



*Jean - Monnet - Lehrstuhl  
für Europäische Integration*

Freie Universität



Berlin

## *Berliner Online-Beiträge zum Europarecht Berlin e-Working Papers on European Law*

herausgegeben vom  
edited by

Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Europarecht  
Chair of Public Law and European Law

Prof. Dr. Christian Calliess, LL.M. Eur  
Freie Universität Berlin

Nr. 82

24.09.2012

Heinrich August Winkler:

### **Vom Staatenverbund zur Föderation. Bemerkungen zur Krise des Projekts Europa**

Zitiervorschlag:

Verfasser, in: Berliner Online-Beiträge zum Europarecht, Nr. 1, S. 1-17.



*Prof. Dr. Heinrich August Winkler\**

Der Beitrag geht auf einen Vortrag des Verfassers vor der Österreichischen Gesellschaft zur Außenpolitik und die Vereinten Nationen in Wien am 12. April 2012 zurück.

## **Vom Staatenverbund zur Föderation**

### **Bemerkungen zur Krise des Projekts Europa**

#### I.

Jede Krise hat ihre Vorgeschichte. Die Vorgeschichte der Vertrauenskrise, in der sich das Projekt Europa seit geraumer Zeit befindet, führt zurück in das Epochenjahr 1989/90, und sie ist aufs engste verknüpft mit der Wiedervereinigung Deutschlands. Für die deutschen Bundesregierungen waren die politische Einigung Europas und die Schaffung einer gemeinsamen europäischen Währung stets die zwei Seiten einer Medaille gewesen: Sie sollten gemeinsam verwirklicht werden.

Dieses Junktim ließ sich nicht mehr durchhalten, als nach dem Fall der Berliner Mauer die deutsche Frage wieder auf die Tagesordnung der internationalen Politik kam. Dem französischen Staatspräsidenten François Mitterrand lag vor allem daran, die DM so rasch wie möglich in einer europäischen Währung aufgehen zu lassen. Aus seiner Sicht war das der einzig mögliche Weg, um zu verhindern, dass einem wiedervereinigten Deutschland die Hegemonie über Europa zufiel.

Die Politische Union wollte Mitterrand zwar auch, aber nicht in der dichten, supranationalen Form, wie sie Bonn vorschwebte, und vor allem mit sehr viel weniger Rechten für das Europäische Parlament, als die deutsche Seite sie für notwendig hielt. Mit der Einsetzung von zwei getrennten Regierungskonferenzen – einer zur Vorbereitung der Wirtschafts- und Währungsunion, einer zur Schaffung der Politischen Union – wurden auf der Außenministerkonferenz in Dublin im April 1990 die Weichen gestellt. Das Ergebnis war der Vertrag von Maastricht, der in Sachen Politische Union weit hinter den ursprünglichen deutschen Vorstellungen zurückblieb. Man kann diesen Sachverhalt auch schärfer umreißen: Um die deutsche Frage im Einvernehmen mit Europa lösen zu können, musste die

europäische Frage offen bleiben. Es blieb die Hoffnung, dass die Währungsunion mit innerer Zwangsläufigkeit zur politischen Einigung Europas führen würde.

Zunächst aber stand die Erweiterung der EU im Vordergrund: ein Prozess, der seinerseits eng mit dem weltgeschichtlichen Umbruch der Jahre 1989 bis 1991, also dem Zusammenbruch des Sowjetkommunismus und dem Ende des Kalten Kriegs, verbunden ist. In der ersten Erweiterungsrunde seit der Epochenwende wurden 1995 drei ehemals neutrale Staaten, besser gesagt: drei Nicht-Mitglieder des Atlantischen Bündnisses, nämlich Österreich, Finnland und Schweden, Mitglieder der EU. Es folgte der „big bang“ vom 1. Mai 2004: die Aufnahme von acht ostmitteleuropäischen Staaten, die vor 1989/90 kommunistisch regiert worden waren, sowie von Malta und Zypern. Dass im Jahre 2004 der alte, durch Jalta willkürlich zerrissene Okzident wiedervereinigt wurde, haben damals außerhalb der neuen Mitgliedstaaten nur wenige Kommentatoren hinreichend gewürdigt. Tatsächlich gehörten die baltischen Staaten, Polen, Tschechien, die Slowakei, Ungarn und Slowenien zu jenem lateinischen Europa, das durch eine Vielzahl von kulturellen und rechtlichen Traditionen zusammengehalten wurde – darunter jene mittelalterliche Ausdifferenzierung von geistlicher und weltlicher, von fürstlicher und ständischer Gewalt, die zum historischen Fundament des westlichen Verständnisses von Freiheit, Individualismus und Pluralismus wurde.

Bei der nächsten Erweiterungsrunde, der von 2007, durch die Bulgarien und Rumänien Mitglieder der Europäischen Union wurden, griff die EU, wenn auch nicht das erste Mal, über den alten Okzident hinaus. Manche Defizite, die die Europäische Kommission seitdem in ihren Fortschrittsberichten über beide Länder moniert – vor allem dort, wo sie auf die Unabhängigkeit der rechtsprechenden Gewalt und die Bekämpfung der Korruption zu sprechen kommt –, hängen eng damit zusammen, dass sich das byzantinisch-orthodox geprägte Europa über viele Jahrhunderte hinweg völlig anders entwickelt hat als der europäische Okzident: Die Gewaltenteilungsprozesse, die der alte Westen seit dem Mittelalter durchlief, konnten hier nicht stattfinden und die europäische Aufklärung sich nicht verbreiten. Bei den Beitrittsverhandlungen haben solche historischen Überlegungen keine Rolle gespielt. Den Ausschlag gab der politische Wille, den Beitritt so früh wie möglich zu vollziehen.

Der politische Wille war auch maßgeblich, als die Europäische Union im Oktober 2004 Beitrittsverhandlungen mit der Türkei aufnahm. Es waren in erster Linie geostrategische Erwägungen, die zu dieser Entscheidung führten, wobei entsprechender Druck der USA eine erhebliche Rolle spielte. Seit den Terroranschlägen vom 11. September 2001 erschien eine feste europäische Einbindung der Türkei manchen Regierungen, darunter der britischen und

der deutschen, geradezu als ein kategorischer Imperativ. Die Frage, ob die Türkei beitriffsreif war oder in absehbarer Zeit werden würde, wurde demgegenüber als nachrangig betrachtet. Einen Maßstab der Beitrittsreife hatte und hat die EU aber durchaus. Es sind die Kopenhagener Beitrittskriterien von 1993. Sie verlangen in ihrem politischen Teil als Voraussetzung für die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen die volle Verwirklichung der Menschen- und Bürgerrechte, ein politisches System, das den Ansprüchen an einen demokratischen Rechtsstaat genügt, und die Bereitschaft, an einer Politischen Union mitzuwirken.

Hinsichtlich dieser Anforderungen weist die Türkei nach wie vor eklatante Defizite auf. Meinungs- und Religionsfreiheit unterliegen massiven Einschränkungen. Wer beispielsweise den Rückzug der türkischen Truppen aus Nordzypern fordert oder die Massaker an den Armeniern im Ersten Weltkrieg historisch zutreffend als Völkermord bezeichnet, muss mit schweren Strafen und zusätzlich mit gesellschaftlicher Ächtung und politischer Verfemung rechnen. Die Bereitschaft, an einer Politischen Union mitzuwirken, verlangt den Willen, Hoheitsrechte gemeinsam mit anderen Staaten auszuüben oder auf supranationale Einrichtungen zu übertragen – kurz: Abstand zu nehmen von den Souveränitätsvorstellungen des klassischen Nationalstaats und sich als postklassischer Nationalstaat zu verstehen, wie das die EU von ihren Mitgliedstaaten erwartet. Ein solches Selbstverständnis liegt der Türkei fern. Ihre Zivilreligion ist ein radikaler, kemalistischer Nationalismus, der unvereinbar ist mit der Gründungsphilosophie der Europäischen Union. Die EU ist die institutionalisierte Antwort auf die Erfahrung der selbstzerstörerischen Kraft des Nationalismus, und sie gäbe sich selbst auf, wenn sie von diesem Credo ablassen würde.

Nennenswerte Fortschritte bei den Beitrittsverhandlungen mit der Türkei hat es bisher nicht gegeben. Sie werden „ergebnisoffen“ geführt, aber in diesem Fall wäre es wichtig, „ergebnisoffen“ als „optionsoffen“ zu verstehen: Das Ergebnis darf nicht ein Bruch zwischen der Türkei und der EU sein. Vielmehr muss, wenn eine Vollmitgliedschaft nicht zustande kommt, eine Art von „Assoziation plus“ angestrebt werden, für die ich im November 2002 in einem Artikel in der Wochenzeitung „DIE ZEIT“ den Begriff „privilegierte Partnerschaft“ vorgeschlagen habe.<sup>1</sup> Die Vorstellung eines Europa bis zum Euphrat ist das Produkt eines ahistorischen Voluntarismus. Ein solches Europa wäre allenfalls als Freihandelszone zu verwirklichen, aber nicht als Politische Union postklassischer Nationalstaaten. Eine Politische Union ist auf ein Bewusstsein von elementarer Zusammengehörigkeit, ein „Wir-Gefühl“, angewiesen. Ein „Wir-Gefühl“, das vom Polarkreis bis zum Peloponnes reicht, mag schwer zu

entwickeln sein, aber es ist kein Ding der Unmöglichkeit. Um an ein Europa von Karelilien bis Kurdistan zu glauben, muss man sich hingegen von einem ausgeprägten Wunschdenken leiten lassen.

## II.

Die Erweiterung der EU ist sehr viel schneller vorangegangen als die Vertiefung. Wer angenommen hatte, die Erweiterung werde die Vertiefung gewissermaßen aus sich heraus erzwingen, ist inzwischen eines Besseren belehrt worden. Ein spektakulärer Vorschlag, die Vertiefung voranzubringen, stammt noch aus der Zeit vor der großen Erweiterungsrunde von 2004, durch die die EU von 15 auf 25 Mitglieder anwuchs. Am 12. Mai 2000 hielt Joschka Fischer, der grüne Außenminister der Berliner rot-grünen Koalition, an der Humboldt-Universität zu Berlin seine legendäre Europarede. Darin forderte Fischer den „Übergang vom Staatenverbund hin zur vollen Parlamentarisierung in einer europäischen Föderation, die Robert Schuman bereits vor 50 Jahren gefordert hat. Und das heißt nichts Geringeres als ein europäisches Parlament und eine ebensolche Regierung, die tatsächlich die gesetzgebende und die exekutive Gewalt innerhalb der Föderation ausüben. Diese Föderation wird sich auf einen Verfassungsvertrag zu gründen haben.“<sup>2</sup>

Am Anfang sollte also ein geradezu revolutionärer Akt stehen: die Entscheidung, den bestehenden Staatenverbund, als welchen das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil zum Maastricht-Vertrag vom Oktober 1993 die Europäische Union bezeichnet hatte, in eine Föderation umzuwandeln. Wenn nicht alle Mitglieder der EU zu einem solchem Schritt bereit waren, sollten doch wenigstens diejenigen, die enger als andere kooperieren wollten, einen Grundlagenvertrag als Nukleus einer Verfassung und eine darauf begründete Föderation beschließen und so ein „Gravitationszentrum“ innerhalb der EU bilden.

Bekanntlich hat es einen entsprechenden Beschluss nie gegeben – nicht seitens der EU und nicht seitens irgendeiner Avantgarde oder Pioniergruppe ihrer Mitglieder. Dass es dazu nicht kam, war nicht überraschend. Weder in Frankreich noch in Großbritannien hatte man je daran gedacht, das eigene Land in eine europäische Föderation einzugliedern, die einem Bundesstaat nach Art der Bundesrepublik Deutschland zum Verwechseln ähnlich gesehen hätte. Desgleichen hatte auch der französische Kommissionspräsident Jacques Delors nicht im Sinn, als er im Januar 2000 in einem Interview mit „Le Monde“ von einer „Fédération des États-Nations“, einer Föderation von Nationalstaaten, sprach.<sup>3</sup>

Der Begriff „Verfassung“ aber entwickelte eine Eigendynamik. Er stand über der überfälligen Reform der Institutionen und Entscheidungsprozesse, die die Osterweiterung der EU notwendig machte. Er wurde zur Antwort auf den missglückten Vertrag von Nizza vom Dezember 2000, der es der Europäischen Union faktisch unmöglich machte, mit einer Stimme zu sprechen. Der Reformkonvent, den der Europäische Rat im Dezember 2001 in Laeken einsetzte, legte im Juli 2003 das Ergebnis seiner Bemühungen unter dem Titel „Vertrag über eine Verfassung von Europa“ vor.

Gegen die Verwendung des Begriffs „Verfassung“ gab es Einwände, die aber unbeachtet blieben. Genau genommen hatte die EU ja bereits eine Verfassung, nämlich ihre Verträge. Es gab und gibt kein europäisches Staatsvolk, keine europäische Öffentlichkeit und keine europäischen Parteien, die diesen Namen verdienen. Ohne eine solche demokratische Substanz sei eine volle Parlamentarisierung der EU nicht möglich, hatte der Bundesverfassungsrichter Dieter Grimm schon 1995 festgestellt und aus ebendiesem Grund dem Ruf nach einer europäischen Verfassung widersprochen: „Eine europäische Verfassung könnte die bestehende Kluft nicht überbrücken und müßte folglich die mit ihr verbundenen Erwartungen enttäuschen. Die durch sie vermittelte Legitimation wäre eine Scheinlegitimation.“<sup>4</sup>

Tatsächlich weckte der Begriff „Europäische Verfassung“ bei den einen Hoffnungen, bei den anderen Befürchtungen, die beide mit Blick auf den Text des Konvententwurfs ungerechtfertigt waren. Im Rückblick erscheint das Beharren auf dem Titel „Europäische Verfassung“ als Belastung des dringend notwendigen Reformprozesses. Er hat mit dazu beigetragen, dass der Europäische Verfassungsvertrag in zwei Referenden, am 29. Mai 2005 in Frankreich und drei Tage später in den Niederlanden, keine Mehrheit fand. Ob ein weniger pathetischer Begriff wie „Grundlagenvertrag“ oder „Grundvertrag“ das Debakel verhindert hätte, muss aber offen bleiben.

Die Ersatzlösung, der im Dezember 2009 in Kraft getretene Vertrag von Lissabon, vermied auf der begrifflichen und symbolischen Ebene alles, was auch nur von fern an einen Bundesstaat erinnern konnte, vermochte deswegen aber auch nicht, die Europäer emotional anzusprechen. Was die wichtigsten inhaltlichen Bestimmungen, nämlich die Erleichterungen von Mehrheitsentscheidungen im Europäischen Rat und die Erweiterung der Rechte des Europäischen Parlaments, angeht, unterscheidet sich der Ersatzvertrag nicht wesentlich vom gescheiterten Verfassungsvertrag. Der Vertrag von Lissabon markiert das Minimum dessen,

was die EU der 27 an institutionellen Reformen brauchte, und zugleich das Maximum an Integration, zu dem Mitgliedstaaten im Jahr 2009 bereit waren.

Dem Buchstaben nach schreibt der Vertrag von Lissabon jenen „supranationalen Föderalismus“ fort, den der deutsche Europarechtler Armin von Bogdandy in der EU verwirklicht sieht.<sup>5</sup> In der politischen Realität haben sich die Gewichte seit dem Inkrafttreten des Vertrags von der Europäischen Kommission zum Europäischen Rat verschoben. Die EU von 2012 entspricht weitgehend jenem „Europa der Staaten“, von dem der französische Staatspräsident Charles de Gaulle in seiner berühmten Pressekonferenz von 15. Mai 1962 behauptet hat, ein anderes Europa könne es einstweilen nicht geben.<sup>6</sup>

Die Mitgliedstaaten der EU im allgemeinen und die der Währungsunion im Besonderen haben zwar Hoheitsrechte auf supranationale Einrichtungen übertragen, sich aber ungeachtet aller intergouvernementalen Zusammenarbeit in der Außen- und Sicherheitspolitik einen Kernbereich von Souveränität bewahrt. Manche Betrachter sprechen von „geteilter Souveränität“ und sehen die Bürgerinnen und Bürger, so etwa Jürgen Habermas in seiner Abhandlung „Die Krise der Europäischen Union im Lichte der Konstitutionalisierung des Völkerrechts“, „auf doppelte Weise an der Konstituierung des höherstufigen politischen Gemeinwesens beteiligt, in ihrer Rolle als künftige Unionsbürger und als Angehörige eines der Staatsvölker“.<sup>7</sup> Doch solange die Europäische Kommission nicht aus einer Wahl des Europäischen Parlaments hervorgeht, hat die Wahl des Europäischen Parlaments eine sehr viel geringere Bedeutung als die Wahl der nationalen Parlamente. Im Bewusstsein der Bevölkerungen der Mitgliedstaaten vollzieht sich *ihre* Beteiligung am Prozess der politischen Willensbildung nach wie vor über Wahlen im nationalstaatlichen Rahmen. An diesem Zustand dürfte sich erst durch eine konsequente Parlamentarisierung der EU etwas ändern, und diese wird in dem Maß notwendig, wie weitere Hoheitsrechte von der nationalen auf die supranationale Ebene der EU übertragen werden – bis zu dem Punkt, wo die Souveränitätsfrage sich zugunsten der Europäischen Union klärt.

Das weitverbreitete Gefühl, dass Europa ein „Elitenprojekt“ ist und die wichtigsten Entscheidungen hinter verschlossenen Türen fallen, hat der Vertrag von Lissabon nicht entkräften können. Kommission und Rat werden weithin als „verselbständigte Macht der Exekutivgewalt“ begriffen (ein Begriff, mit dem Karl Marx 1852 den französischen Bonapartismus unter Louis Napoleon Bonaparte, dem späteren Kaiser Napoleon III., charakterisiert hat).<sup>8</sup> Diese Wahrnehmung ist der Hauptgrund der Vertrauenskrise, in die das europäische Projekt geraten ist.

Vor dem Hintergrund schwindender Unterstützung für das europäische Projekt ist das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Lissabon-Vertrag vom 30. Juni 2009 zu sehen, das die „Integrationsverantwortung“ der nationalen Parlamente geradezu emphatisch betont – und damit wesentlich dazu beigetragen hat, dass die europapolitischen Debatten des Deutschen Bundestages inzwischen sehr viel mehr öffentliche Aufmerksamkeit finden als zuvor. Der demokratischen Legitimation des europäischen Gedanken konnte nichts Besseres widerfahren als diese Stärkung der repräsentativen Demokratie auf nationaler Ebene. Sie wirkt dem entgegen, was Jürgen Habermas „postdemokratischen Exekutivföderalismus“ genannt hat.<sup>9</sup> Das Karlsruher Urteil ist deshalb auch eine konstruktive Antwort auf die Forderung von Populisten aller Lager, die Europapolitik durch häufige Referenden plebiszitär zu legitimieren – oder vielmehr zu delegitimieren.

### III

Als Joschka Fischer im Mai 2000 sein Plädoyer für einen qualitativen Sprung in Richtung Föderation vortrug, war die Zeit für einen derartig revolutionären Schritt noch nicht reif. Die Schuldenkrise hat eine neue Situation geschaffen. Inzwischen gilt die Entkoppelung von Währungs- und Politischer Union als der entscheidende Konstruktionsfehler der Lösung, auf die sich die Regierungen der Mitgliedstaaten der damaligen Europäischen Gemeinschaft zwischen 1990 und 1992 geeinigt hatten. Die große Mehrheit der Mitgliedstaaten der EU, darunter alle Mitglieder der Eurozone, bekennt sich mittlerweile zumindest grundsätzlich zu dem Ziel, die Währungsunion zu einer Fiskalunion und längerfristig zu einer Politischen Union weiterzuentwickeln. Wie die Politische Union konkret aussehen soll, ist dagegen nach wie vor offen. Zudem hat das Nein von Großbritannien und Tschechien es verhindert, dass sich die EU auf entsprechende Änderungen des Vertrags von Lissabon verständigen konnte.

Von den acht Nicht-Euro-Staaten, die dem Fiskalpakt beigetreten sind, beabsichtigt einer, Polen, der Währungsunion bis 2016/17 beizutreten. Sollte es dazu kommen, werden sich vermutlich zwei andere Ostseeländer, Schweden und Dänemark, die Frage stellen, ob sie weiterhin auf ihren nationalen Währungen beharren oder ebenfalls zum Euro übergehen wollen. Wenn sie denselben Schritt tun wie Polen, wird das der Europadiskussion in Großbritannien einen neuen Anstoß geben. Aus der bisherigen Geschichte der europäischen Einigung lässt sich die Vermutung ableiten, dass das Vereinigte Königreich seine Positionen

revidiert, wenn die Kontinentaleuropäer entschlossen sind, mehr Gemeinsamkeit zu praktizieren, und damit erfolgreich sind. Das britische Nein zum Fiskalpakt und zur Politischen Union gilt bis auf weiteres – aber nicht notwendigerweise für immer.

Der Fiskalpakt verpflichtet die Unterzeichnerstaaten zu mehr Haushaltsdisziplin und zu einer „Schuldenbremse“ nach deutschem Vorbild. Daran dürfte sich auch nichts ändern, wenn der Fiskalpakt demnächst durch einen Wachstumspakt ergänzt wird. Die unmittelbare Folge des britischen und des tschechischen Nein besteht darin, dass der Fiskalpakt als intergouvernementaler Vertrag verabschiedet werden muss. Ob es gelingt, den Pakt wie beabsichtigt, nach fünf Jahren in EU-Recht zu überführen, ist keineswegs sicher. Die Gefahr der Herausbildung von Parallelstrukturen ist also nicht gebannt: auf der einen Seite der weitere Bund in Gestalt der EU der 27, auf der anderen Seite der engere Bund der 25 Staaten, die sich durch einen zwischenstaatlichen Vertrag auf eine sehr viel intensivere intergouvernementale Zusammenarbeit als bisher festgelegt haben. Innerhalb dieses engeren Bundes obliegt die demokratische Kontrolle mehr noch als im Rahmen des weiteren Bundes den nationalen Parlamenten. Da die Verfestigung solcher Parallelstrukturen nicht im Interesse der EU als ganzer liegt, kann der derzeitige Zustand nur als Transitorium betrachtet werden (wie das der Fiskalpakt auch tut).

Die Schuldenkrise erzwingt also eine neue Finalitätsdebatte – einen breiten öffentlichen Diskurs über Ziel und Zweck des europäischen Einigungsprozesses. Die von der deutschen Bundesregierung anvisierte Weiterentwicklung der Fiskalunion zur Politischen Union läuft auf einen qualitativen Integrationssprung hinaus. Die deutsche Bundeskanzlerin Angela Merkel hat das in einem Interview mit der „Süddeutschen Zeitung“ vom 26. Januar 2012 klar ausgesprochen: „Wir werden im Laufe eines langen Prozesses mehr Kompetenzen an die Kommission abgeben, die dann für die europäischen Zuständigkeiten wie eine europäische Regierung funktioniert. Dazu gehört ein starkes Parlament. Die gleichsam zweite Kammer bildet der Rat mit den Regierungschefs. Und schließlich haben wir den Europäischen Gerichtshof als Oberstes Gericht. Das könnte die zukünftige Gestalt der politischen Union Europas sein, in einiger Zukunft, wie gesagt, und nach vielen Zwischenschritten.“<sup>10</sup>

In eine ähnliche Richtung zielen Äußerungen, von zwei anderen europäischen Politikern. Die luxemburgische EU-Kommissarin Viviane Reding hat in einem Artikel für die Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 8. März 2012 ebenfalls ein europäisches Zweikammersystem gefordert, wobei das Europäische Parlament das Recht der Gesetzesinitiative und das alleinige Recht haben soll, die Kommission zu wählen. (Damit kaum zu vereinbaren ist freilich der

irritierende Vorschlag, eine Personalunion von Kommissions- und Ratspräsident herzustellen und dem gemeinsamen Präsidenten das Recht einzuräumen, das Europäische Parlament aufzulösen).<sup>11</sup> Der entsprechende Vertrag soll in Kraft treten, wenn er von zwei Dritteln der Mitgliedstaaten per Referendum ratifiziert worden ist. Ein Nein hätte zur Folge, dass der betreffende Staat nur noch dem Binnenmarkt, aber nicht der Europäischen Politischen Union angehört. Begrifflich am weitesten ist bisher der polnische Außenminister Radek Sikorski gegangen. In seiner Berliner Rede vom 28. November 2011 bekannte er sich zum Ziel einer europäischen Föderation und ließ keinen Zweifel daran, dass er darunter ein bundesstaatsartiges Gebilde versteht.<sup>12</sup>

Für eine solche Perspektive spricht zunächst einmal die innere Logik des Einigungsprozesses: Die Legitimationskrise, in die das europäische Projekt geraten ist, kann nur überwunden werden, wenn es gelingt, eine überzeugende Antwort auf die Gefahr einer Verselbständigung der Exekutivgewalten zu finden. Nur wenn das Europäische Parlament die Kommission als europäische Regierung mindestens so effektiv kontrolliert wie nationale Parlamente die nationalen Regierungen, ist eine Übertragung der entscheidenden Hoheitsrechte im Bereich der Budgetbewilligung auf die europäische Ebene gerechtfertigt. Deswegen ist der Vorschlag, die Kommission durch das Europäische Parlament zu wählen, sehr viel sinnvoller als die Direktwahl des Kommissionspräsidenten durch die Unionsbürgerschaft, wie die CDU und der deutsche Außenminister Guido Westerwelle dies neuerdings fordern. Das Europäische Parlament würde durch diesen Schritt in Richtung einer europäischen Präsidialdemokratie geschwächt – ein Widerspruch zu dem, was oberstes Ziel einer Reform der EU sein sollte, nämlich eine feste demokratische Legitimation des europäischen Einigungswerkes zu schaffen.

Eine solche Reform verlangt Änderungen der nationalen Verfassungen. Für die Bundesrepublik Deutschland heißt das, dass eher früher als später der Punkt erreicht sein wird, wo Artikel 146 ins Spiel kommt – jener Artikel, der vorsieht, dass das Grundgesetz seine Gültigkeit an dem Tag verliert, „an dem eine Verfassung in Kraft tritt, die von dem ganzen deutschen Volke in freier Entscheidung beschlossen worden ist“. Das Bundesverfassungsgericht hat darauf vor allem in seinem Urteil zum Lissabon-Vertrag verwiesen. Bei der Abstimmung muss klar sein, was die Folge eines Nein wäre: das Ausscheiden aus der erneuerten EU, aus der Währungsunion und der Rückfall in die nationalstaatliche Isolierung.

## IV

Es ist nicht nur die Schuldenkrise, die einen breiten öffentlichen Diskurs über die Finalität des europäischen Einigungsprozesses verlangt. Auch außenpolitische Gründe sprechen dafür, dieser Debatte nicht länger auszuweichen. Neben den großen Mächten der multipolaren Welt von heute – den USA, Russland, China, Indien und Brasilien – nehmen sich auch die größten unter den europäischen Nationalstaaten klein aus. Nur wenn Europa seine Kräfte bündelt und in wichtigen außenpolitischen Fragen mit *einer* Stimme spricht, kann es die gemeinsamen Interessen der Europäer in einer globalisierten Welt wirksam vertreten. Dabei geht es um materielle und um immaterielle Interessen.

Die EU bezeichnet sich gern als Wertegemeinschaft. Die Werte, zu denen sie sich bekennt, sind, historisch gesehen, westliche Werte – die Werte der beiden atlantischen Revolutionen des späten 18. Jahrhunderts, der Amerikanischen Revolution von 1776 und der Französischen Revolution von 1789, gipfelnd in den Menschenrechtserklärungen jener Jahre. Das normative Projekt des Westens verbindet die Mitgliedstaaten der Europäischen Union mit den anderen westlichen Demokratien, obenan den Vereinigten Staaten von Amerika.

In Europa und den USA haben sich unterschiedliche Formen des normativen Projekts des Westens herausgebildet. Die Meinungsverschiedenheiten zwischen Europa und Amerika betreffen so wichtige Fragen wie das Verhältnis von Politik und Religion, das Verständnis von Rechtsstaatlichkeit im Allgemeinen und Strafrecht und Strafvollzug im Besonderen, die Pflichten des Staates als Sozialstaat. Doch wenn Europäer und Amerikaner sich streiten, sind das meist Dispute über unterschiedliche Auslegungen gemeinsamer Werte. Es gibt gute Gründe, in diesem innerwestlichen Wettkampf der Systeme dem „European way of life“ den Vorzug vor dem amerikanischen zu geben. Aber ohne die Hilfe Amerikas gäbe es das europäische Modell gar nicht.

Für sich allein genommen, sind weder Europa noch die Vereinigten Staaten von Amerika stark genug, um die Sache des Westens in einer Welt zu vertreten, die längst aufgehört hat, vom Westen dominiert zu werden. Die USA, die sich immer mehr als pazifische Macht definieren, bedürfen eines starken Partners auf der anderen Seite des Atlantiks – und umgekehrt. Auch deswegen muss Europa lernen, in wichtigen Fragen als einheitlicher Akteur aufzutreten. Und beide, Europa und Amerika, müssen darauf achten, dass sie bei ihrem Bekenntnis zu den Werten des Westens glaubwürdig bleiben. Deshalb darf es die EU nicht

tatenlos hinnehmen, wenn eines ihrer Mitglieder beharrlich gegen diese Werte verstößt, wie es derzeit unter der Regierung Orbán in Ungarn geschieht.

Das Projekt Europa ist eine historisch einzigartige Ausprägung der politischen Kultur des Westens. Es steht für Einheit in der Vielfalt, für die Überwindung von Nationalismen, für die Lernfähigkeit von Nationen, die erkannt haben, dass sie ihre Interessen und Überzeugungen nur gemeinsam wirksam vertreten können. Ihr Wertekompass sind die unveräußerlichen Grundrechte, die Herrschaft des Rechts, die Gewaltenteilung, die Volkssouveränität, die repräsentative Demokratie, die freie Entfaltung der Persönlichkeit und das Bemühen um soziale Gerechtigkeit. Wenn ein geeintes Europa sich an diesem normativen Projekt orientiert, hat es alle Aussichten, zu einem Modell für andere Teile der Welt zu werden.

---

\* Der Verfasser ist Professor i. R. für Neueste Geschichte an der Humboldt-Universität zu Berlin.

<sup>1</sup> Heinrich August Winkler, Wir erweitern uns zu Tode, in: DIE ZEIT, Nr. 46, vom 7.11.2002.

<sup>2</sup> Joschka Fischer, Vom Staatenbund zur Föderation. Rede am 12. Mai 2000 in der Humboldt-Universität zu Berlin, in: Christian Joerges /Yves Mény/ Joseph H.H. Weiler (Hg.), What kind of constitution for what kind of Policy? Responses to Joschka Fischer, San Domenico 2000, S. 5 – 17 (11).

<sup>3</sup> Jacques Delors critique la stratégie de l'élargissement de l'Union, in: Le Monde, 19.1.2000.

<sup>4</sup> Dieter Grimm, Brauch Europa eine Verfassung?, in: ders. (Hg.), Die Verfassung und die Politik, München 2001, S. 215 – 254 (254).

<sup>5</sup> Arnim von Bogdandy, Supranationaler Föderalismus als Wirklichkeit und Idee einer neuen Herrschaftsform. Zur Gestalt der Europäischen Union nach Amsterdam, Baden-Baden 1999.

<sup>6</sup> Charles de Gaulle, Discours et messages. Avec le renouveau mai 1958 – juillet 1970, Paris 1970, S. 401 – 407.

<sup>7</sup> Jürgen Habermas, Die Krise der Europäischen Union im Lichte einer Konstitutionalisierung des Völkerrechts – Ein Essay zur Verfassung Europas. Ein Essay, Berlin 2011, S. 39 – 96 (67).

<sup>8</sup> Karl Marx, Der achtzehnte Brumaire des Louis Bonaparte, in: ders./Friedrich Engels, Werke, Bd. 8, Berlin 1960, S. 111 – 207 (204).

<sup>9</sup> Habermas, Krise, S. 48 ff.

<sup>10</sup> „Europa ist unser Glück“, in: Süddeutsche Zeitung, 26.1.2012.

<sup>11</sup> Viviane Reding, Mit einer Vision aus der Krise finden, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 9.3.2012.

<sup>12</sup> Radek Sikorski, Deutschland muß stärker führen. In der Euro-Krise fürchtet Polen nicht die deutsche Macht, sondern die deutsche Untätigkeit, sagt Außenminister Radoslaw Sikorski, in: Die Welt, 30.11.2011.