

60 Jahre Römische Verträge – Dezennien feiern, Krisen nutzen, Zukunft haben

von Frank Schorkopf

Die Vergewisserung über die europäische Integrationsgeschichte entlang der Jahrestage der Römischen Verträge zeigt, dass die Dezennien stets ein Mehr und Weniger an Krise umwehte und dass Konflikte über Personen und Richtungen wie auch pessimistische Gegenwartsanalysen das Substrat für Zukünftiges waren und bleiben werden. Die aktuelle Erklärung von Rom des Europäischen Rates und das Weißbuch der Kommission zeigen, dass die Integration in den gewohnten Bahnen fortgesetzt werden soll. Die Logik der Dezennien sollte aber das legitime Anliegen nach einer kontrollierten Öffnung des freiheitlichen Verfassungsstaates, die den Problemen und Befindlichkeiten der Zeit ebenso wie den Notwendigkeiten politischer Selbstbestimmung angemessen ist, nicht verdecken.

The assurance of the European integration history along the anniversaries of the Rome Treaties shows that the decennials were always being more or less accompanied by crises, and that conflicts over persons and political directions as well as pessimistic present-day analyses were the substrate for the future. The current Rome Declaration by the European Council and the Commission's White Paper support the message that integration shall continue on the traditional path. However, the logic of the decennials should not obscure the legitimate concern within liberal democracies of a controlled European cooperation, which is appropriate to the problems and sensitivities of the time as well as the necessities of political self-determination.

„Und zwar möchte ich jetzt von der intellektuellen und moralischen Krise der europäischen Gesellschaft sprechen. Diese Krise erreicht uns alle in der gleichen Weise. Die Grundwerte, die unsere Kultur gekennzeichnet haben, verlieren ihre Macht. Die Weltanschauungen, die religiösen Überzeugungen haben abgenommen. Die Familie ist nicht mehr die warme und solide Zelle, auf der unsere Gesellschaft beruhte. Vielleicht deshalb, weil es uns gelungen ist, das Kriegsrisiko

zwischen uns auszuschalten, ist Westeuropa heute weniger entschlossen und weniger bereit, sich gegen äußere Gefahren zu verteidigen, sogar gegen die sichtbarste unter ihnen.“¹ Der französische Staatspräsident *Valéry Giscard d'Estaing* sprach diese Worte zum Jahrestag der Unterzeichnung der Römischen Verträge. Nur das „Westeuropa“ gibt einen Hinweis auf das Jahr 1982, in dem eine deutsch-französische Festveranstaltung zum 25-jährigen Jubiläum in Hannover stattfand. Im Übrigen wäre wohl kein Leser überrascht, wenn ein Politiker sie in der Gegenwart, etwa zum 60. Jahrestag der Römischen Verträge, ebenso spräche – sie passten zur Situation der Zeit. Allerdings begleiten Ernüchterung und Krise alle Dezennien des 25. März 1957.² Was das für das organisierte Europa bedeutet, ob Makel oder Kraftquell, werden wir am Ende aufgreifen.

I. 1967: „Es gibt keine Alternative“

Bereits die Stellungnahmen und Reflexionen zum 10-jährigen Jubiläum markieren – trotz messbarer Erfolge³ – keine Jubelfeier. Ein Teilnehmer des Gipfels im Mai 1967 wird mit den Worten zitiert, es sei wertvoll gewesen, dass man überhaupt zusammengekommen sei, dass die Begegnung der Staats- und Regierungschefs habe stattfinden können.⁴ Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft hatte die Politik des leeren Stuhls, das Fernbleiben des französischen Vertreters im Ministerrat, noch nicht überwunden, die formal mit dem Luxemburger Kompromiss im Januar 1966 beigelegt worden war. Sie hatte noch nicht wieder zu einem Arbeitsalltag zurückgefunden.⁵ Der Groll des französischen Staatspräsidenten auf den integrationsgeneigten Präsidenten der EWG-Kommission, *Walter Hallstein*, war nicht verflogen, was sich daran zeigte, dass diplomatische Verhandlungen darüber geführt wurden, ob *Hallstein* auf der Festveranstaltung in Rom

- 1 *Giscard d'Estaing, V.*: Die Wiedergeburt Europas beginnt und endet mit der Einigung Europas, Rede in Hannover zu 25 Jahren Römische Verträge, 1982, 22. Der französische Staatspräsident übernimmt später noch einmal, als Vorsitzender des Verfassungskonvents, eine tragende Rolle, *Oppermann, T.*: Valéry Giscard d'Estaing – Vater der Europäischen Verfassung, in: Dicke, K. et al. (Hg.): Weltinnenrecht. Liber amicorum Jost Delbrück, Berlin, 2005, 519-534.
- 2 Zum Ablauf dieses Tages, den einige Delegationsspitzen mit der Gedenkmesse für den drei Jahre zuvor verstorbenen *Alcide De Gasperi* begannen, *Knipping, F.*: Rom, 25. März 1957, München, 2004, 9-13; ausf. *Europäische Kommission*: Die Römischen Verträge beherrschen die Schlagzeilen. 25.03.1957, Luxembourg, 1997, 1-75.
- 3 Eine Zusammenfassung aus rechtlicher Perspektive gibt *Bülow, E.*: Bericht über die Entwicklung des Gemeinschaftsrechts, in: *Europarecht* 2 (1967), 252-259. Eine detaillierte Selbstbeschreibung der ersten vier Jahre gibt *Gemeinsamer Presse- und Informationsdienst der Europäischen Gemeinschaften*: Europäische Gemeinschaft, Bilanz 1962 des Gemeinsamen Marktes, Sonderheft Nr. 3, März 1962.
- 4 *Kobbert, E.*: Europa mit de Gaulle, in: *EA* 12 (1967), 411-414.
- 5 Die Ereignisse und den zeitlichen Ablauf fasst zusammen *Kaiser, J. H.*: Das Europarecht in der Krise der Gemeinschaften, in: *Europarecht* 1 (1966), 4-24.

persönlich an das Rednerpult treten durfte oder zumindest seine Grußbotschaft verlesen werden könnte.⁶ Zudem hatte das Vereinigte Königreich im Mai des Jahres erneut einen Beitrittsantrag gestellt, nachdem die vorherigen Beitrittsverhandlungen 1963 abgebrochen worden waren.⁷ Waren die Gründe für das französische Veto seitdem weniger gewichtig? In welchem Verhältnis sollten Vertiefung und Erweiterung stehen? Erhielten die Vereinigten Staaten einen zu starken politischen Einfluss auf die Gemeinschaften? Der Gründervater *Paul Henri Spaak* jedenfalls ließ per Zeitungsartikel wissen, dass er die Einladung zur Feierstunde in Rom nicht annehmen werde, weil er sich nicht mit denen vereinen wolle, „die heute die mit so viel europäischem Enthusiasmus unterzeichneten Verträge in Buchstaben und im Geiste verletzen.“⁸ Er meinte damit einerseits den Umgang mit Hallstein, denn die an seiner Person festgemachte Kritik war stets auch als indirekte Kritik an der Rolle der Kommission gemeint, und andererseits eine politische Schwäche des Europas der Sechser.⁹

Die deutschen Äußerungen enthalten neben einer Auflistung der Erfolge durchweg die Botschaft, dass das Vorhaben der politischen Union wieder aufzunehmen sei, dass dieses Projekt vorangebracht werden müsse.¹⁰ In seiner andernorts gehaltenen Festrede sagte *Hallstein*, dass das europäische Staatensystem nicht leiste, was zur Selbstbehauptung Europas unerlässlich sei, nämlich Stabilität und Frieden im Inneren und Geschlossenheit nach außen, unabhängig von den Machtverhältnissen in den einzelnen Nationen. Die Begründung der Integrationsnotwendigkeit leitete er mit dem aus der Gegenwartskrise vertrauten Satz ein: „Es gibt keine Alternative.“¹¹ Das Mitglied der EWG-Kommission und der auf deutscher Seite maßgebliche Berater in Vertragsfragen, *Hans von der Groeben*, entwarf in seiner Bilanz das Programm für die kommenden zehn Jahre, das aus der Rückschau bis hinein in seinen technokratisch-politischen Duktus ebenso vertraut klingt: Grenzkontrollen abschaffen, Wirtschafts- und Steuergrenzen aufheben, Rechtsangleichung stärken, Nichtdiskriminierung bei Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit verwirklichen, Kapitalverkehrsfreiheit und Währung zusammen

6 *Kobbert, E.*: a.a.O., 412.

7 Siehe dazu ausf. zum Scheitern des ersten formellen Beitrittsverfahrens die Beiträge in *Wilkes, G.* (Hg.): *Britain's Failure to Enter the European Community 1961-63*, London, 1997; zum dänischen Antrag *Branner, H.*: *Small State on the Sidelines: Denmark and the question of European political integration*, in: *Wilkes (Hg.)*, a.a.O., 1997, 144-163.

8 *Spaak, P. H.*: *Le Soir* v. 03.06.1967, zitiert nach *Kobbert*, a.a.O., 414.

9 Spaaks Standpunkte ausf. der Bericht *European Parliament, european documentation – a survey*, No. 4, April 1967 – September 1967, 94-96.

10 *O. A.*: *Deutsche Stimmen zum Jahrestag der Römischen Verträge*, in: *EG-Magazin* 3 (1967), 3-18.

11 *Hallstein, W.*: *Mitten auf dem Weg zur Einheit Europas*, in: *EA*, 6 (1967), 196.

denken und mittelfristige Finanzplanung entwickeln.¹² Ein weiterer Ministerialer der Gründergeneration, *Carl Friedrich Ophüls*, beharrte darauf, dass eine europäische Verfassung bestehe, die sich vom Nationalen gelöst habe.¹³ Ob er diesen Verfassungscharakter in dem inneren Gründungsakt supranationaler Integration, den beiden Leitentscheidungen des Europäischen Gerichtshofes von 1963/64 in den Rechtssachen van Gend & Loos und Costa/ENEL bestätigt sah¹⁴, erwähnte er nicht ausdrücklich, aber dies ist wahrscheinlich. Die beiden Urteile, die für die Integration durch Recht bis heute so große Bedeutung erlangt haben¹⁵, spielen in den öffentlichen Würdigungen des ersten Dezenniums keine Rolle.

II. 1977 – 1987 – 1997: „L'Europe est comme un vélo“

In der Bilanz des zweiten Dezenniums, das die nunmehr neun Mitgliedstaaten der drei Europäischen Gemeinschaften wiederum auf dem Kapitol in Rom, unter britischem Vorsitz würdigten, überwog die Ernüchterung. Die bestimmenden Themen waren die Stahlkrise, die Arbeitslosigkeit, die Inflation und der interessenausgleichende Nord-Süd-Dialog zwischen Industrie- und Entwicklungsländern. Es galt, wie der britische Außenminister vertrat, die Folgen der „schlimmsten Weltwirtschaftsrezession seit den dreißiger Jahren“ zu bewältigen.¹⁶ Trotz der europarechtlichen Möglichkeit war der Rat in Folge des Dissenses zwischen den Mitgliedstaaten, den die Politik des leeren Stuhls verkörperte, nicht zu Mehrheitsentscheidungen im Rat übergegangen; die Kommission hatte im zweiten Jahrzehnt nicht die entscheidende Gestalterrolle übernommen – auch das eine Folge der politischen Auseinandersetzungen über ihre Rolle.¹⁷ Die Währungsunion, die nach dem *Werner-Plan* von 1970 verwirklicht werden sollte, war lediglich bis zur ersten Stufe gelangt. Hoffnungen auf eine politische Dynamik machten sich an der Direktwahl zum Europäischen Parlament und an weiteren institutionellen Reformvorschlägen fest, für die der *Tindemans-*

12 *V. d. Groeben, H.*: Die nächsten zehn Jahre, Europäische Gemeinschaften, März 1967, 1 ff.; gekürzt abgedruckt in: EA, 6 (1967), D 269-277.

13 *O. A.*: Deutsche Stimmen, a.a.O., 4; diesen Gedanken hatte *Ophüls* bereits früh vertreten, s. ders.: Juristische Grundgedanken des Schumanplans, in: NJW (1951), 290-291.

14 *Vaucher, A.*: L'Union par le droit, Paris, 2013, 181-223. Zur Verbindung der Leitentscheidungen mit dem Verfassungsgedanken *Pescatore P.*: Die Gemeinschaftsverträge als Verfassungsrecht, in: Grewe, W. et al: Europäische Gerichtsbarkeit und nationale Verfassungsgerichtsbarkeit, Baden-Baden, 1981, 335-338.

15 Eine aktuelle Lesart der Integration durch Recht als Konstitutionalisierung gibt *Joerges, C.*: Integration Through Law and the Crisis of Law, in: Chalmers, D./Jachtenfuchs, M./Joerges, C. (Hg.): The End of the Eurocrat's Dream, Cambridge, 2016, 301-306; bilanzierend die Beiträge in *Augenstein, D.* (Hg.): „Integration through Law“ Revisited – The Making of the European Polity, Farnham, 2012.

16 Rede des britischen Außenministers *David Owen* vor dem Europäischen Parlament am 20.04.1977, in: EA 1977, D 240.

17 *Carstens, K.*: „Nicht alle Blümenträume reifen“, Der Rom-Vertrag im Urteil der Politiker, in: EG-Magazin, 3 (1977), 28-29.

Bericht eine Blaupause entwarf; Europa sollte den Bürgern näher gebracht werden.¹⁸ Die Organe der Gemeinschaften erklärten ihre freiwillige Bindung an die Gemeinschaftsgrundrechte.¹⁹ Ein Beobachter schrieb das „Versagen der Gemeinschaft“ der allmählichen Verfälschung der Gemeinschaftsmethode zu, d. h. der Entwicklung des Ministerrates zu einer diplomatischen Konferenz, der vom „Prinzip des Interessen-Antagonismus“ beherrscht werde, in dem man sich nicht um eine objektive Definition des gemeinsamen Interesses bemühe. Notwendig sei deshalb eine Befreiung aus der „selbstverschuldeten Lethargie“.²⁰ Alt-Bundeskanzler *Willy Brandt* erklärte zum zwanzigsten Jahrestag, dass die Gemeinschaft eine Stütze für die europäischen Staaten sei, auch wenn sie nicht oder noch nicht Mitglieder seien, womit die Politik der stabilisierenden Erweiterung gewürdigt wurde.²¹ Sie ist mit den Beitritten Griechenlands (1981), Spaniens und Portugals (1986) sowie durch die Osterweiterung tatsächlich umgesetzt worden und dauert bis heute an.

Die beiden folgenden Jahrestage blieben blass, obgleich das Dezennium im Jahr 1987 den Zeitraum von der Einheitlichen Europäischen Akte, dem ersten materiellen Änderungsvertrag seit den Römischen Verträgen, bis zur Gründung der Europäischen Union 1992 einleitete und das vierte Dezennium 1997 ebendieses Ereignis nebst dem Eintritt in die dritte Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion bilanzierte. Der bereits zitierte *Hans von der Groeben* meinte im Jubiläumsjahr 1987, dass die Erfolge die Fehlschläge überwögen, die Integration jedoch im Vergleich zu den Erwartungen der 1950-Jahre nicht schnell genug sei.²² Das Bewegungsmotiv der europäischen Integration steht im Mittelpunkt der Aufmerksamkeit. Die Europäischen Gemeinschaften seien feste politische Größen, weckten aber keine größeren Emotionen. Die Idee der Gründung eines europäischen Bundesstaates wurde abgeschrieben, ja ein integrationsnaher Beobachter zitierte zustimmend die These, dass der Integrationsprozess die Nationalstaaten nicht nur nicht beseitigt oder entscheidend geschwächt, sondern sie vielmehr gekräftigt habe.²³ Die Politikverflechtung und Konkordanzgebote stabilisierten das

18 Zusf. *Karpenstein, P.*: Die Entwicklung des Gemeinschaftsrechts, in: *Europarecht*, 12 (1977), 65-68; zur empirischen Grundlage des Tindemans-Berichts *Jouan, Q.*: Narratives of European Integration in Times of Crisis: Images of Europe in the 1970s, in: *ZGEL*, 22/1 (2016), 11-28.

19 Gemeinsame Erklärung v. 05.04.1977 zur Beachtung der Grundrechte, in: *ABl.* 1977 C 103/1; näher zu den Hintergründen *Hilf, M.*: Die gemeinsame Grundrechtserklärung des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission vom 05. April 1977, in: *EuGRZ*, (1977), 158-161.

20 *Janz, L.*: Irrlicht oder Leitbild?, in: *EG-Magazin*, 3 (1977), 27.

21 *Brandt, W.*: „Kein Grund zu Überschwang“, in: *EG-Magazin*, 3 (1977), 28.

22 v. d. *Groeben, H.*: Die Erfolge überwiegen die Fehlschläge bei weitem, in: *EG-Magazin*, 1 (1987), 15-19.

23 *Hrbek, R.*: 30 Jahre Römische Verträge. Eine Bilanz der EG-Integration, in: *APuZ*, 18 (1987), 33, unter Zitation von *Hoffmann, S.*: Reflections on the Nation-State in Western Europe Today, in: *Journal of*

„EG-System“ in der Weise, dass es weder zu einem raschen und durchgreifenden Wandel noch zu einem Auseinanderbrechen komme. Der vormalige Richter des Bundesverfassungsgerichts und Präsident des Europäischen Gerichtshofs, *Hans Kutscher*, steuerte der Vergewisserung zum Jahrestag einen Überblicksbeitrag zu den „Europäischen Grundrechten“ bei, indem er den im Jahr zuvor ergangenen „Solange II-Beschluss“ des Bundesverfassungsgerichts lobte, weil damit die Gefahr der uneinheitlichen Geltung des Europarechts gebannt worden sei.²⁴

Ein Jahrzehnt später war das Dezennium auf die „Osterweiterung“ und die dritte Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion ausgerichtet. Die Kommission veröffentlichte im Jubiläumsjahr ihre Agenda 2000. Eine Regierungskonferenz und der Europäische Rat verständigten sich auf eine Primärrechtsänderung, die als Vertrag von Amsterdam bekannt geworden ist. Der Europäische Rat von Amsterdam blieb auch deshalb in Erinnerung, weil die Staats- und Regierungschefs auf Hollandrädern fuhren und damit Bilder produzierten, die die Fahrrad-Parabel in das europäische Kollektivgedächtnis zurückbringen sollte: „l'Europe est comme un vélo, si elle n'avance pas, elle tombe.“²⁵ Der Vertrag steht u. a. für die Vergemeinschaftung der Innen- und Justizpolitik sowie für die Ergänzung des Rechtsrahmens für die Währungsunion um den Stabilitäts- und Wachstumspakt. Eine historisierende Rückschau auf die vergangenen Jahrzehnte verband der deutsche Außenminister mit dem Hinweis, dass die „Einführung einer einheitlichen europäischen Währung [...] die strategische Antwort Europas auf das Zusammenwirken der Weltwirtschaft und das Herzstück eines umfassenden Zukunftsprogramms für die Europäische Union [ist].“²⁶ In einer anderen, umfassenden Rückschau auf das Recht stellte der deutsche Richter am Gerichtshof jedenfalls für die Gegenwart in Frage, dass der Gerichtshof sich selbst als „Motor der Integration“ sehe, er sei vielmehr Hüter der Verträge und Garant der Grundfreiheiten.²⁷

Common Market Studies, 21/ 1(1982), 21-37, wobei die dort vertretene These auf „überwiegende Zustimmung“ gestoßen sei.

24 *Kutscher, H.*: Wie die Europäischen Grundrechte hoffähig wurden“, in: EG-Magazin 1 (1987), 15; vgl. auch den Hinweis auf die Rolle *Kutschers* im Zusammenhang mit der Solange-Rechtsprechung bei *Everling, U.*: Nachruf Hans Kutscher, in: Juristenzeitung, 49 (1994), 35.

25 Zu der Parabel *Schorkopf, F.*: Der Europäische Weg, 2. Aufl., Tübingen, 2015, 191.

26 *Kinkel, K.*: Grußwort, in: Hrbek, R./Schwarz, V. (Hg.): 40 Jahre Römische Verträge: Der deutsche Beitrag, Baden-Baden, 1998, 12; das Grußwort war im Juni 1997 gesprochen worden.

27 *Hirsch, G.*: Die Rolle des Europäischen Gerichtshofs bei der Weiterentwicklung des Gemeinschaftsrechts, in: Horn, N./Baur, J./Stern, K. (Hg.): 40 Jahre Römische Verträge – Von der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft zur Europäischen Union, Berlin, 1998, 94-95. Vgl. auch den Hinweis auf die Anerkennung des Gerichtshofs für seine Rechtsprechung und die mögliche Mobilisierung des Bundesverfassungsgerichts gegen den Gerichtshof durch Art. 23 GG bei *Everling, U.*: 40 Jahre Europäischer Gerichtshof, in: Europäische Zeitung, Januar 1993, 2.

III. 2007: „Wir Bürgerinnen und Bürger sind zu unserem Glück vereint“

Das fünfte Dezennium, das Unterzeichnungsjubiläum im Jahr 2007, war anders als die vorherigen – erstmals hatten der europäische Integrationsverband und die Mitgliedstaaten einen echten politischen Rückschlag zu verarbeiten, der sich qualitativ von den Krisenereignissen der vorherigen Jahrzehnte unterschied. Der Vertrag über eine Verfassung für Europa kam wegen der negativen Referenden in Frankreich und den Niederlanden nicht zustande. Damit war nicht nur das maßgeblich von deutscher Politik getragene Verfassungsprojekt gescheitert, sondern auch das Bewegungsmotiv in Frage gestellt, das seit der Einheitlichen Europäischen Akte von 1987 für eine stetige Abfolge von primärrechtlichen Änderungsverträgen gesorgt hatte. Diese Verträge hatten stets für eine thematische und kompetenzielle Ausweitung zunächst der Gemeinschaften und später der Union gesorgt, hinzu kam die territoriale Ausdehnung zu einem politischen und wirtschaftlichen Raum Europa.

Um das politische Vakuum auszufüllen, wurde im Jahr 2006 eine Strategie entworfen, die das herannahende fünfte Dezennium der Römischen Verträge mit seiner politischen Ikonographie bewusst einsetzte. Der Europäische Rat von Brüssel rief im Juni dieses Jahres die „Entscheidungsträger der EU“ dazu auf, am 25. März 2007 in Berlin anlässlich des 50. Jahrestages der Unterzeichnung der Römischen Verträge eine politische Erklärung anzunehmen, in der die europäischen Werte und Bestrebungen dargelegt wurden und in der bestätigt wurde, dass sie sich gemeinsam verpflichten, die diesbezüglichen Erwartungen zu erfüllen.²⁸ Die Schlussfolgerungen des Vorsitzes kündigten bereits die Verlegung der Feierstunde von Rom nach Berlin an, was die Bundesregierung mit der italienischen Regierung eigens vereinbaren musste. Deutschland würde zu jenem Zeitpunkt den Vorsitz im Europäischen Rat führen und wäre damit nicht nur Gastgeber, sondern würde auch die politischen Pflichten der Gipfelvorbereitung zu erfüllen haben. Der Europäische Rat kündigte zudem eine Grundsatzerklärung an, die mit dem bewussten Bezug auf die Römischen Verträge – und die mit ihnen verbundenen Erwartungen an die politische Einigung – einen neuen Rahmen für die Integrationsverpflichtung der Mitgliedstaaten zu setzen beabsichtigte. Unter Federführung des Bundeskanzleramtes begann daraufhin ein auf wenige Teilnehmer pro Mitgliedstaat ausgerichteter diplomatischer Aushandlungs- und Formulierungsprozess.

28 Europäischer Rat, Tagung v. 15./16.06.2006 in Brüssel, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Dok. Nr. 10633/1/06/REV 1, Ziff. 49.

Die Berliner Erklärung hat schlussendlich ihren Zweck erfüllt, den politischen Weg für die Ratifikation einer erneuten gemeinsamen Grundlage, den überarbeiteten Verfassungsvertrag, den wir heute Vertrag von Lissabon nennen, frei zu machen. Das Dokument, dessen Inhalt andernorts scharfsinnig und detailliert analysiert worden ist²⁹, ist auch deshalb in Erinnerung geblieben, weil es den Satz enthält: „Wir Bürgerinnen und Bürger sind zu unserem Glück vereint.“ Wie die englische Sprachfassung zeigt, war damit nicht der berühmte „pursuit of happiness“ gemeint³⁰; die Alternative bleibt gerade mit Blick auf das noch Kommende rätselhaft. Doch nicht nur der veränderte Jubiläumsort, der Schlüterhof des Deutschen Historischen Museums in Berlin, sondern auch die Zeremonie selbst zeigte die strukturellen Verschiebungen in der seinerzeit in Rom vereinbarten Integrationsarchitektur an. Die Berliner Erklärung wurde lediglich von der Präsidentin des Europäischen Rates und Gastgeberin sowie von den Präsidenten der Europäischen Kommission und des Europäischen Parlaments gezeichnet, während in der ersten Reihe mit dem ehemaligen französischen Außenstaatssekretär *Maurice Faure* der letzte noch lebende Unterzeichner der Römischen Verträge vom 25. März 1957 saß. Die weiteren Staats- und Regierungschefs waren nicht zur Unterschrift gebeten worden, um erwartbarem Widerspruch aus dem Weg zu gehen und Distanz zu ermöglichen.³¹

Die Erklärung steht neben den Anstrengungen, das Fahrrad wieder in Schwung zu bringen, aus meiner Sicht zusätzlich für das Bemühen um ein europäisches „Wir“. Der fünfzigste Jahrestag schließt einen Zeitraum symbolisch ab, in dem die Unionsbürgerschaft durch die Rechtsprechung des Gerichtshofs erhebliche Kontur erhielt.³² Im Jahr 2001 befanden die Luxemburger Richter, dass „der Status eines Bürgers der Europäischen Union dazu bestimmt ist, der grundlegenden Status der Angehörigen der Mitgliedstaaten zu sein, der es ihnen erlaubt, in den vom Gemeinschaftsrecht erfassten Bereichen unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit die gleiche rechtliche Behandlung zu genießen.“³³ Eine zweite

29 *Tomuschat, C.*: La déclaration de Berlin, in: *Revue du marché commun et de l'Union Européenne*, 2007, 283-285; *Goosmann, T.*: Die „Berliner Erklärung“ – Dokument europäischer Identität oder pragmatischer Zwischenschritt zum Reformvertrag?, in: *integration*, 3 (2007), 257-263; *Oppermann, T.*: Die Berliner Erklärung vom 25. März 2007, in: *Ipsen, J./Stüer, B. (Hg.)*, *Europa im Wandel*, Köln, 2008, 609-618.

30 Zu verschiedenen Übersetzungen dieses Satzes *Tomuschat, C.*, a.a.O., 285.

31 *Oppermann, T.*, a.a.O., 612; *Goosmann, T.*, a.a.O., 256-258.

32 Bilanzierend vor dem Hintergrund des zwanzigsten Jahrestages des Maastricht-Vertrages *De Witte, F.*: Union Citizenship and Constrained Democracy, in: *de Visser, M./van der Mei, P. (Hg.)*: *The Treaty on European Union 1993–2013: Reflections from Maastricht*, Cambridge, 2013, 357-381.

33 Europäischer Gerichtshof, Rs. C-184/99, Slg. 2001, I-6193, ECLI: EU:C:2001:458, Rn. 31 – *Grzelczyk*; zur kurzen Würdigung auch *Skouris, V.*: 50 Jahre Römische Verträge – Rückblick und Ausblick aus der

Großströmung ist das Identitätsdenken. Denn in dem Augenblick, in dem nach einem halben Jahrhundert Europa geschaffen worden ist, komme es nun darauf an, dass Europäerinnen und Europäer entstehen, sich ihrer Wertgrundlagen vergewissern und in der Welt ihre Verantwortung übernehmen.³⁴ Auch wenn wir damit in das nächste Jahrzehnt treten, erscheint es wie eine summarische Gesamtwürdigung dieser Bemühungen, dass die Europäische Union im Jahr 2012 den Friedensnobelpreis erhielt.³⁵

IV. 2017: „Die EU der 27 im Jahr 2025 – Überlegungen und Szenarien“

Mit dem Jahrestag des sechsten Dezenniums am 25. März 2017 erreichen die Römischen Verträge die Gegenwart. 27 Staats- und Regierungschefs und die „führenden Vertreter“ von Europäischem Rat, Kommission und Parlament kehren für die Feierlichkeiten nach Rom zurück. Die großen Herausforderungen, vor denen die Union nun steht, sind in der Erklärung von Rom nun zu „nie dagewesenen Herausforderungen“ geworden.³⁶ Europa soll im kommenden Dezennium sicher und geschützt, wohlhabend und nachhaltig, sozial und in der Welt stärker sein. Der Jahrestag war, wie schon 1967, mit Personalstreitigkeiten belastet, dieses Mal mit der Wiederwahl des Präsidenten des Europäischen Rates. Die polnische Regierung wollte Amtsinhaber *Donald Tusk* ersetzt sehen, obgleich sie für dieses Vorhaben nicht einen weiteren Mitgliedstaat gewinnen konnte.³⁷ Die politische Niederlage wurde mit der Drohung vergolten, die Erklärung von Rom nicht mitzutragen. Und auch ein zweites Motiv des ersten Dezenniums kehrt wieder, die Mitgliedschaft des Vereinigten Königreichs. Denn die britische Regierung hat ihren Austrittswillen am 29. März 2017 notifiziert, so dass nunmehr die Zweijahresfrist in Gang gesetzt worden ist.³⁸ Die britische Premierministerin unterzeichnete weder die Erklärung noch nahm sie an den Feierlichkeiten teil.

60 Jahre sind die Zeitspanne der „lebendigen Erinnerung“, drei Generationen umfassend, darüber hinaus wird es zusehends schwierig, die Erfahrungsgemein-

Perspektive der europäischen Gerichtsbarkeit, in: Schulze, R./Walter, C. (Hg.): 50 Jahre Römische Verträge, Tübingen, 2008, 20-21.

34 Kühnhardt, L.: 50 Jahre Römische Verträge, in: APuZ, 10 (2007), 10.

35 https://europa.eu/european-union/about-eu/history/2010-today/2012/eu-nobel_de, mit der gemeinsamen Dankesrede der Präsidenten des Europäischen Rates und der Kommission.

36 <http://www.consilium.europa.eu/de/meetings/european-council/2017/03/25-informal-meeting/>.

37 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen des Präsidenten des Europäischen Rates v. 09.03.2017, Ziff. 15-17; die Folge ist, dass die Schlussfolgerungen nicht im Konsens angenommen wurden, d. h. von der polnischen Regierung nicht mitgetragen werden.

38 Art. 50 Abs. 1 EUV; European Union (Notification of Withdrawal) Act 2017 v. 16.03.2017 und die Ankündigung der Austrittsnotifikation v. 20.03.2017.

schaft aufrecht zu erhalten; die frühe Zeit, d. h. die ersten beiden Dezennien, mit ihrer wichtigen „Vorgeschichte“ der Gründung und ersten Jahre der Montanunion, werden Teil der kollektiven europäischen Erinnerung. Sie bedürfen der kommunikativen Tradierung – die Erklärung von Rom unternimmt diesen Brückenschlag. Ein verbindendes Element mit zurückliegenden Jahrestagen ist das Krisennarrativ. Es spielte bereits beim ersten Jubiläum eine Rolle, stellten einzelne Beobachter doch seitdem mahnend fest, dass „Europa“ sein politisches Moment verloren hätte. Solche Aussagen wirken mit dem heutigen Wissen über den Integrationsfortgang übertrieben pessimistisch, allerdings wissen wir nicht, ob sie nicht doch zu dem ideellen Treibstoff gehören, die europäischen Krisen als Chance für neue Integrationsimpulse zu nutzen.³⁹ Die Union ist in einer fortwährenden Krise, die mit der Finanzmarktkrise 2008 begann, sich zur Staatsschuldenkrise erweiterte, die wiederum in die Euro-Krise umschlug; die seit dem Jahr 2013 latente Migrationskrise machte den Zusammenbruch des Schengen- und Dublin-Raumes ab Herbst 2015 sichtbar;⁴⁰ das britische Referendum für den Austritt aus der Union (Brexit), der nunmehr formal eingeleitet ist, fordert das Fortschrittsmotiv der europäischen Integration, die immer engere Union der Völker Europas (Art. 1 Abs. 2 EUV), heraus, mit einem sich Stück für Stück abzeichnenden Alternativmodell. Schließlich muss die Union wegen der Entwicklungen in Ungarn, Polen, Rumänien und Griechenland die Rechtsstaatlichkeit ihrer Mitgliedstaaten betonen und sie führt Beitrittsverhandlungen mit der Türkei, die an der Schwelle zur plebiszitären Präsidialdiktatur steht. Waren wir europäische Bürger nicht zehn Jahre zuvor noch zu unserem wechselseitigen Glück vereint?

Der Jahrestag im Jahr 2017 hat fraglos die Funktion, eine Krisenzäsur zu setzen, und entsprechende Integrationsimpulse symbolisch zu befördern. Das Treffen in Rom müsse, so schreibt Kommissionspräsident *Juncker* im Vorwort des Weiß-

39 Vgl. exemplarisch *Schäuble, W.*: Rede am 01.04.2015 im Schlüterhof des Deutschen Historischen Museums in Berlin aus Anlass des 200. Geburtstages von Otto v. Bismarck: „Wir können in Europa nur so vorangehen, wie wir bisher immer vorangegangen sind: Pragmatisch, Schritt für Schritt, flexibel und korrigierbar, immer so weit und so schnell, wie die Bevölkerungen und die Regierungen in Europa es wollen. Und da hat es seit sechs Jahrzehnten nie eine große Begeisterung gegeben, Souveränität und Kompetenzen in einem großen Wurf abzugeben. Krisen sind da immer wieder eine große Chance. Wir sind in Europa immer besonders nach Kriegen und in Krisen vorangekommen. ‚Never let a good crisis go to waste‘, soll *Winston Churchill* gesagt haben. Genau das versuchen wir – mit einigem Erfolg.“; ders.: Von der Krise zur Chance, in: FAZ, 20.03.2017, 6.

40 Vgl. die Rede von Bundeskanzlerin *Merkel* vor dem Europäischen Parlament am 07.10.2015: „Seien wir ehrlich: Das Dublin-Verfahren in seiner jetzigen Form ist in der Praxis obsolet. Es war in der Tat gut gemeint; ohne Zweifel. Doch unter dem Strich hat es sich angesichts der Herausforderungen an unseren Außengrenzen als nicht tragfähig erwiesen.“; zur beabsichtigten Ablösung des Dublin-Rechts zunächst durch den Beschluss des Rates zur Umsiedlung von Migranten und später durch das EU-Türkei-Abkommen sowie zu den politischen Schritten dazu *Alexander, R.*: Die Getriebenen, München, 2017, 89–101 u. 189–275.

buchs zur Zukunft Europas, auch den Beginn eines neuen Kapitels markieren.⁴¹ Es dürfte eine Spitze der Kommission gegen das Vereinigte Königreich sein, dass der offizielle Titel des Weißbuchs von der „Zukunft Europas“ spricht und damit durchblicken lässt, der Austritt werde die Insel auch aus Europa heraustreten lassen. Die Staats- und Regierungschefs von 27 Mitgliedstaaten, die ohne das Vereinigte Königreich nunmehr unter dem Kürzel „EU27“ firmieren, vereinbarten bereits im Dezember 2016 in der Erklärung von Bratislava, das Treffen in Rom zu nutzen, die Vision einer attraktiveren Union, der die Bürger vertrauen und die sie unterstützen können, aufzuzeigen, „Orientierung für unsere gemeinsame Zukunft festzulegen.“⁴² Und die sechs Gründungsstaaten der Europäischen Gemeinschaften erklärten ebenfalls im vergangenen Jahr bei einem Treffen in Rom (!): „We remain resolved to continue the process of creating an ever closer union among the people of Europe.“⁴³

Doch was bedeutet das in der politischen Praxis? Welche Änderungen am Integrationsrahmen erscheinen möglich, sind notwendig und werden offiziell erwogen? Die Kommission versucht die bis Ende 2017 angesetzte Debatte, wenn die Niederlande, Frankreich und Deutschland gewählt haben werden und der plebiszitäre Erwartungsdruck auf die Union deshalb vermutlich abnehmen wird, durch fünf Szenarien zu strukturieren, aber auch zu steuern. Die Szenarien geben der zukünftigen Europäischen Union eine typisierte Gestalt, ohne dass allerdings damit konkrete Kompetenzen und Themen verbunden sind; dieser Schritt ist für das Jahresende angekündigt. Das Reformszenario „Weiter wie bisher“ ist selbst erklärend. Das zweite Szenario „Schwerpunkt Binnenmarkt“ steht für eine Ausrichtung auf den Binnenmarkt mit wenigen ergänzenden Kompetenzen etwa in der Währungsunion. Das Szenario „Wer mehr will, tut mehr“ knüpft an den ersten Vorschlag an, erwartet jedoch für eine Gruppe von Mitgliedstaaten eine vertiefte Integration in den Bereichen Währung, Außenpolitik, Migration und Sicherheit; die Erklärung von Rom erwähnt die Möglichkeit der differenzierten Integration ausdrücklich. Mit dem vierten Szenario „Weniger, aber effizienter“ sollen die Mitgliedstaaten ihre „Aufmerksamkeit und begrenzten Ressourcen auf eine reduzierte Zahl von Bereichen konzentrieren“, mit der Folge, dass einzelne

41 *Europäische Kommission*: Weißbuch zur Zukunft Europas. Die EU der 27 im Jahr 2025 – Überlegungen und Szenarien, 01.03.2017, 3.

42 Europäischer Rat, Erklärung von Bratislava, 16.09.2016. Ähnlich der Wunsch nach einer Vision, verbunden mit der Forderung nach Einsetzung eines Konvents, der Bericht von *Guy Verhofstadt* über mögliche Entwicklungen und Anpassungen der derzeitigen institutionellen Struktur der Europäischen Union, in: Europäisches Parlament, A8-0290/2016, Ziff. 86.

43 Joint Communiqué der Außenminister von Belgien, Deutschland, Frankreich, Italien, Luxemburg und den Niederlanden, beschlossen in Rom, 09.02.2017.

Unionskompetenzen, etwa in den Bereichen Gesundheit, Beschäftigung, Soziales, aufgegeben werden, dass aber zugleich neue Steuerungsinstrumente eingeführt werden. Das fünfte Szenario „Viel mehr gemeinsames Handeln“, von dem einzelne Stimmen meinen, es sei *Junckers* eigentliche Wahl, steht für politische und administrative Zentralisierung in der Union sowie die Verwirklichung der Finanz- und Fiskalunion des Fünf-Präsidenten-Berichts,⁴⁴ ergänzt durch eine Verteidigungsunion sowie eine intensivere Koordinierung der Wirtschafts- und Sozialpolitik der Mitgliedstaaten.

Die beiden Randszenarien, Rückbau und „Sprung nach Vorn“, sind möglicherweise bloße Begrenzung des politischen Spielfeldes, die mit der Erwartung verbunden sind, dass sich die Debatte auf dem Platz um die Mittelszenarien abspielen wird. Bemerkenswert ist allerdings, dass das Rückbauszenario „Schwerpunkt Binnenmarkt“ überhaupt den Weg in ein offizielles Weißbuch der Kommission gefunden hat – das wäre zehn Jahre zuvor noch nicht denkbar gewesen. Die politischen Rahmenbedingungen der europäischen Integration haben sich sichtbar verändert. Indem die Kommission die Strukturszenarien von den Inhalten trennt, versucht sie gleichwohl, das Änderungspotenzial deutlich zu begrenzen und die Frage der europäischen Kernkompetenzen zu umgehen.⁴⁵ Manche Institution, die in der Diskussion durchaus in Frage gestellt wird, steht offenbar überhaupt nicht zur Disposition, wie eine Verkleinerung des Euro-Währungsgebiets oder gar die Rückabwicklung der gemeinsamen Währung oder eine Konzeption des Schengen- und Dublin-Raumes diesseits des geltenden Besitzstandes.

Die tonangebenden Eliten in den Mitgliedstaaten sollten darüber hinaus erkennen, dass es deutlich mehr Szenarien für die Zukunft der Europäischen Union gibt. Die weiteren Szenarien ergeben sich daraus, dass die Einzelbausteine der fünf Kommissionsszenarien auch in anderer Weise kombinierbar sind. Weshalb sollte es ausgeschlossen sein, die Zusammenarbeit in den Bereichen Schengen, Migration und Sicherheit auf einzelne Staaten und Kernfragen zu begrenzen und dennoch „effizienter“ in anderen Bereichen zu kooperieren?⁴⁶ Die Kommission führt mit ihren Szenarien eine Logik ein, wonach mit der Entscheidung für ein Szenario bestimmte Folgen verbunden sind. Eine solche Reinheit der Methode gibt es nicht.

Mehr noch, die Makroebene der Szenarien ist sicherlich geeigneter Diskussions-

44 *Schorkopf, F.*: Zukunftsorientierung oder Realitätsleugnung? Der Präsidentenbericht zur Reform der Europäischen Union, in: ZSE 13/3 (2015), 356-373.

45 *Stehn, J.*: Das Kern-Problem der EU, in: Kiel Policy Brief, 206 (2017).

46 Die Matrix der fünf Szenarien, Europäische Kommission, a.a.O., Anhang 2, macht das anschaulich – die einzelnen Bausteine können auch in anderer Form zusammengesetzt werden.

gegenstand für Europäische Räte und Öffentlichkeiten, die über den groben Kurs der Europäischen Union debattieren. Es bedarf zugleich einer Komplementärdebatte über Einzelheiten des institutionellen Rahmens. Sie ist mühsam, wird aber langfristig ebensolche Auswirkungen auf den Integrationsverlauf haben, wie die leicht vermittelbaren und diskussionsfähigen Makroszenarien. So ist die Zeit reif, darüber nachzudenken, die Handlungsformen der Richtlinie und der Verordnung wieder stärker zu differenzieren – wie es der Wortlaut von Art. 288 AEUV heute schon vorsieht. Das Rahmenrecht der Richtlinien erlaubte es Mitgliedstaaten, ihren eigenen regulatorischen Weg zu gehen, Eigenheiten zu berücksichtigen und den Harmonisierungsdruck abzuschwächen. Es wäre weiter die Frage zu beantworten, welchen Anteil die Rechtsprechung und das Selbstverständnis des Europäischen Gerichtshofes an der gegenwärtigen Lage, besonders an dem Dissens über die Personenfreizügigkeit und Unionsbürgerschaft hat. In den Brexit-Verhandlungen ist das „Los von Luxemburg“ ein tragendes Motiv der britischen Regierung,⁴⁷ das bei den Regierungen der „EU27“ nicht nur Kopfschütteln auslösen, sondern zum Nachdenken über das institutionelle Gewicht des Gerichtshofs und die Verlässlichkeit des Vertragswillens der Mitgliedstaaten anregen sollte. Die Unabänderbarkeit richterlich ausgelegten Primärrechts ist ein politisches Problem, weil die Änderung des Rechts eine legitime Antwort der rechtsetzenden Gewalt gegenüber der Judikative ist. Das Völkerrecht kennt die verbindliche Auslegung von Rechtsbegriffen durch die Vertragsparteien, möglicherweise ließe sich dadurch ein handhabbares Korrekturinstrument für den Einzelfall schaffen.⁴⁸ Daran schließt sich die Überlegung an, ob die Grundfreiheiten nach sechs Jahrzehnten unter einen legislativen Konkretisierungsvorbehalt gestellt werden, so dass die vier Freiheiten im Rahmen des Sekundärrechts angewendet werden.

Und viertens, um noch eines von vielen weiteren Themen aufzugreifen, muss die Frage beantwortet werden, weshalb sich Mitgliedstaaten und Unionsbürger auf zukünftige Integrationsschritte, die die demokratische Selbstbestimmung einschränken, einlassen sollten, wenn das Vertrauen in die bereits geltende Ordnung durch die Dauerkrise erheblich beeinträchtigt ist.⁴⁹ Eine wesentliche Ursache für

47 Das wird deutlich u. a. in einer Rede der britischen Premierministerin *Theresa May*: Speech at Lancaster House, 17.01.2017: „We will take back control of our laws and bring an end to the jurisdiction of the European Court of Justice in Britain. Leaving the European Union will mean that our laws will be made in Westminster, Edinburgh, Cardiff and Belfast. And those laws will be interpreted by judges not in Luxembourg but in courts across this country.“.

48 Art. 31 Abs. 2 Buchst. b, Abs. 4 WVRK.

49 Vgl. den EU-Vertrauensindex, Standard-Eurobarometer Nr. 85, Frühjahr 2016, 43, wobei auch das Vertrauen in nationale Regierungen und Einrichtungen negativ ist; mit einer eigenen Auswertung dieser Daten *Franzen, W.*: Europäische Union in der Krise. Sichtweise und Bewertungen in acht Mitglied-

den Zusammenbruch des Schengen- und Dublin-Raumes sowie die Dysfunktionalität des Stabilitäts- und Wachstumspaktes ist nämlich, abgesehen von unrealistischen Fiktionen im Tatsächlichen – die unterlassene oder unzureichende Anwendung des Geltenden.⁵⁰ Weshalb sollte sich in anderen Situationen, die sich in politischen Kraftfeldern mit hoher Intensität bewegen, in Zukunft nicht dasselbe ereignen? Weshalb sollten Bürger einem die Gesellschaft als Ganzes umgreifenden Integrationsprojekt vertrauen, in dem das Recht nicht mehr den Möglichkeitsraum des Politischen fest umreißt und in dem das Recht dem Politischen die Möglichkeit einräumt, vitale Interessen einzelner Mitgliedstaaten zu übertrumpfen? Eine politische Gemeinschaft setzt Vertrauen zwischen den Bürgern und zu den Institutionen voraus. Die handelnden Personen im gegenwärtigen Zukunftsprozess jedenfalls sind an tragenden Stellen dieselben, die für die Große Krise Mitverantwortung tragen.

V. 2027: „Taking back control“?

Die Vergewisserung über die europäische Integrationsgeschichte anhand der Jahrestage der Römischen Verträge zeigt Verschiedenes: dass die Dezzennien stets ein Mehr und ein Weniger an Krise umwehte, dass Deutschland eine konzeptionell tragende Rolle hat, dass Konflikte über Personen und Richtungen wie auch pessimistische Gegenwartsanalyse das Substrat für Zukünftiges waren und bleiben werden.⁵¹

Für die Bundesrepublik ist Europa deutsche Staatsräson. Von diesem Standpunkt aus lässt sich Krise als Kraftquell verstehen und optimistisch zur Chance für den nächsten, entschlossenen Schritt wenden. Es scheint dabei nahezu ein säkularer Glaubenssatz gesellschaftlicher Eliten zu sein, dass der westliche Verfassungsstaat gegen die tatsächlichen Erscheinungsformen modernen Lebens im 21. Jahrhundert sich nur noch stemmen, diese allenfalls moderieren könne.⁵² Als

staaten, in: APuZ, 49-50 (2016), 39-44. Kritisch zur Methode der Eurobarometer-Umfragen, bezogen auf den Zeitraum 1995 bis 2010, Höpner, M./Jurczyk, B.: How the Eurobarometer Blurs the Line between Research and Propaganda, in: MPIfG Discussion Paper, 15/6 (2015).

50 Einen zusf. Bericht, mit Hinweis auf den Nichtvollzug des Unionsrechts in Italien und Griechenland und die Duldung u. a. durch Deutschland gibt Schwarz, H. P.: Die neue Völkerwanderung nach Europa, München, 2017, 105-114.

51 Dass das selbstredend eine Frage des Standpunkts und der „Konstruktion“ ist, wird deutlich bei Gilbert, M.: The Treaties of Rome in Narratives of European Integration, in: Gehler, M. (Hg.): Vom Gemeinsamen Markt zur Europäischen Union. 50 Jahre Römische Verträge 1957–2007, Wien, 2009, 721-729.

52 Exemplarisch in Bezug auf den Sechzigsten Jahrestag der Römischen Verträge der Bericht über die Verbesserung der Funktionsweise der Europäischen Union durch Ausschöpfung des Potenzials des Vertrages von Lissabon von Bresso, M./Brok, E. für den Ausschuss für konstitutionelle Fragen des Europäischen Parlaments, A8-0386/2016, 09.01.2017, Ziff. 2: „betont, dass diese Herausforderungen von keinem Mitgliedstaat allein wirklich bewältigt werden können, sondern einer kollektiven Antwort der Union bedürfen, die sich am Grundsatz der Steuerung auf mehreren Ebenen orientiert.“

Antwort auf diesen Zustand wird – besonders in Deutschland – die überstaatliche politische Einheitsbildung im kontinentalen Raum und teilweise in globalem Maßstab gesucht. Die Europäische Union hat das Ziel, eine „immer engere Union der Völker Europas“ zu organisieren. Es ist aus dem Blick geraten, dass die grenzüberschreitenden Sachverhalte und Probleme zugleich auch Ursache für und Ausdruck der „Internationalisierung“ sind. Sie sind nahezu immer das Ergebnis politischer Gestaltung. Die berechenbarste Größe in der „Internationalisierung“ ist der politische Wille zu überstaatlicher Kooperation und europäischer Integration.⁵³

Die britische Regierung hatte sich im Vorfeld des Brexit-Referendums vom Europäischen Rat zusichern lassen, dass das Leitmotiv der *Ever closer Union* für das Vereinigte Königreich aufgegeben werden würde.⁵⁴ Nach dem Austrittsvotum unternimmt es jener Mitgliedstaat nun, unter dem Doppelmotiv „Global Britain“ und „Taking back control“ zu zeigen, dass die Rolle des Nationalstaates in der Internationalisierung keinem negativen Determinismus folgt und dass die europäische Integration in ihrer Gegenwartsgestalt keine Schicksalsfrage ist.⁵⁵ Der Austritt kündigt den Grundkonsens auf, dass die Mitgliedstaaten ihre politischen Beziehungen in den institutionellen Rahmen des argumentativen Widerspruchs im Sinne von „Voice“ umformen, dass sie die „Exit“-Option für sich ausgeschlossen haben, worin eine dominante Lesart der Integrationstheorie gerade den Kern der „Transformation of Europe“ sieht.⁵⁶

Wenn Dezennien nicht nur Jubeltage der Vergewisserung über das Erreichte, sondern auch Anlass sind, reflektierte Erwartungen zu formulieren, dann ist vom hier vertretenen Standpunkt folgendes anzumerken: Die deutsche Politik und ihre Planungsstäbe, unabhängig von ihrer parteipolitischen Färbung, haben die Thematik staatlicher Öffnung noch nicht recht verstanden, übersehen sie bislang, dass dazu auch die partielle Schließung gehört. Es geht nicht darum, dass Europa sich einigelt, abschottet, zurückzieht. Solche Negativbilder sind Scheinalternativen, die eine offene Zukunftsdebatte unterbinden, zumindest aber erschweren. Der deutsche Standpunkt neigt zur Moralisierung und Projektion der eigenen Erfahrungen auf andere. Für die Mehrzahl der Mitgliedstaaten ist Europa nicht Staatsräson.

53 Vgl. Schorkopf, F.: Staatsrecht der internationalen Beziehungen, München, 2017, V.

54 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen des Vorsitzes v. 192.2016, EUCO 1/16, Annex I, 16-17; zu den Hintergründen Craig, P.: Brexit – Drama in Six Acts, in: European Law Review, 41 (2016), 447-468; kritisch zum Leitmotiv aus deutscher Perspektive Wahl, R.: Die „immer engere Union“, in: Merkur, 812 (2017), 21-31.

55 Zu diesem Diskurs van Middelaar, L.: Vom Kontinent zur Union, Berlin, 2016, 367-406.

56 Weiler, J. H. H.: Transformation of Europe, in: Yale Law Journal, 100 (1991) 2410-2430; kritisch aus der Gegenwarts Perspektive Posner, E.: Liberal Internationalism and the Populist Backlash, in: Chicago Public Law and Legal Theory Working Paper, 606 (2017), 5-6.

Eine Reihe von Mitgliedstaaten ist in bestimmten Fragen nur noch unter einem Möglichkeitsvorbehalt zur Integration bereit. Längst wird darüber vernehmbar nachgedacht, dass die gegenwärtige Konstellation in der Europäischen Union ein Rahmen zugunsten deutscher Stärke ist⁵⁷ – sind nicht auch gerade Schengen und der Euro maßgeblich deutsche Integrationsprojekte? Diese Zuschreibung einer Führungsrolle wird die Architektur und Mechanik der Europäischen Union verändern. Es ist nicht absehbar, welche Dynamik auch in der Goldgruppe einer Union der zwei Geschwindigkeiten dadurch ausgelöst wird, vor allem aber, ob die politischen Stäbe und Stichwortgeber das Problem erkennen, dass Deutschland sich mit dieser Aufgabe intellektuell und finanziell übernehmen könnte.

Die Logik der Dezennien sollte das legitime Anliegen nach einer kontrollierten, den Problemen und Befindlichkeiten der Zeit ebenso wie den Notwendigkeiten politischer Selbstbestimmung angemessenen Öffnung des freiheitlichen Verfassungsstaates nicht verdecken.

57 *Van Middelaar, L.*, a.a.O., 20-22; *Kundnani, H.*: German Power. Das Paradox der deutschen Stärke, München, 2016.