

## FORUM

# **‚Weiter so!‘ – oder ganz anders? Die Europapolitik nach dem irischen ‚Nein‘**

*Heinrich Schneider\**

Medien und Europapolitiker sorgen sich um die Krise, in die das ‚Nein‘ der Iren zum Vertrag von Lissabon die Europapolitik gestürzt habe.

Krisen gehören freilich seit jeher zum Gang der Dinge – das ist ein Gemeinplatz; etwas verharmlosend nennt man sie manchmal ‚Dellen‘ im vorankommenden Langzeittrend der Integration. Indessen kam es früher nach einem Schritt zurück immer wieder zu zwei Vorwärtsschritten. In den letzten Fällen war das leider nicht mehr so, wiewohl es beim vorletzten Mal immerhin zu einem halben Schritt vorwärts kam, dank des Einsatzes von Bundeskanzlerin Angela Merkel. Aber wie ist es nun?

Die Krise besteht nicht nur im irischen ‚Nein‘. Der Reformvertrag bewältigt nur einen Teil der ungelösten Probleme der Union. Schon der Verfassungsvertrag wurde in den öffentlichen Darstellungen rosarot geschönt, weil man das ‚Ja‘ der Parlamentarier und der Stimmbürger nicht durch realistische Darstellungen (die die Schwächen nicht verschweigen) aufs Spiel setzen wollte. Das gilt erst recht für den Vertrag von Lissabon.

### **Ein bewährter Konfliktbewältigungsmechanismus am Ende?**

Andreas Hofmann und Wolfgang Wessels haben gezeigt, wie Konflikte im System von Lissabon programmiert sind.<sup>1</sup> Zuweilen wurde schon die Einschätzung vertreten, dass der jahrzehntelang bestens funktionierende Mechanismus der Konfliktbewältigung in Zukunft nicht mehr so greifen wird wie früher. Schon immer waren die Integrationsverträge mit Ambivalenzen und Bruchstellen versehen. Im Ernstfall führte das meistens zu Verfahren vor dem Europäischen Gerichtshof, und da kam es immer wieder zu fast wundersam erscheinenden Resultaten: Erstens rang sich der Gerichtshof zu klaren, für die Integration förderlichen Urteilen durch, und zweitens wurden diese Urteile von den Mitgliedstaaten brav akzeptiert. Beides war keineswegs selbstverständlich. Die Schelte, der Gerichtshof würde nicht unparteiisch Recht sprechen, sondern integrationsprogressiv Politik machen, verkennt, dass die Gemeinschaftsverträge – als ‚blueprints‘ für einen voranzutreibenden Einigungsprozess – diese integrationsprogressive Imprägnierung ihrerseits aufweisen. Der Gerichtshof hat also das ihm zur Wahrung aufgegebene Recht nicht verfälscht, sondern in seiner Besonderheit ernst genommen. Erstaunlich war jedoch die widerspruchslose Hinnahme der Judikatur durch die Staaten – wenn man die Kontroversen dagegen hält, die die Judikatur mitgliedstaatlicher Verfassungsgerichte auslösten. Woran lag das? Die Regierungen selbst waren integrationswillig, aber sie wagten es nicht immer, dafür vor ihren Völkern uneingeschränkt gerade zu stehen. Sie schickten europäisch denkende Juristen zum Gerichtshof, ließen sich im Zweifel nicht ungern verurteilen und verkündeten den Bürgern: Vielleicht ist das für un-

\* Prof. Dr. Heinrich Schneider, Universität Wien; Institut für Europäische Politik, Berlin.

1 Andreas Hofmann/Wolfgang Wessels: Der Vertrag von Lissabon – eine tragfähige und abschließende Antwort auf konstitutionelle Grundfragen?, in: *integration* 1/2008, S. 1-20.

ser nationales Interesse ein bisschen nachteilig, aber das Recht hat Vorrang. Außerdem führten frühere Beitritte immer nur zur Entsendung von einigen wenigen neuen Richtern oder Generalanwälten nach Luxemburg, und die waren relativ leicht in die dortige Judikativ-Kultur zu integrieren. Im Fall großer Beitrittsschübe funktioniert das nicht mehr so verlässlich. Doch vor allem ist die Bereitschaft der Regierungen zu neuen Integrationsschüben generell gesunken. Das wirkt sich auf ihre Einstellung gegenüber dem Gerichtshof aus (bekanntlich auch auf die Einstellung beispielsweise der Verfassungsrichter in Karlsruhe). Die Luxemburger Richter wiederum können nicht umhin, diese Veränderungen wahrzunehmen und ihnen in der eigenen Judikatur Rechnung zu tragen – andernfalls müssten sie massiv um die Akzeptanz ihrer Rechtsprechung fürchten. Die Überantwortung von ‚Verfassungskonflikten‘ an die Luxemburger Richter (samt der widerspruchslosen Hinnahme der Entscheidungen in den Mitgliedstaaten) wird kaum mehr so funktionieren wie bisher.

Das dürfte Konsequenzen haben. Auch ohne formelle Bezeichnung der rechtlichen Grundordnung der Union als ‚Verfassung‘ wird es substanzielle, nunmehr politisch auszufechtende Verfassungskonflikte geben, sodass ein zunehmender Anteil der Energie für entsprechende Reibereien aufgewandt werden wird – zu Lasten der eigentlichen, den Zielen der Union und der Erfüllung ihrer Aufgaben gewidmeten Integrationspolitik.

Dadurch mag das Ansehen der Union bei den Bürgerinnen und Bürgern weiter sinken – die Union wird noch mehr als eine Arena für Streitigkeiten wahrgenommen werden, die über die Köpfe der Menschen hinweg stattfinden, und nicht als eine effizient und effektiv dem Gemeinwohl und dem Wohl der Einzelnen dienende Einrichtung.

Schon das ist keine erfreuliche Aussicht. Anderes kommt hinzu. Die erwähnte Analyse von Hofmann und Wessels hat das Augenmerk vor allem auf das institutionelle und prozedurale Neuarrangement von Lissabon gerichtet. Mindestens zwei weitere, miteinander verknüpfte Konflikte werden jedoch ebenfalls eine Rolle spielen.

## Der ordnungspolitische Dissens

Der altbekannte ordnungspolitische Dissens scheint sich zuzuspitzen. Längst waren Vorhaltungen von links an der Tagesordnung, die Europäische Union stehe für ein ‚Europa der Konzerne‘; konservative Liberale hingegen klagten über sozialdirigistische Tendenzen – so ihrerzeit Margaret Thatcher; heute spielen viele dieselbe Melodie.<sup>2</sup> Auch ist die These plausibel, das französische ‚Nein‘ zum Verfassungsvertrag habe vor allem die Malaise der Franzosen mit dem ‚Europa von Binnenmarkt und Wettbewerb‘ widergespiegelt.<sup>3</sup>

Dennoch wurde bislang die Politik der Union im Großen und Ganzen von den systemtragenden gesellschaftlichen Kräften bejaht oder doch hingenommen.

Eine Basis dafür war die Idee einer das Gesamtsystem charakterisierenden ‚Gewaltenteilung‘ derart, dass die Europäische Union den Binnenmarkt managt und so für die wirtschaftliche Hochleistung sorgt, während die Mitgliedstaaten die soziale Gerechtigkeit sichern. Nun gibt es Anzeichen für eine Kräfteverschiebung – indem die Gewerkschaften aus der Gemeinsamkeit ausscheren, nachdem der Gerichtshof in seiner ‚Rüffert-Entscheidung‘<sup>4</sup> vom 3. April 2008 und in vergleichbaren Urteilen das Streikrecht gegenüber den wirtschaft-

2 Dazu gehören unter anderem Wortführer im „Economist“, Parteigänger der „European Constitutional Group“, auch deutsche Sprecher der Unternehmerwirtschaft. Vgl. beispielsweise Berthold Busch: Zur Wirtschaftsverfassung der Europäischen Union, in: Institut der deutschen Wirtschaft (Hrsg.): IW-Positionen – Beiträge zur Ordnungspolitik Nr. 31, Köln 2008.

3 Markus C. Kerber: Risse im europäischen Haus, in: Süddeutsche Zeitung, 13.06.2008, S. 11.

4 Europäischer Gerichtshof: Urteil vom 03.04.2008, Rs. C-346/06. Dirk Rüffert gegen das Land Niedersachsen.

lichen Grundfreiheiten abgewertet hat. Zudem wird dem Gerichtshof die Relativierung der Menschenwürde zugunsten dieser Grundfreiheiten vorgeworfen.<sup>5</sup> Das Argument findet sich übrigens auch in den Schriftsätzen der deutschen Linken zur Verfassungswidrigkeit des Lissabon-Vertrags. Darüber hinaus wird dort argumentiert: die marktorientierte, ‚neoliberale‘ Wirtschaftsverfassung der Verträge entziehe der Politik die Möglichkeit der Wahl zwischen marktliberalen und anderen (etwa keynesianischen) Orientierungen; würde so das Ringen der Kräfte um die Richtung der Politik eingeengt, dann verkomme das Demokratieprinzip zur leeren Hülle. Der Lissabon-Vertrag schreibe – im Gegensatz zur wirtschaftspolitischen Offenheit des Grundgesetzes – eine bestimmte Wirtschaftspolitik fest. Wer für eine andere eintrete, habe nur den Ausstieg aus der Union (oder, könnte man hinzufügen, ihre politische Aushöhlung) als Alternative vor sich.<sup>6</sup>

Wie immer man die Durchschlagskraft solcher Argumente beurteilt – eine neue Phase der Auseinandersetzung zwischen ‚Marketeers‘ und ‚Sozialregulierern‘ bahnt sich an. Dies könnte bei Unionsbürgern, die sich über Folgen der Deregulierung (‚Globalisierung‘) Sorgen machen und der Europapolitik ‚soziale Kälte‘ zuschreiben, ziemliche Resonanz finden.

### „Der Traum vom Bundesstaat ist ausgeträumt“

Der Dissens über die wirtschaftspolitische Grundaussrichtung der Union ist, auf eine manchmal etwas grobschlächtig dargestellte Weise, mit einem weiteren verbunden, der seit der Gründung der Gemeinschaften viele Gemüter bewegt hat: nämlich über die Notwendigkeit oder Fragwürdigkeit der Vertiefung, vor allem der konstitutionellen, und über die politische Finalität. Jüngst haben zwei namhafte Zeitgenossen die Sache auf den Punkt gebracht: Jürgen Habermas plädiert seit Langem für eine supranationale Union. Nur sie könne den Primat der Politik über die Agenten der Marktkräfte (und damit die Chance einer Realisierung sozialer Gerechtigkeit) sichern. In ihrer bisherigen Verfassung verkörpere und betreibe die Europäische Union die Unterordnung der Politik unter die Marktintegration. Nun meinte er: „Die Regierungen“ seien infolge des ‚Neins‘ der Iren „mit ihrem Latein am Ende“. Ein Paradigmenwechsel sei nötig, in Richtung auf ein demokratisches Gemeinwesen; im Weg eines europäischen Referendums. Außerdem müssten die vertiefungsbereiten Mitgliedstaaten die lähmende Koalition mit ihren Gegnern bewenden, das heißt den Weg zu einem „Kerneuropa“ gehen.<sup>7</sup> Günter Verheugen widersprach: „Wir sind Europäer, aber wir sind kein euro-

5 Vgl. Felix Stumpf/Markus Büchtig: Arbeitnehmerrechte im Sinkflug. Wie der Europäische Gerichtshof die Gewerkschaftsmacht aushebelt, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 6/2008, S. 83-91. Siehe auch Süddeutsche Zeitung: Die Richter bedrohen die Menschenwürde, Interview mit Frank Bsirske, VerDi-Vorsitzender, 17.06.2008, S. 19.

6 Siehe den von Andreas Fisahn verfassten Antrag im Organstreitverfahren der Bundestagsfraktion Die Linke, 24.06.2008, S. 39-48, insbes. S. 42ff., 45ff. und die entsprechenden Abschnitte in der Verfassungsbeschwerde von Diether Dehm MdB u. a. S. 46-56. Die Aussage gewinnt ihre Kontur durch die Auffassung, die bisherigen Integrationsverträge hätten einen Integrationsprozess auf den Weg gebracht, in dem die Verflechtung der Volkswirtschaften durch die Schaffung eines Binnenmarktes als Mittel zum politischen Zweck fungiere, sodass die Marktintegration sozusagen instrumentell rational war. Der Vertrag von Lissabon proklamiere dagegen – wie unter anderem die Präambel belege – einen Abschluss des Übergangsprozesses von der nationalstaatlichen zur europäischen Ordnung und sei insofern der Sache nach eine den erreichten Zustand fixierende Verfassung, für die eine andere Demokratiequalität erforderlich sei als für einen transitorischen Zweckverband zur vorprogrammierten Integration. Vgl. Bundestagsfraktion Die Linke: Antrag im Organstreitverfahren, S. 48ff. Liberale Ordnungspolitiker (zum Beispiel Ernst-Joachim Mestmäcker oder Peter-Christian Müller-Graff) haben die Binnenmark-Freiheiten hingegen stets als eigenständig legitime Freiheitsgewährleistungen betrachtet.

7 Vgl. Jürgen Habermas: Ach Europa, Frankfurt am Main 2008; Jürgen Habermas: Ein Lob den Iren, in: Süddeutsche Zeitung, 17.06.2008, S. 7.

päisches Volk“: „Der Traum vom europäischen Bundesstaat, wenn er je geträumt wurde, ist ausgeträumt.“<sup>8</sup>

### **Vielerlei Rezepte – ernstzunehmende Hindernisse**

Ist nun wieder die Stunde der pragmatischen Macher gekommen, da Visionen nicht gefragt sind, weil sie die Auseinandersetzung noch komplizierter machen und die Bürgerinnen und Bürger womöglich noch mehr verwirren?

Im Blätterwald wurden höchst unterschiedliche Empfehlungen feilgeboten:<sup>9</sup>

- vom Weitermachen als ob nichts geschehen wäre (samt der Aufforderung an die irische Regierung, sie solle sich gefälligst etwas einfallen lassen, schließlich trügen sie die Schuld am Debakel),
- über die Parole ‚Irland raus aus der Union‘ (im Sinn einer vorläufigen Suspendierung bis zum echten Hinauswurf – die Iren sollten über ihre Stellung zur Europäischen Union bilateral verhandeln wie die Schweiz)
- und die Verkündung ‚Der Vertrag ist tot‘ (freilich als Ausgangsthese für ganz unterschiedliche Konsequenzen – zwischen Resignation einerseits und avantgardistischem Neubeginn gemäß der Parole ‚Kerneuropa‘ andererseits),
- bis zur Idee, schnell einen neuen Vertrag zustande zubringen, der für die Inkraftsetzung der Reform ein europaweites Referendum einführt, wobei dann eine (wie große?) Mehrheit der Unionsbürger, die zugleich ein überwiegendes ‚Ja‘ in einer (wie großen?) Mehrheit der Mitgliedstaaten darstellt, genügen soll; ohne dass offen gesagt wird, dass damit womöglich dem ‚europäischen Volk‘ die verfassungsgebende Gewalt übertragen, also ein Bundesstaat konstituiert würde.

All das soll die Folgen des irischen ‚Neins‘ aus dem Weg räumen – als ob dies das wichtigste Problem wäre. Aber das ist ein Kurzschluss – nicht nur wegen der bereits ange deuteten anderen Krisenelemente, sondern auch noch aus einem anderen Grund: Was hätten denn die Karlsruher Verfassungsrichter zur Sache gesagt?

Im Hinblick auf die dort anstehenden Verfahren haben nicht wenige Politiker und Journalisten die Öffentlichkeit jahrelang desinformiert: In Tabellen über den Ratifikationsstand des Verfassungsvertrags wurde Deutschland nach der Zustimmung von Bundestag und Bundesrat zumeist den Staaten zugezählt, die bereits ratifiziert hatten, wiewohl jeder Abiturient wissen müsste, dass die Ratifizierung Sache des Bundespräsidenten ist (und der Erlass des Zustimmungsgesetzes dafür eine notwendige Voraussetzung). Horst Köhler hatte im Hinblick auf das von Peter Gauweiler MdB (CSU) angestrebte Verfahren die Ratifikation nicht vollzogen,<sup>10</sup> und Karlsruhe hatte nach dem niederländischen und dem französischen ‚Nein‘ das Verfahren für ruhend erklärt. Nun liegt dem Verfassungsgericht eine Reihe von Rechtsmitteln (Organklagen, Verfassungsbeschwerden, Anträge auf Einstweilige Anordnungen)

8 Günter Verheugen: Schritt für Schritt, und alle gemeinsam, in: Süddeutsche Zeitung, 21./22.06.2008, S. 2. In seiner Entgegnung plädierte Habermas für einen echten Europawahlkampf im Blick auf die anstehende Richtungsentscheidung. Etwas zurückhaltender als Die Linke in ihrer Vorlage an das Bundesverfassungsgericht vom selben Tag plädierte Habermas außerdem für die Ausbalancierung der „Unwucht“ des Integrationssystems zugunsten der an sich bejahenswerten Marktfreiheiten durch eine Politik des „sozialen Europas“. Siehe: Jürgen Habermas: Verständnis für die Iren. Eine Replik auf Günter Verheugen, in: Süddeutsche Zeitung, 24.06.2008, S. 13.

9 Die Auflistung aller Empfehlungen und der Belegstellenhinweise würde Seiten füllen.

10 Da gibt es feine Unterschiede: Bundespräsident Roman Herzog hatte die Ratifikationsurkunde zum Maastrichter Vertragswerk zwar unterschrieben, übermittelte sie aber erst nach der Verkündung des Karlsruher Urteils (12. Oktober 1993) nach Rom (seit 1957 werden dort die Ratifikationsurkunden hinterlegt). Horst Köhler ließ die Urkunde liegen, ohne zu unterschreiben.

gegen den Vertrag von Lissabon vor. Vor den erwähnten Initiativen der Linken hatte sich abermals Peter Gauweiler an das Gericht gewandt. Schon anlässlich des Verfassungsvertragsentwurfs sollten die Karlsruher Richter mit dem Hinweis auf ihre durch den Vertrag resultierende weitgehende eigene Entmachtung (insbesondere zugunsten des Europäischen Gerichtshofs) aus der Reserve gelockt werden. Im Schriftsatz zum Lissabon-Vertrag spielt der Rechtsvertreter Peter Gauweilers erneut ‚sforzando‘ auf denselben Klaviertasten.<sup>11</sup> Diese Melodie ging den Karlsruher Richtern seit eh und je gut ins Ohr – vom legendären ersten „Solange“-Urteil bis heute. Es ist nicht auszuschließen, nicht einmal unwahrscheinlich, dass die notorisch die EU-Vertiefung ablehnenden Verfassungsrichter Udo Di Fabio und Siegfried Broß im Kollegenkreis ihre Auffassung erfolgreich durchsetzen würden.

Dann hätte Bundeskanzlerin Angela Merkel allen Grund, den Iren und dem Herrgott auf den Knien dafür zu danken, dass der ‚Schwarze Peter‘ aufgrund des knappen ‚Neins‘ an Irland gegangen ist und nicht nach Deutschland. Ein Scheitern der Reform an den deutschen Richtern in den roten Roben wäre weit unangenehmer als das ‚Nein‘ der Iren.

Der Vollständigkeit zuliebe wird man auch noch registrieren müssen, dass auf Initiative des Senats auch die tschechischen Verfassungsrichter über die Verfassungsmäßigkeit des Lissabon-Vertrags zu entscheiden haben, bevor dort der Ratifikationsprozess weitergeht. Und dass in Warschau Präsident Lech Kaczyński die Ratifikation mit der Begründung ablehnt, nach dem irischen ‚Nein‘ sei der Vertrag gegenstandslos.

## Kurswechsel?

Angesichts dessen sind Bekundungen der Bestürzung und Forderungen nach einem Kurswechsel nicht verwunderlich. Dass der bekennende ‚Euro-Föderalist‘ Jürgen Habermas den kollektiven Paternalismus der Regierungen kritisierte, die darauf ausgegangen seien, die „bürokratisch verabredete Notlösung [...] an den Bevölkerungen vorbei“ durchzupauken, „kaltschnäuzig“ und eher undemokratisch,<sup>12</sup> war keine Überraschung; eher schon die lapidare Erklärung eines so ausgewogen positionierten Europarechtsgelehrten wie Karl Matthias Meessen, das irische Volk habe den Europäischen Karlspreis verdient.<sup>13</sup>

Die europapolitische Stimmung ist seit den neunziger Jahren zunehmend lustlos geworden – trotz gelegentlicher vorübergehender Wendungen zum Besseren. Die Idee der europäischen Einigung genießt nach wie vor einen Bonus in der öffentlichen Einschätzung. Kaum

11 Vgl. Schriftsatz der Gauweiler-Klage vom 23.05.2008. Der Schriftsatz ist abrufbar unter: <http://www.petergauweiler.de/pdf/Klage-Lissabon-Vertrag.pdf> (letzter Zugriff: 14.07.2008).

12 Habermas: Ein Lob den Iren, 2008, S. 7. Günter Verheugen hat ihm einige Tage danach widersprochen. Vgl. Verheugen: Schritt für Schritt, und alle gemeinsam, 2008, S. 2. Das nationale Vetorecht sei um der souveränen Gleichheit der Mitgliedstaaten willen unabdingbar. „Der Traum vom europäischen Bundesstaat wenn er je geträumt wurde, ist ausgeträumt.“ „Wir sind Europäer, aber wir sind kein europäisches Volk.“ Habermas hat darauf mit Argumenten wie den folgenden geantwortet: Die Regierungen hätten ängstlich vermieden, „an den Konflikt zu rühren, der den Einigungsprozess zum Stillstand gebracht hat“: dass einige Mitgliedstaaten nicht weiter gehen wollen, andere schon. Ein echter Europawahlkampf (anstelle der bisherigen Referenden, die allesamt „unter falschen nationalen Frontstellungen“ zustande gekommen seien) könnte Klarheit schaffen. Allerdings könnte die nötige Richtungsentscheidung auch auf den Weg einer Kerneuropa-Politik führen. Vgl. Habermas: Verständnis für die Iren, 2008, S. 13. Wenn Habermas außerdem die „Unwucht“ der Integrationspolitik zugunsten der Marktfreiheiten und zu Lasten einer Politik des „sozialen Europas“ ausbalanciert wissen möchte, spricht er den bereits erwähnten ordnungspolitischen Dissens an und auch Überlegungen, die in den neuen Verfassungsbeschwerden ausführlicher vorgetragen werden.

13 Vgl. Karl Matthias Meessen: Leserbrief, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 19.06.2008. Auch die anderen dort dem Thema gewidmeten Leserbriefe sprechen für sich.

jemand wagt es, sich gegen sie auszusprechen. ‚Dieses Europa‘ hingegen, die ‚real existierende EU‘, hat sich einen Malus eingehandelt.

Ist angesichts dessen die Parole ‚Delle ausbügeln, Weitermachen!‘ vertretbar? Sie schließt, zu Ende gedacht, den Verzicht auf das Ziel eines demokratisch legitimierten europäischen Gemeinwesens ein. Die bisherige Politik ist in der Sicht vieler Zeitgenossen, wie Habermas, schon längst mehr und mehr an den Bürgerinnen und Bürgern vorbei und über ihre Köpfe hinweg betrieben worden, von tendenziell selbstherrlich den Kurs vorgebenden Regierenden, unter Einbindung administrativer und anderer Eliten in einen expertokratisch oder korporatistisch angereicherten Entscheidungsprozess, der nur noch cum grano salis als politisch oder gar demokratisch gelten kann. Die Stärkung des Europäischen Parlaments, die Einbindung der mitgliedstaatlichen Parlamente und die Möglichkeit des europäischen Bürgerbegehrens signalisierten die Bereitschaft der Reformer, die Dinge nicht diesen Trends zu überlassen. Gleichwohl: Eine Politik, die den vermuteten oder artikulierten Interessen der Bürgerinnen und Bürger ‚wohlwollend‘ Rechnung trägt, um von ihnen die Hinnahme des Systems und der Entscheidungen einzuwerben, wandelt die eurokratische Herrschaft nicht zu einer demokratischen.<sup>14</sup> Eine Union, die trotz aller feierlichen Bekenntnisse zu Freiheit, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit mit Ritualen und Fürsorglichkeitsakten zufrieden ist, die allenfalls Akzeptanz verschaffen, aber nicht Legitimität, steht in Gefahr, sich vom politisch-humanistischen Erbe Europas zu verabschieden. Gibt es Alternativen?

### Alternativen?

Diskussionen darüber drehen sich oft um zwei Schlagworte. Eines davon lautet ‚Kerneuropa‘ – das Konzept ist bei Weitem älter und bewährter als gemeinhin angenommen wird; die Verwirklichung hätte durchaus eine kritische Diskussion verdienende Nebenfolgen.<sup>15</sup> Sie würde eigentlich die Entschlossenheit der dazu bereiten Mitgliedstaaten erfordern, aus der bisherigen Europäischen Union auszutreten, sodass die Neuordnung nicht mehr an die restriktiven Bedingungen gebunden ist, die für die ‚verstärkte‘ beziehungsweise die ‚strukturierte Zusammenarbeit‘ vorgesehen sind.

Die andere Parole lautet ‚Europa der Projekte‘. Sie klingt attraktiv, weil sie die Abkehr von den Dingen verspricht, von denen die Bürger (auch manche Politiker) die Nase voll haben: Schluss mit der Beschäftigung mit dem eigenen Institutionen- und Prozedurensystem, zugunsten der Bewältigung konkreter politischer Aufgaben. Die bisherigen Protagonisten der Unionsreform könnten mit dieser Parole jedoch die eigene Glaubwürdigkeit demontieren. Seit Jahren verkündeten sie unermüdlich: die Union müsse angesichts der Erweiterungen für ihre Zukunft handlungsfähig gemacht werden. Wie klingt es, wenn nun erklärt wird: wichtige, zukunftsweisende Projekte könnten auch ohne die angeblich überlebensnotwendige Reform auf den Weg gebracht werden? Steckt hinter dem ‚Europa der Projekte‘ lediglich eine Verdrängung der Themen, die jahrelang bis zum Überduss behandelt wurden;

14 „Eine Regierung, die auf dem Prinzip des Wohlwollens gegen das Volk als eines Vaters gegen seine Kinder errichtet wäre [...], ist der größte denkbare Despotismus.“ Immanuel Kant: Über den Gemeinspruch: Das mag in der Theorie richtig sind, taugt aber nicht für die Praxis – Zum ewigen Frieden, Hamburg 1992 (Original 1793). Die Gleichsetzung des Erkaufens von Fügsamkeit oder Dankbarkeit der Bürger durch Wohltätigkeit mit politischer Legitimation (im Zeichen einer sogenannten Output-Legitimität) ist ungeachtet ihrer weiten Verbreitung ein politiktheoretisches Ärgernis. Daran ändert auch der Umstand nichts, dass über die Legitimität der mitgliedstaatlichen Ordnungen ähnliche Vorstellungen gängig sind. Der Zustand der rechtsstaatlichen Demokratie in den Mitgliedstaaten und die Wechselwirkung mit dem der europäischen Polity ist ein weites Feld; es kann hier nicht bestellt werden.

15 Siehe Heinrich Schneider: „Kerneuropa“: Ein aktuelles Schlagwort und seine Bedeutung, in: Journal für Rechtspolitik 2/2004, S. 136-161.

womöglich im Dienste der Imagepflege, als Propagierung nützlicher Vorhaben, wodurch die Union den Bürgerinnen und Bürgern wieder attraktiv erscheinen soll – was irgendwann auch wieder Bemühungen um die Strukturreform zugute kommen könnte?<sup>16</sup> Um einen kommunikationspolitischen Gemeinplatz zu strapazieren: Das wäre der Versuch, die Menschen dort abzuholen, wo sie stehen, sie bei dem zu nehmen, wovon sie sich betroffen fühlen und woraufhin sie ansprechbar sind. Wird durch einen solchen Ansatz die schon angesprochene Sorge gegenstandslos, dass die derzeitige Struktur sowie die gesellschafts- und verfassungspolitische Kräftekonstellation zu Krisen führt, die die Fähigkeit behindern, ein neues ‚Europa der Projekte‘ anzugehen?

Oder soll man nach radikaleren Neuansätzen Ausschau halten? Dafür steht eine dritte Parole. Sie scheint zunehmend populär zu werden: ‚Europa: Ja – aber ein anderes!‘ Linke und rechte Kritiker der real existierenden Europäischen Union haben sie sich zu eigen gemacht. Sie liegt überzeugten Demokraten auf der Zunge, die – wie Altiero Spinelli das vor einem halben Jahrhundert tat – das ‚europäische Volk‘ zur Revolution gegen das ‚Ancien Régime‘ der Eurobürokraten aufrufen, aber auch Verfechtern der Trias ‚Identität, Tradition, Souveränität‘.<sup>17</sup>

Die Parole mag attraktiv klingen, aber sie steht für so unterschiedliche Ziele und Strategien, dass ihre Verfechter sich kaum auf eine Politik einigen werden, die mehr zum Inhalt hat, als die Destruktion des bisher Erreichten. Andererseits werden die herrschenden europapolitischen Eliten das Erreichte massiv verteidigen – und dieser Verteidigung kommt die Prägekraft der Tradition zugute; die Rede von der ‚Pfadabhängigkeit‘ der Integrationspolitik ist ein Gemeinplatz.

Und doch wird das Vertrauen auf den ‚Langzeittrend‘, wie schon angedeutet, durch die Erfahrungen der letzten Jahre infrage gestellt – es sieht so aus, als ob der Pfad in ein zunehmend undurchdringliches Dickicht führt. Die Sequenz ‚Ein Schritt zurück – zwei Schritte vorwärts‘ funktioniert nicht mehr: Nizza war eine Enttäuschung, die Verheißungen von Laeken trogen, der hochgemute Anlauf zum Verfassungsvertrag scheiterte, die bescheidenere Ausweidlösung von Lissabon ebenso. Waren das zufällig aufeinander folgende Pannen, oder nötigen sie zu einem Nachdenken, das sich von der bisherigen Entwicklungslogik frei macht?

Was im Augenblick aufs Tapet gebracht wird, sind eher Projekte zur unmittelbaren Krisentherapie und zur Imagepflege. Reicht das aus?

Wenigstens die kritischen Begleiter der Union im akademischen und publizistischen Feld sollten sich als Vordenker einer Politik versuchen, die zwar darauf verzichtet, alles neu zu erfinden, die aber dennoch nicht in den gewohnten Bahnen gefangen bleibt. Ohne die Erschließung neuer Perspektiven wird Europa aus der Krise kaum wirklich herausfinden.

16 Es gibt freilich noch eine spezifische, mit Elementen des Kernbildungsgedankens angereicherte Bedeutung der Parole: so, dass je nach Politikfeld unterschiedliche Mitgliedstaatengruppen ihre Politiken vergemeinschaften (wie in den Fällen ‚Euro‘ und ‚Schengen‘). Siehe Dominik Hierlemann: Was nun, Europa? Vier Optionen nach dem irischen „Nein“, in: Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): spotlight europe – spezial 6/2008, S. 3-4. Eine solche radikale Version des ‚Europa à la carte‘ könnte tendenziell zur Zersetzung der Union in ihrer mühsam erungenen Rechtsgestalt führen, einschließlich der Ansätze zu demokratischer Legitimierung und Kontrolle.

17 Das ist bekanntlich das Markenzeichen einer integrationskritischen, rechtsstehenden Fraktion im Europäischen Parlament. Entsprechende Aufrufe hat zum Beispiel ihr Mitglied Andreas Mölzer verbreitet. Zu den das ‚Europäische Volk‘ beschwörenden Zeitgenossen gehört auch Hauke Brunkhorst.