte sich niemand verlassen. Denn die Staats- und Regierungschefs haben vereinbart, dass sie zusammenkommen werden, um die Lage zu beraten, wenn nur ein bis vier Staaten nicht ratifizieren. Erst wenn weniger als vier Fünftel der Mitgliedstaaten „Nein“ gesagt haben, ist der Verfassungsvertrag gescheitert. Deshalb scheint mir eines sicher: Die Union wird nicht einfach beim Status quo des Nizza-Vertrages stehen bleiben.

Ich kenne keinen „Plan B“. Und wenn ich ihn kennte, würde ich ihn hier nicht offen legen. Vermutlich wird eine Rolle spielen, dass es eine gewisse Hierarchie der „Neins“ gibt. Für die Zukunft der Union ist es ein Unterschied ob Malta oder Frankreich „Nein“ sagen.

Hier und da mag vielleicht gewünscht werden, dass sich die EU dann zu einem „Kerneuropa“ und einem „Randeuropa“ „zurechtrüttelt“. Das ist eine Illusion. Ohne Verfassung verkommt die EU zu einer Patchwork-Union, die nach innen die Bürger verwirrt und Europa nach außen disqualifiziert. Ein Scheitern der Verfassung wäre der

Rückfall in ein Europa der Ränke und Rankünen. Die Union würde von Achsen und Allianzen so genannter „strategischer Partnerschaften“ durchzogen. Das wären Achsen und Allianzen um und gegen den Stärksten – also um und gegen Deutschland.

II.

Die Verfassung beendet das zwölfjährige Reformstakkato von Maastricht über Amsterdam nach Nizza und von 12 über 15 bis zu 27 Mitgliedstaaten. Die Zeit der „left overs“ ist vorbei. Die Struktur der Europäischen Union ist für einen langen Zeitraum festgelegt. Der Vertrag über eine Verfassung für Europa regelt das, was alle demokratischen Verfassungen der Welt regeln: Die Legitimierung und Limitierung politischer Macht.

In den vergangenen zehn Jahren ist die Europäische Union in die letzten drei der klassischen Hoheitsbereiche des europäischen Nationalstaats hineingewachsen: das Geld, das Recht und das Militär. Die EU-Verfassung passt jetzt endlich die Institutionen und Entscheidungsverfahren dieser Entwicklung an.

Die Verfassung schafft keinen europäischen Bundesstaat. Der Konvent konnte und wollte nicht den europäischen Nationalstaat des späten 19. und frühen 20. Jahrhunderts nachbilden und auf die europäische Ebene transponieren. Aus der Europäischen Union werden nicht die „Vereinigten Staaten von Europa“ – sie wird auch nicht eine „Bundesrepublik Europa“. Die Mitgliedstaaten der Union werden immer mehr sein als nur „Bundesländer“ einer Bundesrepublik Europa.

Gewiss: Die Verfassung vergrößert und arrondiert die vergemeinschafteten, also föderalen, Bereiche der Union. Dazu gehören der gesamte Binnenmarkt, die gemeinsame Währung und der Außenhandel sowie künftig auch Teile des Straf- und Zivilrechts. Und was ist föderaler als europäische Gesetze, die mit Mehrheit beschlossen werden und auch in den Staaten gelten, deren Vertreter ihnen nicht zugestimmt haben? Aber in der verfassten Union wird es weiterhin und auf Dauer intergouvernementale, also konföderale, Bereiche geben, wie etwa die Außen- und Sicherheitspolitik und die Verteidigung oder die Wirtschafts-, Beschäftigungs-, und Sozialpolitik.

Die konföderalen Elemente sind nicht Abirrungen vom föderalen Ziel. Sie sind und bleiben grundlegende Verfassungselemente einer Staatenunion. Der vergemeinschaftete Bereich ist nicht die „eigentliche Union“, die intergouvernementale Zusammenarbeit nicht der Ausdruck „nationaler Egoismen“ oder „gouvernementalen Eigensinns“. Die Verantwortung für die Politik der Union liegt nicht nur bei den Institutionen in Brüssel – sie liegt auch bei den Regierungen und den Parlamenten in den Hauptstädten Europas. Daran müssen sich die eine oder andere und das eine oder andere noch gewöhnen.

Das bisherige Vertragsziel, eine immer engere Union zu schaffen, kommt in der EU-Verfassung nicht mehr vor. Damit ist zwar nicht ausgeschlossen, dass die Union sich bundesstaatlichen Strukturen weiter annähert, aber eine weitere Integration ist

jedenfalls kein Verfassungsauftrag mehr. So gesehen beschreibt die Verfassung sehr wohl die Finalität der europäischen Einigung – wenn auch nicht so, wie mancher, der danach gerufen hat, sie gern beschrieben hätte. Aber sie ist in der politischen Realität der größeren Union in der veränderten Welt des 21. Jahrhunderts angekommen.

III.

Die Verfassung stellt die künftige Union auf eine doppelte Legitimationsgrundlage. Sie ist eine Union der Staaten und der Bürger. Die Gleichwertigkeit dieser beiden Legitimationsstränge schafft ein Problem. Das Legitimationsproblem ist zugleich auch ein Machtproblem.

Rechtlich sind alle Staaten Europas gleich. Politisch sind sie es nicht. Sie waren es nie. Und sie werden es auch künftig nicht sein. Wo keine Gleichheit herrscht, muss Gleichgewicht hergestellt werden. Das ist ein Grundzug der europäischen Geschichte seit dem Mittelalter.

Das alte Europa hat immer wieder versucht, dieses Gleichgewicht herzustellen: auf dem Feld der Diplomatie durch Achsen und Allianzen und auf den Schlachtfeldern durch Blut und Eisen. Das neue Europa der EU stellt das Gleichgewicht her durch die Partizipation aller Staaten in gemeinsamen Institutionen und eine als gerecht angesehene Gewichtung eines jeden in ihnen. Statt der alten „balance of powers“ die neue „balance of institutions“ und „balance of legitimations“: Das ist das Schlüsselprinzip der Verfassung Europas.

In einer Union, in der alle Bürger gleich sind, wären es die Staaten nicht. Das würde einen der wichtigsten Grundsätze des Völkerrechts verletzen. In einer Union, in der alle Staaten gleich sind, können die Bürger nicht gleich sein. Das verletzt einen der wichtigsten Grundsätze der Demokratie. In einer Union, die für alle Bürger unmittelbar verbindliches Recht setzt, ist das auf die Dauer nicht hinnehmbar.

In einer „Union der Bürger“ würden die sechs großen, bevölkerungsstarken Staaten die 19 kleinen im Rat dominieren. Im Rat einer Union der Staaten hätten die 19 kleineren bzw. kleinsten Staaten gegenüber den sechs großen im Rat klar die Mehrheit, würden aber nur ein Viertel der Bevölkerung der gesamten EU repräsentieren.

In das neue „Gleichgewicht der Legitimationen“ sind alle drei Entscheidungsorgane der Union – Parlament, Kommission und Rat – einbezogen. Allerdings auf unterschiedliche Weise:

Im Rat tritt das Prinzip der „doppelten Mehrheit“ an die Stelle der bisherigen Gewichtung der Stimmen mit ihrer Benachteiligung der bevölkerungsreicheren Mitgliedstaaten und stellt ein gerechteres Verhältnis zwischen Bürgerunion und Staatenunion her. Die sechs großen können nicht die 19 kleinen Staaten dominieren. Und die 19 kleinen können die sechs großen Staaten nicht majorisieren. Und dass das Gewicht Deutschlands im Vergleich zu der bisher gültigen Gewichtung der Stimmen steigt, ist kein Zufall, sondern gewollt.

Im Europäischen Parlament behalten die Bürger der kleineren Mitgliedstaaten ein größeres Gewicht als die Bürger der größeren. Allerdings wird die degressive Proportionalität bei der Zuordnung der Mandate künftig enger als bisher an die Bevölkerungszahl gebunden.

In der Kommission werden die beiden Legitimationsstränge dadurch in besonderer Weise verbunden, dass die Formel „ein Kommissar pro Mitgliedstaat“ ab 2014 aufgegeben und der Einfluss des Parlaments auf die Einsetzung der Kommission verstärkt wird.

IV.

Für die Verfassung der Union konnte keine der nationalstaatlichen Verfassungen Modell stehen.

Die Institutionen der Union sind in ihren Zusammensetzungen, Kompetenzen und Beziehungen untereinander auf eine Union von demokratischen Staaten, nicht auf einen Bundesstaat zugeschnitten. Deshalb sind die europäischen Institutionen nicht misslungene Klone der nationalstaatlichen.

Das Europäische Parlament ist nicht „auf dem Wege“, ein „richtiges“ Parlament (gemeint ist „wie die nationalen Parlamente“) zu werden. Es verkörpert nur den einen Legitimationsstrang der Union. Die Vertretung der Bürger ist notwendigerweise stark verzerrt. Deshalb kann und darf es kein allein- und alles-entscheidendes Parlament werden. Es muss ein mitentscheidendes bleiben.

Die EU-Kommission ist nicht unterwegs zu einer EU-„Regierung“. Sie spielt zwar als Exekutive mit Initiativmonopol längst auch eine immer stärker politische Rolle, aber als „Hüterin der Verträge“ und in ihrer multinationalen Zusammensetzung kann sie nicht Ausdruck einer parlamentarischen „Regierungsmehrheit“ sein.

Der Ministerrat wird nicht zur ersten (oder zweiten) „Kammer“. Er bleibt ein Legislativorgan, das aus Vertretern der nationalen Exekutiven zusammengesetzt ist. Damit kompensiert er die Übertragung von Hoheitsgewalt auf die EU durch die Mitwirkung der Mitgliedstaaten an der Rechtssetzung der Union.

Zu den unerlässlichen Kernelementen einer jeden Verfassung gehört die Aufteilung der Hoheitsgewalt. Über Abgrenzungen kann man streiten. Aber keine bundesstaatliche Verfassung in der Welt weist so genau abgegrenzte Kompetenzen auf wie die Verfassung der Union (Manfred Zuleeg).

Die Verfassung arrondiert und konsolidiert die Kompetenzen der Union. Bund und Länder können und müssen sich darauf einrichten, dass es für längere Zeit weder eine Übertragung weiterer Kompetenzen auf die EU, noch eine Rückübertragung auf die Mitgliedstaaten geben wird. Es geht darum, bei der gemeinschaftlicheren und effizienteren Nutzung der nach Brüssel übertragenen Kompetenzen die gesamtstaatlichen Interessen stärker und zielgerichteter zur Geltung zu bringen.

Das Grundgesetz erlaubt die Übertragung von Hoheitsrechten nur auf eine Europäische Union, die „föderalistischen Grundsätzen“ verpflichtet ist. Nun taucht das

Wort „Föderation“ oder auch nur „föderal“ in der Verfassung aber gar nicht auf. Das hat Gründe.

„Föderalismus“ ist einer der am häufigsten verwendeten und zugleich missverständlichsten Begriffe in der europäischen Politik. Die Briten haben die Gründung der Vereinigten Staaten von Amerika im historischen Gepäck. Für sie bedeutet „Föderalismus“ die Übertragung von einzelstaatlichen Befugnissen an ein „federal government“, kurz: die Stärkung einer Zentrale und die Schaffung einer neuen Staatlichkeit. Im Deutschen hat „Föderalismus“ historisch eine andere Bedeutung bekommen: Abwehr von Zentralismus und Verpflichtung zur Subsidiarität.

Der Begriff „Föderalismus“ steht der europäischen Einigung eher im Wege. Wer ihn hervorholt muss wissen, dass er nicht nur die Anhänger, sondern auch die Gegner der europäischen Einigung mobilisiert. Er eint nicht, er spaltet. Das Föderale ist für Europa „zwar unerlässlich, aber zugleich unaussprechlich“ hat Bundespräsident Herzog vor dem Europäischen Parlament einmal gesagt. Um das „F-word“ zu vermeiden, hat der Konvent sich schließlich mit „gemeinschaftlich“ zufrieden gegeben.

Europa schreibt Deutschland nicht vor, wie es seine innere Ordnung gestaltet. Die Verfassung verpflichtet die Union ausdrücklich, die innere staatliche Ordnung ihrer Mitgliedstaaten zu achten. Vertragspartner und damit konstitutives Element der Union sind und bleiben die Nationalstaaten, gleich ob zentral, dezentral oder föderal gegliedert, nicht ihre Regionen oder ihre Gliedstaaten.

Aktive Politikgestaltung für Deutschland hängt immer stärker von der Handlungsfähigkeit Deutschlands in Europa ab. Mit dem (hoffentlich nur vorläufigen) Scheitern der Föderalismus-Reform in Deutschland ist auch der Versuch gescheitert, den deutschen Föderalismus „europatauglich“ zu machen. Die bislang gültige Beteiligung der Länder in den Beratungs- und Beschlussverfahren auf EU-Ebene schafft Abstimmungsprobleme, die sich zu denen zwischen den Bundes-Ressorts unvermeidlich hinzuaddieren. Die Folge: Bei unseren Partnern am Ratstisch gelten wir als zu reaktiv und zu wenig flexibel. Unter Eingeweihten im Rat wird Stimmenthaltung „the german vote“ genannt.

Die künftige EU-Verfassung macht die Reform des deutschen Föderalismus noch nötiger als bisher. Fast die gesamte EU-Gesetzgebung wird künftig mit qualifizierter Mehrheit beschlossen. Mehrheiten müssen gewonnen werden. Das kann nur gelingen, wenn Deutschland bereits am Anfang und nicht erst am Ende eines Gesetzgebungsprozesses verhandlungsfähig ist. Deshalb muss der deutsche Föderalismus europatauglich gemacht werden.

Die Reform des Monsterartikels 23 im Grundgesetz hat in der Föderalismuskommission einen Leidensweg genommen. Ich will ihn hier nicht nachzeichnen. Und schon gar nicht will ich das Null-Ergebnis dieser Kommission kommentieren. Ich weiß auch, dass längst nicht alle Probleme, die Deutschland mit europäischen Entscheidungen hat, Ausfluss der deutschen Föderalismusprobleme sind. Aber wir brauchen einen neuen Anlauf zur Reform des Föderalismus in Deutschland auch aus europäischer Sicht. Dabei müssen auch die aus Artikel 23, Abs. 5 und 6 GG fließenden Mitwirkungsrechte der Länder noch einmal überprüft werden. Das gilt insbesondere

für die künftige Rechtssetzung im Bereich des Kampfes gegen internationalen Terrorismus und Kriminalität.

Zwischen der Bewahrung oder gar Erweiterung der Gestaltungsmöglichkeiten der Länder und der Handlungsfähigkeit des Bundes in der Europäischen Union gibt es ein natürliches Spannungsverhältnis. Das ist durch keine Föderalismusreform auflösbar. Aber der bisherige Bund/Länder-Mitwirkungsmix schwächt die Verhandlungs- und Entscheidungsfähigkeit Deutschlands im Gesetzgebungsprozess der EU stärker als unvermeidlich.

Ich plädiere nicht dafür, die Länder aus den Brüsseler Entscheidungsprozessen auszuschließen. Wo sie nach unserer Verfassung allein zuständig sind, müssen sie mitentscheiden können. Aber müssen sie es wirklich auch überall dort, wo sie nur von 15 oder 20 Prozent einer Regelung betroffen sind? Der Bund – nicht die Länder – muss in Brüssel stärker werden.

Erstens: Wer die Handlungsfähigkeit des Bundes in Europa schmälert, gewinnt keineswegs größere Gestaltungsräume für die Länder.

Zweitens: Stärkere Länder in Deutschland heißt noch lange nicht stärkerer Einfluss Deutschlands in Europa.

Drittens: Der Mitwirkungsmix zwischen Bund und Ländern vergrößert nicht das Gewicht Deutschlands in Brüssel, sondern die Zahl der Länderbeamten in den EU-Gremien, Arbeitsgruppen und Zirkeln.

Viertens: Die Länder sollten nicht vergessen, dass der einzige Verbündete, den sie in Brüssel haben, der Bund ist.

V.

Mit der Verfassung wird die Europäische Union nicht neu erfunden. Vieles bleibt beim alten – und darunter gibt es nicht nur Bewährtes. Nicht alles wurde erreicht. Und nicht alles, was erreicht wurde, ist hundertprozentig gelungen. Die Verfassung ist ein Kompromiss – aber erstmals nicht auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner. Sie ist eine kohärente, in sich stimmige Grundlage für eine Union ohne Vorbild in der Geschichte und sie gibt dieser Union das, was sie am dringendsten braucht: mehr Handlungsfähigkeit, mehr Demokratie, mehr Transparenz, mehr Führung.

Bisher war für Gesetzesbeschlüsse die Einstimmigkeit im Rat die Regel, die Mehrheitsentscheidung die Ausnahme. Künftig ist es umgekehrt: Der Rat kann über alle EU-Gesetze mit qualifizierter Mehrheit entscheiden. Einstimmigkeit bleibt auf wenige Ausnahmen beschränkt. Manche dieser Ausnahmen sind ärgerlich, aber unbedeutend. Eine ist wichtig und mehr als ärgerlich: Die Beibehaltung der Einstimmigkeit bei der Steuerharmonisierung.

Das Europäische Parlament wird zum EU-Gesetzgeber auf gleicher Stufe mit den Regierungen im Ministerrat. Bisher war die Alleinentscheidung des Rates die Regel – die Mitentscheidung des Parlaments die ausdrücklich genehmigte Ausnahme. Künftig

wird es umgekehrt sein: Die Mitentscheidung des Parlaments die Regel, die Alleinentscheidung des Rats die Ausnahme. Das ist ein Quantensprung für die parlamentarische Demokratie der Union.

Mit der Neuordnung der Kompetenzen werden die Bürger künftig besser erkennen können, wo die Union allein entscheiden muss, wo sie nur mit den Mitgliedsstaaten gemeinsam handeln kann und wo die Union nichts zu sagen hat. Die Entscheidungsverfahren werden einfacher, zügiger und klarer. Statt 14 nur noch 4 verschiedene Entscheidungsverfahren. Künftig wird deutlicher als bisher, wer wann was mit welcher Berechtigung in Brüssel und Straßburg entscheidet.

Die Verfassung spricht deutlich aus, was bisher in den Verträgen versteckt oder durch Richterrecht längst zu europäischem Primärrecht geronnen ist: z. B. der Vorrang des europäischen vor dem nationalen Recht. Auch das trägt zur Transparenz der Union bei.

Bisher bietet die EU den Bürgern wenig Identifikation, noch weniger Orientierung und kaum Verantwortlichkeit. Für viele Bürger, vielleicht für die Mehrheit, sind Institutionen abstrakt, gesichtslos, kalt. Sie orientieren sich an Personen. Mit ihnen verbinden sie Führung und Verantwortung. Europäische Politik wird sich künftig stärker personalisieren, Verantwortung wird sichtbarer. Die größere Union bekommt stärkere Führung.

Wie sieht es auf der höchsten Ebene heute aus? Der Europäische Rat der Staats- und Regierungschefs, zu dem ja immer auch die Außenminister gehören, besteht in der erweiterten Union aus 60 Personen. Das ist kein Gipfel, sondern allenfalls ein Hochplateau – und ein sehr flaches noch dazu. Und alle sechs Monate rotiert einer der Chefs in das Amt des Vorsitzenden. Ein solches Gremium ist zu Koordination und Führung nicht mehr fähig. Künftig werden die Staats- und Regierungschefs für jeweils 2 ½ Jahre einen hauptamtlichen Präsidenten wählen. Er wird die Politiken der Mitgliedstaaten koordinieren und die Union nach innen und außen auf der Ebene der Staatschefs repräsentieren.

Vor 40 Jahren gab es mal 9 Kommissare. Jetzt sind es 25. Für so viele gibt es zwar genügend Frühstück in Brüssel, aber nicht genügend Arbeit. Kein Unternehmen der Welt würde sich einen solchen Vorstand leisten. Schlimmer noch: Das Prinzip „ein Kommissar aus jedem Land“ bedeutet in der Praxis „ein Kommissar für jedes Land“. Nur eine kleinere Kommission ist auch eine stärkere Kommission. Die Verfassung begrenzt die Zahl der Kommissare von 2014 an auf zwei Drittel der Mitgliedstaaten.

Der Präsident der EU-Kommission wird vom Europäischen Parlament gewählt und bestimmt die Richtlinien der Kommissionspolitik. Bisher war die Kommission nur der politische Hut auf der Brüsseler Administration. Künftig kann sie der Kopf sein.

Der Europäische Außenminister vertritt die Union nach außen und ist dafür zugleich Vorsitzender des Rates der Außenminister und Vizepräsident der EU-Kommission. Und er wird Chef eines EU-eigenen Auswärtigen Dienstes. Ob die als „Doppelhut“ bezeichnete Kombination von Zuständigkeiten aus dem intergouvernementalen und aus dem vergemeinschafteten Bereich der Außenbeziehungen funktionsfähig

ist, wird in hohem Maße von der Autorität, Arbeitsweise und Moderationsfähigkeit des ersten Inhabers dieses Amtes abhängen.

Die präsidentiale Doppelspitze, Präsident des Europäischen Rates und Präsident der Kommission, ist ein sinnfälliger Ausdruck der bipolaren Natur der Union. Natürlich sind da Reibungsverluste nicht auszuschließen. Offen bleibt auch, ob dadurch die intergouvernementalen oder vergemeinschafteten Elemente der Union gestärkt werden.

Solange nicht wirklich starkes Unheil droht, müssen solche Dualismen nicht in einer Verfassung, sondern in der praktischen Politik ausgetragen werden. Der Verfassungsvertrag lässt gewollt größere Gestaltungsräume als die geltenden EU-Verträge. Wie sie genutzt werden, wird vor allem an den Personen liegen, die als erste diese Ämter innehaben.

VI.

Die Union ist nicht nur eine Wirtschafts- und Währungsunion. Die Verfassung definiert sie auch als einen „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“. Unsere europäische Lebensweise beruht auf den grundlegenden Werten Freiheit, Recht, Demokratie, Toleranz. Wir Europäer haben nicht das Recht, anderen unsere Lebensweise aufzuzwingen, auch nicht unsere Form der Demokratie. Aber wir haben das Recht, unsere Lebensweise zu verteidigen.

Nicht bloß der 11. September in New York, sondern auch der 11. März in Madrid haben in der Verfassung ihre Spuren hinterlassen. Sie ermöglicht die gemeinsame Prävention und Bekämpfung des internationalen Terrorismus auf der Basis gemeinsamer, demokratisch beschlossener europäischer Gesetze. Sie verpflichtet die Mitgliedstaaten zur Solidarität und – wenn er erbeten wird – auch zum militärischen Beistand. Die Union kann und wird künftig für Konfliktvorbeugung, Friedenssicherung, Krisenbewältigung und Wiederherstellung des Friedens operative Fähigkeiten entwickeln, die neben zivilen auch auf militärischen Mitteln beruhen.

Die Europäische Union ist keine Weltmacht. Aber sie hat die Verantwortung einer Weltmacht. Ob wir es wollen oder nicht, ob wir uns einzeln wegducken oder gemeinsam aufrecht stehen: Europa beeinflusst mit seinen 450 Millionen Menschen und ihrem ökonomischen und technologischen Potential Entwicklungschancen und Stabilität überall in der Welt. So, wie sie heute gebaut ist, kann die Union ihrer globalen Verantwortung nicht gerecht werden. Sie verbreitet Irritation, Unsicherheit und Instabilität in der Welt.

In der Zeit der Blöcke und des Kalten Krieges konnte sich Europa in den Windschatten der USA ducken. Das ist vorbei. Europa muss sich selbst behaupten. Die Union muss in ihre Rolle als Weltmacht hineinwachsen. Und diese Welt ist eine andere als am Beginn der Einigung Europas. Vor fünfzig Jahren waren Globalisierung,

Terrorismus, Klimakatastrophen und Migrationsströme noch völlig unbekannte Stichworte. Heute bezeichnen sie Kernprobleme der europäischen Gesellschaft. Die nationalstaatliche Antwort auf die neuen globalen Herausforderungen ist die Weiterentwicklung der Einigung Europas.

In der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik treten sich bislang fünf Leute gegenseitig auf die Füße: ein Präsident des Europäischen Rats, ein Präsident der Kommission, eine so genannte Troika der Außenminister, ein Hoher Beauftragter für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik und ein für die Außenpolitik zuständiger Kommissar. So ist die Union außen- und sicherheitspolitisch nicht führbar und schon gar nicht in Krisensituationen. Weil alle Verantwortung tragen, fühlt sich keiner verantwortlich. Das Zaudern der Europäer auf dem Balkan vor zehn Jahren und die Spaltung der EU über die Beteiligung am Krieg gegen den Irak vor zwei Jahren sind nur zwei besonders gravierende Beispiele.

Gewiss: Europa handelt schon gemeinsam und bringt dabei sein großes Gewicht zur Geltung. In der Welthandelsorganisation zum Beispiel. Auch im Kyoto-Prozess beim weltweiten Klimaschutz. Aber in Grundfragen der Außen- und Sicherheitspolitik sind sich die großen europäischen Staaten nicht einig. Einen mangelnden politischen Willen der Mitgliedstaaten zur Gemeinsamkeit kann die Verfassung nicht ersetzen. Auch ein Europäischer Außenminister macht allein noch keine Gemeinsamkeit. Ich mache mir da keine Illusionen. Aber er kann zumindest dafür sorgen, dass Gemeinsamkeit zustande kommt und zwar schneller als bisher.

Gewiss: In den wichtigsten Fragen der Außen- und Sicherheitspolitik werden die Regierungen weiterhin einstimmig entscheiden müssen – und in der Verteidigung sowieso. Das ist ein Mangel. Aber das muss nicht Handlungsunfähigkeit bedeuten. Das zeigen das Auftreten der Union in Afrika und in Palästina und die ALTHEA-Militärmission in Bosnien und Herzegowina. Gemeinsamkeit kann man nicht per Mehrheitsbeschluss „durchsetzen“. Sie „entsteht“. Dafür braucht Europa Zeit. Aber die steht nicht unbegrenzt zur Verfügung.

Eine neue Weltordnung bildet sich heraus. Heute – nicht erst in zehn Jahren. Heute entscheidet sich, ob Europa Spielmaterial für andere Mächte auf der Erde oder ob es Mitspieler wird. Wirtschaftlich spielt Europa in der Welt-Liga – noch! Politisch sind wir Regionalliga. Wenn wir Europäer uns jetzt nicht aufmachen, treten wir aus der Weltgeschichte aus. Zuerst politisch, dann aber unweigerlich auch wirtschaftlich. Ein solches Europa dürfen wir unseren Kindern und Enkeln nicht überlassen. Die Einheit Europas ist unsere Antwort auf die Globalisierung.

Vierzig Jahre lang war die Einigung Europas nach innen gerichtet auf immer engere Integration und immer mehr Mitgliedstaaten. Die neuen Herausforderungen sind nicht mehr europäische, sondern weltweite: fortschreitende Globalisierung von Wirtschafts- und Finanzströmen, Klimaveränderung, Terrorismus. Künftig muss die Einigung Europas nach außen gerichtet sein. Das ist ein Paradigmenwechsel der europäischen Einigung.

VII.

Fördert die Verfassung die Bildung einer europäischen Identität? Vom Text her gewiss nicht – und nicht nur, weil er natürlich die Kürze, Stringenz und sprachliche Wucht der amerikanischen Verfassung bei weitem nicht erreicht. Im übrigen gibt es in Europa so etwas wie einen „Verfassungspatriotismus“ nur in Deutschland – und im Vereinigten Königreich so etwas wie einen Patriotismus der „Nichtverfassung“.

Die Verfassung gibt der EU einen Leitspruch: „In Vielfalt geeint“ (Artikel I-8). Das ist nicht nur so dahin gesagt. Es bedeutet: Europa findet seine Identität in der Einheit, nicht in der Einheitlichkeit. Die Europäische Union löst die europäischen Völker nicht auf. Sie macht aus ihnen kein europäisches Volk. Sie vereint sie, aber sie verschmilzt sie nicht. Die Europäer bleiben in lokalen, regionalen und nationalen Bezügen zu Hause. Europäische Identität wird kein Ersatz für lokale, regionale und nationale Identität sein. Sie bleibt immer nur ein Zusatz – aber ein notwendiger Zusatz.

Anders als für einen Staat sind für die Union nicht Staatsvolk und Staatsgebiet konstitutiv, sondern „gemeinsame Werte und gemeinsame Ziele“. Ohne sie kann die Union nicht existieren. Ihr bleibt ein latenter Begründungszwang inhärent.

Die europäische Charta der Grundrechte drückt aus, dass die Union nicht nur zur Sicherung der Freiheiten des Marktes, sondern auch um der Freiheitsrechte der europäischen Bürger willen besteht. Und die Verfassung verpflichtet die Union (Artikel I-3,4) zu „Frieden, Sicherheit und nachhaltiger Entwicklung der Erde“ beizutragen. Das zeigt an, dass die Union nicht nur um ihrer selbst willen existiert.

Wenn sich das eine wie das andere im Handeln der Union wiederfindet, wird daraus europäische Identität wachsen. Die bildet sich durch Erfolge und Misserfolge gemeinsamen Handelns. Und sie wächst aus der Erkenntnis des „Andersseins“ in Geschichte, Religion, Werthaltung, Kultur.

Identität lässt Neues zu, ist aber immer auch Abgrenzung. Gehört Kiew zu Europa? Gewiss. Sankt Petersburg aber nicht? Die ganze Ukraine, aber weniger als das halbe Rußland? Istanbul? Vielleicht. Aber Ankara und Dyabakir? Da sind Zweifel nicht nur erlaubt, sondern geboten. Und was ist mit Georgien? Und erst recht mit dem urchristlichen Armenien?

Europa hat Grenzen, nur kann niemand definitiv sagen, wo sie liegen. Sie verändern sich mit den Kriterien, nach denen man sie bestimmen will. Die geographischen Grenzen sind nicht die gleichen wie die historischen. Die historischen wiederum sind andere als die kulturellen. Die religiösen ihrerseits stimmen mit den wirtschaftlich-sozialen nicht überein usw. Diese Ungenauigkeiten sind geradezu ein Wesensmerkmal Europas. Weil das so ist, beantwortet die Verfassung die Frage nach den politischen Grenzen der Europäischen Union nicht. Sie bleiben das Ergebnis politischer Entscheidung.

Für die Mitgliedschaft in der Union nennt die Verfassung zwei Grundbedingungen: Es muss ein „europäischer Staat“ sein. Und er muss „die Werte der Union achten und sich verpflichten, ihnen gemeinsam Geltung zu verschaffen“ sowie alle aus der Verfassung fließenden Rechte und Pflichten achten und erfüllen.

Im Dezember haben die Staats- und Regierungschefs den Beginn von Beitrittsverhandlungen mit der Türkei für den Oktober 2005 beschlossen. Damit haben sie ihre 1999 und 2002 gegenüber der Türkei eingegangene Verpflichtung eingelöst. Und nun beginnt ein langer und quälender Prozess. Die Verhandlungen werden dauern: zehn Jahre, eher länger als weniger. Niemand kann heute sagen, welche Übergangsfristen, Sonderregelungen und Sicherheitsklauseln am Ende von der Türkei akzeptiert werden.

Bis 2015 ist noch ein langer Weg zu gehen. Niemand weiß, ob die Türkei überhaupt den Verzicht an nationalen Souveränitäten zu leisten bereit ist, den die Mitgliedschaft in der Union verlangt. Anders als bei allen bisherigen Beitrittsverhandlungen steht der Beitritt nicht fest. Beitritt, „Privilegierte Partnerschaft“, Scheitern – alles bleibt möglich.

Eines ist klar: Es darf nicht nur um die Beitrittsfähigkeit der Türkei gehen. Es muss auch um die Aufnahmefähigkeit der EU gehen. Wenn die Aufnahme der Türkei mit der Erodierung der EU zur bloßen Zollunion oder gar mit der Auflösung der EU bezahlt würde, wäre der Preis zu hoch – für Europa, aber auch für die Türkei.

VIII.

Es ist ungerecht und unhistorisch, die EU-Verfassung an den national-staatlichen Verfassungen in Europa oder gar an der amerikanischen zu messen. Die Amerikaner konnten vor mehr als 200 Jahren neu anfangen – die Europäer haben es mit jahrhundertalten Nationen und Staaten zu tun.

Die europäische Verfassung muss dazu taugen, dem Zusammenschluss von 25 und mehr Staaten und Völkern, die jahrhundertlang mit Raub und Mord und Krieg und Verwüstung übereinander hergefallen sind, eine feste Grundlage zu geben. Das ist ohne Beispiel in der Geschichte. 25 und mehr Völker mit je eigener Identität, die durch Geographie und Geschichte unterschiedlich geprägt ist, die ihre Sprachen und Kulturen bewahren wollen, verbinden ihr politisches Schicksal miteinander. Das erfordert den politischen Mut zu neuen staats- und völkerrechtlichen Konstruktionen – und es erfordert ein festes Vertrauen in die Zukunft unseres alten Kontinents.

Wir stehen vor der gleichen Herausforderung wie die Väter der Einigung Europas vor 50 Jahren. Die Politikergeneration der fünfziger Jahre, die Generation Adenauer, Schuman, de Gasperi, Spaak, Monnet u. a., hatte den Mut und die Weitsicht, den tausend Jahre alten Antagonismus zwischen Deutschland und Frankreich in einer Europäischen Gemeinschaft aufzuheben und die Einigung Europas im Westen zu beginnen.

Die heutige Politikergeneration – wir – hat zum ersten Mal seit tausend Jahren die Chance, ganz Europa auf der Grundlage der Freiwilligkeit, des Friedens und der Solidarität zu vereinen. Dafür müssen wir den gleichen Mut und die gleiche Weitsicht aufbringen wie die Gründerväter vor fünfzig Jahren. Daran wird die Geschichte uns messen – nicht nur die Politiker, auch die Völker Europas.