

# „Europäische Identität“ – Ist das Thema abschiedsreif? Oder nötigen die Krisen zu einem neuen Begriffsverständnis?

Heinrich Schneider\*

„Nicht Europa, sondern Anti-Europa“. „Kaum einer glaubt noch an die großen Ziele, die Staaten haben die eigenen Interessen im Blick.“ „Europa ist nicht nur müde, sondern auch eine Enttäuschung. Damit ging auch eine sympathische Spezies verloren – der Europäer. Es gab ihn. [...] Das kommt kaum noch vor. Wie traurig.“<sup>1</sup> Da wirkt die Rede von europäischer Identität wie die Verwendung eines längst verschwundenen Plusquamperfekts. Muss der Gedanke, das Thema auf die Tagesordnung zu setzen, nicht Kopfschütteln auslösen?

Diese Klage des Magazins „Der Spiegel“ über den Niedergang der Europaidée und der Integrationspolitik kommt nicht von ungefähr. Längst hat die Krise der Europäischen Union nicht nur Nervosität ausgelöst, sondern Sorgen um ihren Bestand. Die Protagonisten, auch die der Mitgliedstaaten, konzentrieren sich auf Feuerwehractionen gegen Störungs- und Verfallsgefahren, sodass jene hehren Ziele kaum mehr vor Augen stehen, um derentwillen die Einigungspolitik begonnen und noch jahrzehntelang weitergeführt wurde, wenn auch nicht mehr unangefochten und eindeutig. Immer wieder wurde versucht, die Gemüter zu beruhigen. Einige unverbesserlich Gläubige, Verfechter der Idee des europäischen Gemeinwohls und eines mit der Sorge dafür betrauten politischen Systems, sind nach wie vor nicht bereit, ihren Traum aufzugeben. Steht ihnen ein schockierendes Erwachen bevor?

Warnungen und geradezu Vorhersagen dessen, was heute beklommen macht, wurden schon aus Anlass des Maastrichter Vertragsabschlusses publiziert.<sup>2</sup> Gerade weil es keine

\* Prof. Dr. Heinrich Schneider, Ordinarius an der Universität Wien; Ehrenvorsitzender des Wissenschaftlichen Direktoriums des Instituts für Europäische Politik, Berlin.

1 So die Überschrift und einige Kernsätze in einem Beitrag von Dirk Kurbjuweit. In einem anderen Beitrag konnte man lesen: „Immer mehr Europäer sehen in der europäischen Integration [...] bloß noch eine ominöse, nicht zu kontrollierende Macht, die keine Krisen löst, sondern selbst der Grund der Krise ist.“ Vgl. Dirk Kurbjuweit: Nicht Europa, sondern Anti-Europa, in: *Der Spiegel* 27/2015, S. 8; Nils Minkmar/Armin Mahler/Christoph Pauly/Christian Reiermann/Christoph Schult: Kontinent der Krisen, in: *Der Spiegel* 26/2015, S. 10-14, hier S. 10.

In diesem Beitrag werden immer wieder Magazin- und Zeitungsartikel zitiert oder erwähnt. Dafür gibt es mehrere Gründe. Erstens ist die Frage nach der Lebendigkeit und der Überzeugungskraft einer europäischen Identität eher eine solche nach dem öffentlichen Bewusstsein, weniger die nach wissenschaftlichen Untersuchungen und ihren Resultaten. Was Medien über die Einstellung der Bürger berichten und was sie ihnen einzureden versuchen, gehört daher ins Zentrum der Analysen. Zweitens sind aus Gründen der Aktualität auch ‚professionelle‘ Beiträge oft noch nicht in wissenschaftliche Fachpublikationen eingearbeitet worden, sodass vorläufige Fassungen, die in allgemein verbreiteten Periodika zur Verfügung gestellt wurden, Aufmerksamkeit verdienen.

2 Im Stil zurückhaltend, im Inhalt unmissverständlich schrieb Wolfgang Wessels: Maastricht: Ergebnisse, Bewertungen und Langzeittrends, in: *integration* 1/1992, S. 2-16, hier S. 15: „Das Spannungsverhältnis zwischen Kontrollansprüchen der [...] Staaten und den Notwendigkeiten von Effizienz und demokratischer Legitimation der Union ist [...] nicht in einer Weise gelöst, die [...] Stabilität erwarten ließe. Vielmehr werden neue Spannungen eingebaut. [...] achhaltiger werden [...] die unklaren Kompromißformeln und die eingebauten Spannungen zwischen unterschiedlich geregelten Politikfeldern einen [...] gesteigerten Gestaltungsbedarf auslösen“. Mit den Beschlüssen von Maastricht werde „kein stabiler Zustand erreicht oder auch nur ein glatter Evolutionsprozess eingeleitet“.

Hans Tietmeyer urteilte, sich ausdrücklich zur deutschen Sichtweise bekennd, wie folgt: Im Fall regionaler Gleichgewichtsstörungen (etwa aufgrund externer Schocks oder mangelnder Anpassungsfähigkeit) „können für

Garantie dafür gab, dass der Vertrag über die Europäische Union verlässlich die Erreichung der erstrebten integrations- und demokratiepolitischen Qualitäten einer „immer engeren Union der europäischen Völker“ gewährleisten würde, kam es zu einer später nicht wieder erreichten Hochkonjunktur des Themas europäische Identität. Zwar wurden auch noch in den letzten Jahren gehaltvolle Studien dazu vorgelegt,<sup>3</sup> erst recht in den Jahren vor Ausbruch der Krise,<sup>4</sup> zu schweigen vom ersten Jahrzehnt nach ‚Maastricht‘.

Als die Schwere der Krise sichtbar wurde, gab es bald die bang anmutende Frage, ob das Thema die Relevanz verloren hätte; immerhin war die Union zu einem erzwungenen ‚Schicksalsverbund‘ geworden, für den die Staats- und Regierungschefs unter Berufung auf einen Ausnahmezustand ‚Notstandsmacht‘ in Anspruch nahmen und in dem ein Mitgliedstaat der ‚Zwangsverwaltung‘ unterstellt wurde.<sup>5</sup>

Die Antwort war nicht eindeutig. Die Einsicht, mitten im Sturm in einem schlingenden Boot um das Überleben kämpfen zu müssen, sei nicht jenes Ja zum Miteinander, das kollektive Identität im gängigen Sinn ausmacht. Hat sich das mittlerweile so sehr verändert, dass es sich lohnt, die Sache noch einmal aufzugreifen?

---

die Währungsunion schwere Belastungen entstehen“, die „nur dann gemeistert werden können, wenn ein dauerhafter politischer Grundkonsens und wohl auch ein [...] politischer Rahmen existier[en], der einer gemeinsamen staatlichen Verfassung sehr nahe kommt“. „Eine Union, die sich nur auf den Währungsbereich beschränkt, ist auf Dauer [...] sicher unzureichend.“ „Zwischen den Gemeinschaftsländern gibt es [...] erhebliche ökonomische Differenzen und Divergenzen. [...] Der ‚policy mix‘ [...] zwischen der Geld- und Budgetpolitik enthält [...] beträchtliches Konfliktpotential.“ In der Währungsunion sollte „auch ein wirksamer Gemeinschaftseinfluss zur Sicherung der nationalen Haushaltsdisziplin bestehen“. „[...] Ohne eine hinreichend erprobte Konvergenz – darin hat der britische Premierminister Major recht – könnte [...] die Währungsunion zu einer ‚Katastrophe‘ werden.“ Vgl. Hans Tietmeyer: Währungsunion – ein Weg ohne Umkehr, in: *integration* 1/1992, S. 17-24, hier S. 18-21. Sehr zugespitzt äußerte sich Gerda Zellentin: Der Vertrag von Maastricht führe gemäß einer „dominanten ökonomischen Handlungslogik“ zu Deregulierung, Privatisierung, Kommerzialisierung, um die Europäische Gemeinschaft angesichts der Dynamik des Weltmarkts wettbewerbsfähiger zu machen. Kann eine unabhängige Europäische Zentralbank wirklich Währungspolitik betreiben, wenn die korrespondierenden Politiken intergouvernemental betrieben werden? Entscheidungen würden abseits der Öffentlichkeit in einer informellen Grauzone zwischen Regierungen, Bürokratien und Interessenvertretern fallen. Erst recht werde eine Erweiterung einen Sog mächtiger unkontrollierbarer Wirtschaftsinteressen auslösen, „woraufhin Marktwirtschaft und Kapitalismus [...] ihr humanes Gesicht verlieren“. Vgl. Gerda Zellentin: Die Schimäre des europäischen Superstaats: zum Streit um die Ratifizierung des Unionsvertrags von Maastricht, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik* 6/1992, S. 698-708 (samt Zitierung von Eideshelfern von Jacques Delors bis Fritz Scharpf). Dass es zu Zerreißen kommen würde, wenn der Mehrheitswille gegen einen Mitgliedstaat in schwerwiegenden Fragen seines Eigenlebens durchgesetzt werden soll, wurde schon 50 Jahre vor der heutigen Griechenland-Kontroverse vorhergesagt. Siehe Georg Erler: Die Krise der Europäischen Gemeinschaften – Europäischer Bundesstaat oder Europa der Vaterländer?, Göttingen 1966, S. 16. Es gibt auch die These, bereits der EWG-Vertrag enthalte labile Kompromisse. Siehe zum Beispiel Wilfried Loth: Der Weg nach Europa: Geschichte der europäischen Integration 1939-1957, 3. Auflage, Göttingen 1996, S. 113. Auch das bedeutete Ausstattung der Integration mit Krisenpotenzial – freilich anderer Art.

3 Siehe vor allem Peter Schmitt-Egner: Europäische Identität. Ein konzeptioneller Leitfadens zu ihrer Erforschung und Nutzung, Baden-Baden 2012; aber auch Frank Baasner/Stefan Seidendorf (Hrsg.): Jeder für sich oder alle gemeinsam in Europa? Die Debatte über Identität, Wohlstand und die institutionellen Grundlagen der Union, Baden-Baden 2013.

4 Auch dazu nur einige Beispiele: Ralf Elm (Hrsg.): Europäische Identität: Paradigmen und Methodenfragen, Baden-Baden 2002; Simon Donig/Tobias Meyer/Christiane Winkler (Hrsg.): Europäische Identitäten – Eine europäische Identität?, Baden-Baden 2005; Stefan Kadelbach (Hrsg.): Europäische Identität, Baden-Baden 2008 (der Band dokumentiert eine Veranstaltung im Jahre 2006); Thomas Meyer: Die Identität Europas. Der EU eine Seele?, Frankfurt am Main 2004; Monika Mokre/Gilbert Weiss/Rainer Bauböck (Hrsg.): Europas Identitäten. Mythen, Konflikte, Konstruktionen, Frankfurt am Main/New York 2003; Julian Nida-Rümelin/Werner Weidenfeld (Hrsg.): Europäische Identität: Voraussetzungen und Strategien, Baden-Baden 2007; etwas früher schon Heinrich Schneider: Europäische Identität: Historische, kulturelle und politische Dimensionen, in: *integration* 4/1991, S. 160-176.

5 Heinrich Schneider: Europas Identität (gestern) – Europas Krise (heute): ein Themenwechsel als Indiz für einen Paradigmenwandel?, in: *integration* 1/2011, S. 42-62.

Zwei Umstände könnten dafür sprechen, wenn es sie wirklich gibt: Erstens eine Änderung der europäischen Realkonstellation derart, dass es neue Bedingungen gibt zugunsten der Wiedererweckung des Gemeinschaftsbewusstseins oder aber für die Zementierung der Aussichtslosigkeit solcher Bemühungen oder Tendenzen. Zweitens könnte es sein, dass der Fortgang des Nachdenkens und der Diskussion seit der Zeit der Hochkonjunktur des Themas neue Perspektiven eröffnet.

### **Neue Anfechtungen der europäischen Identität?**

Zum Ersten: Manches spricht für eine neuerliche Schwächung von Chancen der Kräftigung europäischer Identität oder wenigstens der Stabilisierung ihrer Reste.

#### *Der Fall Griechenland: der ausgebliebene Sündenbock-Mechanismus*

Am spektakulärsten war wohl der Fortgang der Auseinandersetzungen mit Griechenland. Das zeigte schon die Wortwahl der Streitbeteiligten. Griechische Politiker haben das Vorgehen der Gläubiger oftmals als „Erpressung“<sup>6</sup> bezeichnet, die Regierung sprach von „Terrorismus“<sup>7</sup>, Parlamentspräsidentin Zoe Konstantopoulou von der Drohung „sozialen Genozids“, andere meinten, man habe den Griechen einen „Versailler Vertrag“<sup>8</sup> aufgezwungen. Es gab Plakate mit dem Bild Wolfgang Schäubles, verunziert mit einem Hitler-Bärtchen und dem Text: „Wanted dead or alive – the Neo-Nazi Criminal Wolfgang Schäuble“.<sup>9</sup> Viele Griechen meinen, die Gläubiger seien nur auf den Sturz der Regierung ausgegangen.<sup>10</sup> Ihnen und der ganzen Europäischen Union gegenüber verbreiteten sich feindselige Einstellungen. Interne Feindschaften zerstören bekanntlich kollektive Identitäten. Das lässt auch an den Sündenbock-Mechanismus denken: Es stärkt die kollektive Identität, wenn ein Glied der Gemeinschaft zum gemeinsamen Feind erklärt und in die Wüste verbannt wird (dazu passt das Grexit-Projekt – ob Schäuble bewusst oder intuitiv an so etwas dachte?).<sup>11</sup> Tatsächlich hat jedoch die gemeinsame Ablehnung und Abweisung eines Akteurs die übrigen nicht zusammengeschweißt; ihre Positionen unterschieden sich merklich. Bei der Sondertagung des Euro-Gipfels Anfang Juli 2015 zeigte sich beispielsweise die Diskrepanz zwischen der deutschen und der französischen Haltung zur Athener Politik deutlich. Manche Regierungen lehnten ein Entgegenkommen kategorisch ab. Andere sprachen sich für ein Entgegenkommen aus. Einige befürchteten Rückwirkungen auf ihre eigene Lage.

Das Verhalten Athens war nicht gerade vertrauensbildend. Die Vorgänger der Regierung unter Alexis Tsipras hatten auf den Druck der ‚Troika‘ auf eine Art reagiert, die vor allem Arme, Schwache und Normalbürger benachteiligte; Hilfsaktionen kamen vor allem den Banken zugute. Normalbürger waren davon wenig überrascht, ihnen war die Korruptionsanfälligkeit der herrschenden Politiker bekannt. Tsipras gilt hingegen als ‚anständig‘, das stärkt bis heute sein Ansehen und seine politische Erfolgchance.

Dennoch lösten manche Entscheidungen anderswo Befremden aus, so vor allem das kurzfristig anberaumte Referendum, mit dem Tsipras einen Ausbruch aus der verfahrenen

6 Mike Szymanski: Nicht mit uns!, in: Süddeutsche Zeitung, 16.7.2015.

7 Stefan Kornelius: Warum Griechenland den Euro verlassen muss, in: Süddeutsche Zeitung, 7.7.2015.

8 Heribert Prantl: Wer hat die Deutschen zum Richter bestellt?, in: Süddeutsche Zeitung, 15.7.2015.

9 Siehe Daniel Brössler/Thomas Kirchner: Der Buhmann, in: Süddeutsche Zeitung, 16.7.2015.

10 Michael Schmölzer: Geliebter Bruchpilot, in: Wiener Zeitung, 18.9.2015.

11 Zum Thema Grexit aus linker Sicht vgl. Steffen Vogel: Grexit: Das Scheitern der europäischen Idee, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 6/2015, S. 9-12.

Lage unternehmen wollte.<sup>12</sup> Auch dass beispielsweise Schwarzgeldtransfers in die Schweiz hingenommen wurden, trotz dortiger Aufdeckungsangebote, erregte anderwärts Unmut<sup>13</sup> oder den Verdacht, Tsipras steuere schlicht und einfach den Zusammenbruch des Systems an.<sup>14</sup>

Mittlerweile hat sich die Konstellation verändert. Tsipras hat sozusagen dem ‚Diktat‘ der Gläubiger nachgegeben, entgegen mehrmaligen ausdrücklichen Zusicherungen an die Bürger. Das hat seine Position im Lande nicht geschwächt. Den Neuwahlen sah er zu Recht mit Zuversicht entgegen. Die Ablehner seiner ‚Wende‘ haben ihm die Gefolgschaft gekündigt, die Mehrheit der Griechen ist froh, dass man den Euro behält. Der Fortgang der Dinge ist offen und so auch die Auswirkung auf die Chance der europäischen Identität.

### *Der Fall Deutschland: der ungeliebte Hegemon und seine unbeliebte Sparpolitik*

Angela Merkel und Wolfgang Schäuble waren für die meisten Griechen die ärgsten Feinde, Deutschland ein ungeliebter, wenn nicht gar verhasster Partnerstaat. Vermutlich wusste man nichts davon, dass deutsche Wirtschaftsforscher erklären, Deutschland habe auch so stark von der Griechenland-Krise profitiert, dass ihm am Ende auch dann ein Überschuss bliebe, wenn Griechenland keinen einzigen Euro zur Tilgung seiner Schulden zurückzahlen sollte.<sup>15</sup>

12 Im September 2014 hatte der griechische Premier Antonis Samaras eine Wende zum Besseren proklamiert. Das Scheitern der Staatspräsidentenwahl führte zu Parlamentsneuwahlen am 25. Januar 2015. Im Anschluss an unhaltbare Wahlkampfversprechungen (Ausgaben von 2 Milliarden Euro für Sozialleistungen, 5 Milliarden Euro für die Stärkung der Wirtschaft, Rücknahme aller Kürzungen von Beamtenegehältern und -pensionen, und das alles ohne neue Schulden) erzielte Alexis Tsipras den höchsten Stimmenanteil und koalierte mit der rechtspopulistischen Partei ANEL von Panos Kammenos. Die Wahlversprechen erwiesen sich als unhaltbar, die Gläubiger blieben hart. Tsipras versuchte einen Ausbruch aus der Lage – mit einer Volksabstimmung, obschon Art. 44 der Verfassung Griechenlands das verbietet, wenn es um die öffentlichen Finanzen geht. Auch andere Umstände sind bedenklich: Ein Kodex des Europarates für Referenden gibt vor, dass die gestellten Fragen klar und verständlich sein und die Folgen der Entscheidung den Bürgern bekannt gegeben werden müssen, und zwar mindestens zwei Wochen vorher. Siehe Stefan Ulrich: Zu kurzfristig, zu kompliziert, in: Süddeutsche Zeitung, 1.7.2015.

13 Griechen liehen sich Geld aus, das bei den Banken in Form von ELA-Notfallkrediten (Emergency Liquidity Assistance) lag, und überwiesen es ins Ausland. Die Rede war von bis zu 40 Milliarden Euro im ersten Halbjahr 2015. Das konnte als Ausdruck des Zweifels an der Effektivität der Regierungspolitik gesehen werden. Siehe Manfred Ertel: Verlorene Schwarzgelder, in: Der Spiegel 20/2015, S. 89; Hans-Werner Sinn: Das profitable Rollenspiel der Athener Regierung, in: Die Presse, 16.6.2015; Hans Rauscher: Die Lernfähigkeit der EU, in: Der Standard, 8.7.2015; Christian Gonsa/Wolfgang Böhm: „Ihr spielt mit unserer Zukunft“, in: Die Presse, 10.7.2015.

Umgekehrt behaupteten SYRIZA-Ökonomen, die Europäische Union und manche Mitgliedstaaten gingen darauf aus, Griechenlands Verhandlungsposition dadurch zu schwächen, dass sie Panik schüren und dadurch Griechen dazu bringen, ihre Konten zu leeren; so der wirtschaftspolitische Vordenker, Regierungsberater und Parlamentsabgeordnete Theodoros Paraskevopoulos im Interview. Vgl. Joseph Gepp: „Sie wollen Panik schüren“, in: Profil 26/2015, S. 59-60.

14 Dazu siehe auch weiter unten den Abschnitt „Kollektividentität in dynamischen Gesellschaften: Wandel, Gegnerschaft, Feindschaft“.

15 Dies besagt Presseberichten zufolge eine Studie des Leibniz-Instituts für Wirtschaftsforschung in Halle. Siehe Mathias Ohanian: So profitiert Deutschland von der Hellas-Krise, in: Wiener Zeitung, 11.8.2015; sowie Handelszeitung: Krisengewinnler, 11.8.2015; und die Studie selbst: Geraldine Dany/Reint E. Gropp/Gregor von Schweinitz: Germany's Benefit from the Greek Crisis, Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung Halle: IWH Online 7/2015. In kritischen Zeiten versuchen Investoren ihr Geld in einem möglichst sicheren Hafen unterzubringen; davon profitieren auch Staatsanleihen von Ländern, denen man Stärke und Krisenfestigkeit zuschreibt. Deutschland habe sich seit 2010 dadurch, dass es für Staatsanleihen weit geringere Zinsen zu zahlen

Auch hiervon abgesehen sind die Position und die Politik Deutschlands zu Faktoren geworden, die die europäische Identität eher schwächen als stärken. Die Formulierung eines angesehenen deutschen Journalisten mag übertreiben; dass sie in einer seriösen Zeitung zu lesen war, ist ein Signal: „Von Yanis Varoufakis bis Paul Krugman gibt es jetzt ein Feindbild: Imperialismus, Diktat, Unterdrückung, Knechtschaft, blindes Machtstreben, ökonomische Folter – [...] Deutschland als finstere [...] europäische Allmacht.“<sup>16</sup>

Zwei heikle Umstände sind miteinander verknüpft und schwächen in ihrer Verbundenheit das Bewusstsein des funktionierenden und unaufgebbaren Miteinanders: erstens die Führungsposition, die Deutschland aufgrund seiner wirtschaftlichen Dominanz in der Union einnimmt. Je mehr ihr Funktionieren vom Engagement jener Staaten abhängt, die dazu von einer überlegenen wirtschaftlichen und finanziellen Potenz Gebrauch machen, desto mehr können diese Staaten den Gang der Dinge bestimmen. Deutschland spielt dabei die von niemandem anzweifelhafte Hauptrolle. Wenn indessen andere Staaten den Eindruck haben, sie müssen sich der Hegemonialmacht beugen, schwächt dies die kollektive Identität – insbesondere dann, wenn die Politik des Hegemons jenen, die ihr ausgesetzt sind, als schädlich für die eigenen Interessen erscheint. Viele von ihnen betrachten sie keineswegs als „altruistisch“<sup>17</sup>, schon aufgrund der ökonomischen und finanziellen Dynamik: Deutschland „saugt Kapital wie ein Schwamm auf, das vor allem in Südeuropa mit Sparprogrammen ‚erwirtschaftet‘ werden muss, die viele Menschen in die Armut treiben“.<sup>18</sup>

Die Konstellation wird dadurch noch heikler, dass Deutschland seine Position nutzt, um die EU-Politik nach Maßgabe einer Doktrin zu gestalten, die in Berliner Sicht letztlich allen zugutekommt, also nicht egoistisch motiviert ist. Viele Partner sehen das anders.

Merkels wirtschafts- und finanzpolitische Vorstellungen sind seit Langem von der Sorge bestimmt, Europa müsse mit einem unbarmherzigen globalen Wettbewerb rechnen, seine Kräfte auf- und Annehmlichkeiten abbauen. Das nötige zu rigider Sparpolitik und zur Durchsetzung schmerzhafter Reformen, wo man es sich bisher zu leicht gemacht habe.<sup>19</sup> Mit den (vielleicht überpointierten) Worten Joschka Fischers: Sie glaube, „der Euro könne dazu taugen, den Süden quasi ökonomisch umzuerziehen“, und wenn es nicht anders geht, erfordere das „die Verwandlung der Euro-Zone [...] quasi in eine deutsche Einflusszone“.<sup>20</sup>

Die dramatische Nachtsitzung des Euro-Gipfels am 12. und 13. Juli 2015 war dazu angetan, nicht nur die Griechen ‚Mores zu lehren‘. Griechenland wurde zur Wende gezwungen, Schäubles Wink mit der Sündenbock-Variante hatte in Paris und Rom (und auch in den Augen des Luxemburger Außenministers, Jean Asselborn) die Gefahr einer Katastro-

---

hatte, volle 100 Milliarden Euro erspart, es haftet indessen als größtes Gläubigerland für maximal 90 Milliarden Euro. Der Zinssatz sei nach jeder Horrornachricht aus Griechenland (wie zum Beispiel Stärkung der SYRIZA, Ablehnung von Tsipras' Referendum etc.) signifikant gefallen.

16 Stefan Kornelius: Europas zögerlicher Hegemon, in: Süddeutsche Zeitung, 25.7.2015.

17 Dazu die Gegenüberstellung „egoistischer“ und „altruistischer Hegemonie“ bei Heinrich Triepel: Die Hegemonie. Ein Buch von Führenden Staaten, 2. Auflage, Stuttgart 1943, S. 255-256.

18 So Reinhard Göweil: Erschreckende Zahlen, in: Wiener Zeitung, 18.8.2015. Vom deutschen Exportüberschuss in Höhe von 125 Milliarden Euro entfallen 38,3 Milliarden Euro auf die 27 EU-Partner. Wenn „Deutschland [...] seine Partner immer stärker an die Wand drückt und gleichzeitig von ihnen verlangt, doch etwas dagegen zu unternehmen“, wird das die gemeinsame Identität eher einer Zerreibprobe aussetzen als stärken.

19 „Europa kommt auf 7 Prozent der Weltbevölkerung, 25 Prozent des weltweiten Reichtums und 50 Prozent der weltweiten Sozialausgaben.“ So zitiert in Le Monde vom 7. Juli 2015. Hier nach Vogel: Grexit: Das Scheitern der europäischen Idee, 2015, S. 7-8.

20 Joschka Fischer: Ist der „hässliche Deutsche“ zurück?, in: Süddeutsche Zeitung, 27.7.2015.

phe ausgelöst.<sup>21</sup> Darüber, ob Deutschland sich erstmals nicht für mehr Europa, sondern für weniger stark machte,<sup>22</sup> kann man diskutieren. Was heißt mehr Europa? Verfehlt wäre es, an ein simples Nullsummenspiel zwischen der Macht Europas, vor allem der supranationalen, und jener der Mitgliedstaaten zu denken.<sup>23</sup> Das Plädoyer der deutschen Kanzlerin für die verstärkte Nutzung der stärker intergouvernemental geprägten Unionsmethode wurde indessen als eines für die zumindest relative Schwächung der Supranationalität verstanden.<sup>24</sup> Das mutmaßliche Motiv dazu versteht sich von selbst. Spätestens seit Heinrich Triepel weiß man: Je lockerer in einer Staatenunion das föderative Band ist, desto größer ist die Chance des stärksten Mitglieds, seine politischen Absichten durchzusetzen.<sup>25</sup> Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker sah und sieht sich in ein politisches Steuerungsamt berufen. Doch hat sich in den Institutionen der Union eine starke deutsche Dominanz herausgebildet.<sup>26</sup> Trotz mancher Akzentunterschiede kann ‚Berlin‘ mit ‚Brüssel‘ zufrieden sein. Wie das in anderen Hauptstädten gesehen wird, wäre ein Thema für sich: Eine Alternative zur deutsch eingefärbten Austeritätspolitik wünschen sich zum Beispiel 75 Prozent der Franzosen,<sup>27</sup> von südlicheren Ländern zu schweigen.

### *Solidaritätsverweigerung im Kontext der Flüchtlingskatastrophe*

Als (ausgerechnet!) Kanzlerin Merkel im August 2015 erklärte, das Flüchtlingsproblem würde die Europäische Union demnächst stärker in Anspruch nehmen als die Griechenland-Krise,<sup>28</sup> erregte das Aufsehen, aber auch Hoffnung. Juncker hatte sich vergebens bemüht, die Mitgliedstaaten zu einer verbindlichen Quotenregelung zu veranlassen, in der Linie der einschlägigen Bestimmungen der Verträge. Im Mai 2015 plädierten Deutschland, Finnland, Italien, Luxemburg, Malta, die Niederlande, Österreich, Portugal, Schweden und Zypern für verbindliche Solidaritätsregeln; die Quotenregelung. Außer den sich massiv querlegenden Polen und Tschechen waren mittlerweile auch die baltischen Staaten, Frankreich, Großbritannien, Rumänien, die Slowakei, Spanien und Ungarn dagegen.<sup>29</sup>

21 Vgl. Alexander Mühlauer/Daniel Brössler/Thomas Kirchner: Keine Einigung um jeden Preis, in: Süddeutsche Zeitung, 13.7.2015; Christiane Schlötzer: Riskante Rettung, in: Süddeutsche Zeitung, 14.4.2015.

22 Fischer: Ist der „hässliche Deutsche“ zurück?, 2015.

23 Knapp und klug dazu: Antonio Missiroli: Eine kleine Abhandlung über Methoden und ihre Formen in der EU-Praxis, in: *integration* 3/2011, S. 247-256.

24 „In dem Moment als Merkel sich hinter die europäischen Institutionen hätte stellen müssen, hat sie diese geschwächt. Mit der Unionsmethode untergräbt der Europäische Rat fortwährend die Autorität der Gemeinschaftsinstitutionen, deren Stärke gebraucht wird, um diese Krise zu lösen.“ Vgl. Manuel Sarrazin/Sven-Christian Kindler: „Brücke sehen und sterben“ – Gemeinschaftsmethode versus Unionsmethode, in: *integration* 3/2012, S. 213-222, hier S. 214.

25 Siehe Triepel: Die Hegemonie, 1943, S. 288; neuerdings Christoph Schönberger: Hegemon wider Willen. Zur Stellung Deutschlands in der Europäischen Union, in: *Merkur* 1/2012, S. 1-8, hier S. 2.

26 Das gilt für die Kommission (für Jean-Claude Junckers eigenes Team wie für die Kabinette der Kommissare), für das Parlament sowie für den Rat und sein Umfeld. Diese und andere Beispiele sowie Hinweise, dass viele Regelungen der letzten Jahre eine ‚deutsche Handschrift‘ tragen, bei Eric Bonse: Europa tickt deutsch, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik* 3/2015, S. 5-8.

27 Nach Vogel: Grexit: Das Scheitern der europäischen Idee, 2015, S. 8.

28 So im ZDF-Sommerinterview am 16. August 2015. Nach Kim Son Hoang: Merkels Wende in Sachen Flüchtlingsbewegungen, in: *Der Standard*, 18.8.2015. „Das Asylthema könnte das nächste große europäische Projekt sein, wo wir zeigen, ob wir wirklich in der Lage sind, gemeinsam zu handeln.“ „Wenn wir im Normalmodus arbeiten, können die Probleme [...] nicht gelöst werden.“ Vgl. Michael Völker: Der Schrecken im Normalmodus, in: *Der Standard*, 18.8.2015.

29 Siehe den aufschlussreichen Beitrag von Ullrich Fichtner/Maximilian Popp/Christoph Schult/Alexander Smolczyk: Agenda eines Untergangs, in: *Der Spiegel* 26/2015, S. 59-65. Vgl. Gerhard Lechner: Osteuropa macht seine Schotten dicht, in: *Wiener Zeitung*, 25.8.2015. Dort auch der Satz: „Die Flüchtlingsfrage zeigt, dass das angeblich vereinte Europa kulturell und politisch zutiefst gespalten ist.“ Die Quotenregelung wurde

Merkels Aussage wurde als Indiz für einen baldigen Versuch Berlins genommen, die ablehnenden Staaten umzustimmen. In einer Ratssitzung im Juni 2015 war es zu „wilde[n] Auseinandersetzung[en]“ gekommen.<sup>30</sup> Zwar ist die Union zum Erlass von Maßnahmen über eine gemeinsame Asylpolitik verpflichtet, die auch der solidarischen Lastenverteilung gerecht werden.<sup>31</sup> Bislang wurden 90 Prozent der nach Europa kommenden Flüchtlinge von neun der 28 Mitgliedstaaten aufgenommen; der gerechteren Aufteilung wollte die Kommission die Einwohnerzahl, die Wirtschaftskraft, die Zahl der bisher aufgenommenen Flüchtlinge und die Arbeitslosigkeit als quotenbestimmend zugrunde legen. Dazu kam es bislang nicht. So kann man inzwischen unternommene Kommissionsbemühungen, die abweisenden Staaten zu einer Haltungsänderung zu bewegen, als Versuch ansehen, Fortschritte ohne Quotenvorschrift auf den Weg zu bringen.<sup>32</sup>

Inzwischen häufen sich die Stimmen, die von einer europäischen Schande sprechen – nicht so sehr bezogen auf die Solidaritätsverweigerung von Mitgliedstaaten gegenüber den besonders belasteten Partnern, sondern mit Blick auf die Tendenzen zur Abschottung, der zufolge Zehntausende von Flüchtlingen dem Tod überantwortet wurden.<sup>33</sup>

So stellt sich die Frage, ob die Abweisung der in Todesgefahr befindlichen oder ihr entinnenden Flüchtlinge nicht ebenfalls eine Art von Solidaritätsverweigerung darstellt, auch abgesehen vom vertraglich fixierten „Grundsatz der Nicht-Zurückweisung“<sup>34</sup>, und damit einen Verstoß gegen die für die Europäische Union verpflichtend maßgebenden Werte,

---

zuweilen „als Ende nationalstaatlicher Souveränität dargestellt“. Vgl. Daniel Brössler: Union der Uneinigkeit, in: *Süddeutsche Zeitung*, 26.8.2015.

30 Thomas Mayer: Aufnahme von Kriegsflüchtlingen spaltet EU-Staaten, in: *Der Standard*, 27.6.2015.

31 Art. 78 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) sieht eine „gemeinsame Politik im Bereich Asyl, subsidiärer Schutz und vorübergehender Schutz“ vor, die unter anderem „die Einhaltung des Grundsatzes der Nicht-Zurückweisung“ gewährleisten soll. Parlament und Rat haben die dazu erforderlichen Maßnahmen zu erlassen, einschließlich der Zusammenarbeit mit Drittländern zur Steuerung des Zustroms von Antragstellern. Art. 77 Abs. 2 Lit. e AEUV sieht die Abschaffung von Grenzkontrollen innerhalb der EU-Binnengrenzen vor (für wen auch immer). Im Fall einer Notlage aufgrund plötzlichen Zustroms kann der Rat auf Vorschlag der Kommission nach Anhörung des Parlaments vorläufige Maßnahmen erlassen (Art. 78 Abs. 3 AEUV). Der betreffende Staat soll dann also selbst nicht zu Abwehrmaßnahmen befugt sein. Art. 79 AEUV gibt der Union eine „gemeinsame Einwanderungspolitik“ auf (unter Einschluss der Bekämpfung von Menschenhandel und illegaler Einwanderung), wozu auch wieder Maßnahmen gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren erlassen werden sollen, unter Wahrung des Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprinzips. Art. 80 AEUV schreibt dafür die entsprechenden Politiken und für ihre Umsetzung den „Grundsatz der Solidarität und der gerechten Aufteilung der Verantwortlichkeiten unter den Mitgliedstaaten“ vor, die finanzielle Dimension eingeschlossen. Die genannten Vertragsbestimmungen klingen markant, tatsächlich geben sie jedoch der Unionsgesetzgebung und den Staaten Spielräume.

32 Damit sollte die sogenannte Dublin-Regelung ausgehebelt werden, der zufolge für Asylverfahren jener Mitgliedstaat zuständig ist, den ein Flüchtling zuerst betritt. (Da im Zuge des sogenannten Schengen-Regimes die unionsinternen Grenzen geöffnet wurden, musste man eine Zuständigkeitsregelung festlegen und zum Beispiel auch Vorkehrungen dagegen treffen, dass Flüchtlinge bei mehreren Staaten Aufnahmeanträge stellen. Mittlerweile gab es zwei Änderungen der Vorschrift, daher ist inzwischen von ‚Dublin III‘ die Rede.) Die Folge ist die im Text erwähnte, extrem unausgewogene Verteilung, zum Beispiel zu Lasten Italiens oder Griechenlands infolge des Zustroms über das Mittelmeer. Mittlerweile führt die mehr und mehr benutzte Westbalkan-Fluchtroute zu anderen Verteilungen, wobei die Errichtung schwer überwindbarer Sperrn sich zusätzlich auswirkt (zum Beispiel Ungarns Projekt eines vier Meter hohen Zauns entlang von 175 Grenzkilometern gegenüber Serbien). Die meisten Flüchtlinge hat Deutschland aufgenommen. Inzwischen versucht die Kommission abermals die Durchsetzung eines gerechteren Verteilungsschlüssels; erneut ist Widerspruch von mittel-europäischen Staaten zu erwarten. Vgl. András Szigetvari: Quotensystem für Flüchtlinge: Neuer Anlauf der EU, in: *Der Standard*, 2.9.2015.

33 Mitte Juni 2015 wurde bekannt, dass seit dem Jahr 2000 die Union und die Mitgliedstaaten etwa 1,6 Milliarden Euro für die Abschottung ausgegeben hatten, unter anderem für die Grenzschutzagentur Frontex, für Grenzmauern, Nachtsichtgeräte, Grenzüberwachungsdrohnen und anderes mehr. Vgl. Markus Hametner/ Michael Bauer: Was die Festung Europa kostet, in: *Der Standard*, 18.6.2015.

34 Art. 78 AEUV.

was auch Folgen für die Identität hätte. Die Union ist gehalten, sich bei ihrem Handeln von den Grundsätzen leiten zu lassen, die für ihre eigene Errichtung, Entwicklung und Erweiterung maßgebend waren, wie die universale Gültigkeit und Unteilbarkeit der Menschenrechte und Grundfreiheiten, die Achtung der Menschenwürde und die Grundsätze der Gleichheit und der Solidarität. Das gilt auch für das Handeln über ihre eigenen Grenzen hinweg.<sup>35</sup>

Das Problem ist komplex. In vielen Mitgliedstaaten wenden sich die alteingesessenen Bürger mehrheitlich gegen die Aufnahme von Flüchtlingen. Regierungen waren (und sind in etwa auch noch heute) geneigt, darauf mit einer restriktiven Flüchtlingspolitik zu reagieren, auch um Wahlerfolgen extremistischer Parteien entgegenzuwirken,<sup>36</sup> nicht zu reden von Staaten, deren Politik ohnehin von rechtspopulistischen Kräften beeinflusst oder gar bestimmt wird.

Mittlerweile fühlen sich nicht wenige Regierungen einem so massiven moralischen und politischen Druck ausgesetzt, dass sie die Blockierung des Zustroms nicht mehr aufrechterhalten, was wiederum massive flüchtlingsfeindliche Widerstandsaktionen (bis zur Inbrandsetzung präsumtiver Unterkünfte und anderen Formen massiver Gewaltanwendung) auslöst.

Dabei stehen hinter der Abwehr von Flüchtlingszuströmen nationalistische Einstellungen; keine Rede kann davon sein, dass die Akteure etwa das Europäertum (die europäische Identität) gegenüber anderswoher stammenden, etwa als ‚Farbige‘ geltenden ‚fremden Eindringlingen‘ schützen oder verteidigen wollen. Das ist auch dann so, wenn diesen aufgrund ihrer Eigenschaft als Muslime besondere Abneigung entgegengebracht wird. Aufgrund der Weigerung etlicher Mitgliedstaaten, an einer verbindlichen gemeinsamen Politik mitzuwirken, droht sich der „Trend zur Entsolidarisierung und Desintegration [...], ausgelöst durch die Wirtschafts- und Finanzkrise seit 2009, weiter zu verstärken“,<sup>37</sup> was auch schon in Gestalt öffentlicher Polemiken zwischen mitgliedstaatlichen Regierungen zum Ausdruck gekommen ist.<sup>38</sup>

35 So Art. 21 Abs. 1 EUV. Werner Kaufmann-Bühler vermerkt zu diesem Artikel, der sich eigentlich auf das auswärtige Handeln der Europäischen Union bezieht, unter Rn. 2, dass sich das auch auf die humanitäre Hilfe bezieht. Die Union müsse sich in ihrem Handeln auch selbst an diese Prinzipien halten. Siehe Werner Kaufmann-Bühler: Art. 21 Grundsätze und Ziele in den Außenbeziehungen, in: Eberhard Grabitz/Meinhard Hilf/Martin Nettesheim (Hrsg.): Das Recht der Europäischen Union, München 2015, Rn. 2-3.

36 Jean-Claude Juncker kommentierte das bisig: „Alle die, die den Populisten nachrennen, werden, ob sie es wollen oder nicht, selbst zu Populisten“. Zitiert nach Fichtner/Popp/Schult/Smolczyk: Agenda eines Untergangs, 2015, S. 65. Beispielhaft aufschlussreich sind die Wahlerfolge rechtspopulistischer Bewegungen in Dänemark. Siehe Alexander Dworzak: Fremdeln, in: Wiener Zeitung, 18.6.2015; auch Alexander Dworzak: Das Opfer des eigenen Erfolgs, in: Wiener Zeitung, 20.6.2015. Die Dansk Folkeparti (Dänische Volkspartei) erhielt bei den Parlamentswahlen mehr als 21 Prozent (8,8 Prozent plus), bei der Europawahl 2014 hatte sie den ersten Platz erhalten; sie will ein Referendum über den EU-Austritt Dänemarks.

37 Joschka Fischer: Europa muss sich entscheiden, in: Süddeutsche Zeitung, 25.8.2015.

38 Namentlich zwischen Frankreich und Ungarn: Der französische Außenminister Laurent Fabius warf der Budapester Regierung vor, der Zaun an der Grenze zu Serbien verletze „die gemeinsamen europäischen Werte“; die Haltung jener Staaten, die die Aufnahme von mehr Flüchtlingen verweigern, sei „skandalös“. Vgl. Wiener Zeitung: Europa gespalten zwischen „Härte“ und „Menschlichkeit“, 1.9.2015. Der Präsident des Europäischen Parlaments Martin Schulz bezeichnete die Ablehnung der Quotenregelung als „nationalen Egoismus in reiner Form“. Zitiert nach Wiener Zeitung: Europa gespalten, 2015. Vgl. auch Stefan Kornelius: Flüchtlingspolitik beginnt mit Außenpolitik, in: Süddeutsche Zeitung, 25.8.2015: Die Union steht in der Gefahr, „an ihrem sehr heterogenen Verständnis für ihre humanitären Pflichten [zu] zerbrechen“. Der Autor folgert: die Union müsse sich „den Epizentren der Flucht zuwenden“; das erfordere eine gemeinschaftliche Außenpolitik. Die Syrer kommen aus Flüchtlingslagern in der Türkei, „wer aber hat Ankara ernsthaft Hilfe angeboten“? Ein Engagement in den Heimat- und in den am stärksten überfüllten Nachbarregionen täte not. Gerd Müller, der

Das alles ist geeignet, die europäische Identität zu schwächen, von anderen Anfechtungen abgesehen. „Europa kann an der Flüchtlingsfrage scheitern. Wir sind in Richtung Zerfall der EU unterwegs“ – so die österreichische Innenministerin Johanna Mikl-Leitner von der Österreichischen Volkspartei.<sup>39</sup>

## Die Europäische Union in Zerreißproben und Zerfallsgefahren

Dass führende Kräfte etlicher Mitgliedstaaten der Europäischen Union überaus kritisch gegenüberstehen, ist seit Langem bekannt. Ein Protagonist ist David Cameron; der britische Regierungschef plant eine Volksabstimmung über den Austritt seines Landes und nicht nur dies.<sup>40</sup> Zwar wäre ihm die weitere Mitgliedschaft lieber, aber die Briten wollten von Anfang an vor allem dabei sein, um die Integration bremsen zu können.

Längst wird ihr Fortgang oder ihre Schwächung, womöglich der eigene Austritt, auch anderwärts propagiert; nachfolgend nur einige entsprechende Hinweise: Viele Italiener waren in der Frühzeit der Integration für eine europäische Regierung, weil sie ihr eine bessere Politik zutrauten als dem politischen System des eigenen Staates. Während im Jahr 2006 noch 51 Prozent Vertrauen in die Union hatten, im Jahr 2010 noch 48 Prozent, ist die Rate inzwischen auf 26 Prozent gesunken. Die Anti-Euro-Parteien (Lega Nord, Fünf Sterne, Forza Italia) würden zusammen derzeit 51 Prozent der Wählerstimmen erhalten.<sup>41</sup> In Polen wurde der Europa-Skeptiker Andrzej Duda von der nationalpopulistischen Partei „Recht und Gerechtigkeit“ (PiS) Staatspräsident, als Nachfolger des europafreundlichen Bronisław Komorowski.<sup>42</sup> In Deutschland, Frankreich, Großbritannien und Spanien plädieren weit mehr Befragte für die Rückübertragung von Unionsbefugnissen an den eigenen Staat als für die Stärkung der Unionsbefugnisse.<sup>43</sup>

---

deutsche Entwicklungshilfeminister, plädiert für ein entsprechendes Milliarden-Hilfsprogramm. Vgl. Völker: Der Schrecken im Normalmodus, 2015.

- 39 Eva Linsinger/Edith Meinhart: Innenministerin Johanna Mikl-Leitner über den Unterschied zur Bosnien-Krise, in: Profil 27/2015, S. 20-21, hier S. 21.
- 40 Das erste Bekenntnis der Präambel des AEUV zu einer „immer engeren Union der Völker Europas“ soll für Großbritannien nicht gelten. Unionskompetenzen (insbesondere betreffend Personenfreizügigkeit und Sozialleistungen) sollen an die Staaten zurückverlagert werden. (Die Einsicht, dass die Freizügigkeit keine Akzeptanzchance hat, führte zur Modifizierung des Verlangens.) Die nationalen Parlamente sollen kooperativ befugt sein, Brüsseler Gesetzesprojekte zu blockieren. Möglichst schnell sollen Freihandelsabkommen mit den USA und asiatischen Ländern abgeschlossen werden. Siehe Christian Zaschke: Eine andere EU, in: Süddeutsche Zeitung, 25.6.2015. Dass diese Haltung eine breitere und tiefere Basis hat, zeigt Richard Münch: Die Konstruktion der europäischen Gesellschaft. Zur Dialektik von transnationaler Integration und nationaler Desintegration, Frankfurt am Main 2008, S. 214-228: Die britische Tradition ist mit der Bejahung einer europäischen Identität unvereinbar; Münch beruft sich unter anderem auf Anthony D. Smith: Myths and Memories of the Nation, Oxford 1999.
- 41 Susanna Bastaroli: Italiener revoltieren gegen zu viel Europa in ihrer Küche, in: Die Presse, 6.8.2015. Matteo Salvini, Chef der Lega Nord, hat die Europäische Union die „europäische Sowjetunion“ genannt und polemisiert gegen den „verbrecherischen Euro“. Zitiert nach Florian Hartleb: Jörg Haider von links, in: Wiener Zeitung, 30.6.2015; und nach Anna Giulia Fink/Thomas Mogge: Matteo Salvini, der Star der neuen Rechten Raubkenschläge, in: Profil 27/2015, S. 48-49.
- 42 Vgl. Florian Hassel: Auf Distanz zur EU, in: Süddeutsche Zeitung, 22.8.2015.
- 43 In Deutschland 44 Prozent für die Rückübertragung (gegenüber 7 Prozent für die Europäisierung), in Frankreich 58 Prozent (gegenüber 16 Prozent), in Spanien 41 Prozent (gegenüber 16 Prozent), in Großbritannien 62 Prozent (gegenüber 4 Prozent). Für die derzeitige Verteilung sprachen sich 34 Prozent in Deutschland, 23 Prozent in Frankreich, 20 Prozent in Spanien und 28 Prozent im Vereinigten Königreich aus. Siehe Oliver Bruttel: Europäische Integration und Krise in der Eurozone: Akzeptanz und Ablehnung der EU in Deutschland, Frankreich, Spanien und Großbritannien, in: *integration* 3/2014, S. 275-290, hier S. 285.

*Die WWU, der angefochtene und gefährdete Strukturkern der EU*

Die Anzeichen für die Schwächung der Bereitschaft von Politikern und Bürgern, sich mit der Europäischen Union zu identifizieren (wofür nur einige Beispiele angeführt wurden), haben weitreichende Konsequenzen für die Chancen des Überlebens der Union, die zur Sprache gebracht werden müssen, auch im Gedanken daran, wie sie sich auf die Möglichkeiten der Identitätsetablierung auswirken.

Es geht nicht nur um Einstellungen und Emotionen als solche, seien es jene von politischen Weichenstellern oder einfachen Unionsbürgern; auch nicht nur darum, dass der Streit von Politikern darüber, was zur Bewältigung der Krise unternommen werden sollte, die Europäerinnen und Europäer eher verwirren und zur inneren Distanz gegenüber der Europäischen Union bringen mag. Der Hauptgegenstand der Kontroversen (und das Resultat sowie die praktische Umsetzung) ist für das Schicksal der Integration bestimmend. Er ist mit einem Kernthema der Integrationspolitik verknüpft: Wie kann die in Maastricht fixierte Unausgewogenheit der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) behoben werden, auf die, wie zu Beginn dieses Beitrags belegt wurde, schon von Anfang an warnend hingewiesen wurde und die für die Krisenentwicklung eine verhängnisvolle Rolle gespielt hat?

Kaum ist noch in Erinnerung, dass das Vertragswerk von Maastricht der zweite Anlauf zur WWU war. Der erste war 1970 unternommen worden, als die Europäische Gemeinschaft der Sechs strukturell weit homogener war als die erweiterte von 1990. Der Grundgedanke stand klar vor Augen: Soll ein Binnenmarkt vor Zerreißproben geschützt werden, ist eine WWU nötig, deren Organe imstande sein müssen, Entscheidungen „auch gegen Widerstreben durchzusetzen“.<sup>44</sup> Dazu brauchen sie, wenn ihre Politik akzeptiert werden und funktionieren soll, Macht. Diese bedarf glaubwürdiger Legitimation und dadurch gesicherter Legitimität. Eben deshalb benötigt die WWU eine Politische Union. Das war damals so gut wie unbestritten.<sup>45</sup>

Als das WWU-Projekt etwa zwei Jahrzehnte später wieder auf die Tagesordnung kam, wofür sich besonders der damalige Kommissionspräsident Jacques Delors stark gemacht hatte, wurde, wie üblich, eine Regierungskonferenz einberufen, die den Vertragsentwurf ausarbeiten sollte. Am 6. Dezember 1990 ersuchten der deutsche Bundeskanzler Helmut Kohl und der französische Präsident François Mitterrand den damaligen Präsidenten des

44 Max Weber: *Wirtschaft und Gesellschaft*. Grundriß der verstehenden Soziologie, 4. Auflage, Tübingen 1956, S. 38. Widerstreben gegen eine wie auch immer angelegte Wirtschaftspolitik war angesichts divergenter Zielvorstellungen und unterschiedlicher struktureller Gegebenheiten in den Mitgliedstaaten erwartbar.

45 Siehe zum Beispiel die Aussage im „Werner-Bericht“: Die WWU sei „ein Ferband für die politische Union, ohne die sie auf die Dauer nicht bestehen kann“. Vgl. Bericht an Rat und Kommission über die stufenweise Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion in der Gemeinschaft vom 8.10.1970, abgedruckt in: Europa-Archiv 1970, D 530-D 546, hier D 534. Der Ausdruck Politische Union war Jahre zuvor von Frankreich (in den Fouchet-Plänen) in die Diskussion eingeführt worden (in Paris verband man damit Vorstellungen eines die Souveränität der Staaten nicht infrage stellenden Staatenbundes, mit Kooperationsstrukturen, die hinter der Supranationalität weit zurückblieben), wohl um französische Antipathien verbal zu unterlaufen. Dass tatsächlich an supranationale Institutionen gedacht war, stand außer Zweifel. Vgl. Hans Tietmeyer: Europäische Wirtschafts- und Währungsunion – eine politische Herausforderung, in: Europa-Archiv 12/1971, S. 409-420. Die gaullistische Fraktion in der Nationalversammlung lehnte das Projekt ab, es gehe auf einen nicht akzeptablen Superstaat hinaus. Die Realisierung des Werner-Plans scheiterte, als Anfang der 1970er Jahre erst eine Währungskrise und dann die erste Ölkrise Turbulenzen auslösten, woraufhin sich die EG-Mitglieder nicht auf eine gemeinsame Strategie einigen konnten. Dies sprach wohl eigentlich für das Vorhaben.

Europäischen Rates um die Einberufung einer zweiten Regierungskonferenz über die Politische Union.<sup>46</sup>

Es kam anders. Die Experten des deutschen Wirtschaftsministeriums empfahlen 1989 eine auf Stabilität verpflichtete Währungsunion – das würde die Staaten zu einem Verzicht auf Schuldenwachstum nötigen. Die Bundesbank erklärte 1990: Eine Währungsunion würde die Volkswirtschaften unauflöslich zusammenschließen, daher sei eine Politische Union nötig – aber eine Ausweitung wirtschaftspolitischer Gemeinschaftsbefugnisse (eine echte Wirtschaftsregierung) dürfe es nicht geben. Frankreich wollte eine solche, aber strikt intergouvernemental; das lehnten nicht nur die Deutschen ab. So verzichtete man zugunsten eines ‚governance by rules‘-Regimes auf die Wirtschaftsregierung. Warum wollten die deutschen Wirtschaftsmogule keine solche? Was konnte daraufhin Kohls Forderung nach der Politischen Union bedeuten? Nachdem 1973 Dänemark, Irland und das Vereinigte Königreich beigetreten waren, hatte 1981 und 1986 mit Griechenland, Portugal und Spanien die Süderweiterung begonnen. Was für eine Politik würde, gestützt vom Europäischen Parlament, die Wirtschaftsregierung einer so ausgeweiteten Gemeinschaft betreiben? Eine Deutschland genehme? Oder eine die Europäische Union zur Transferunion umformende, sich stärker verschuldende? Die deutschen Wirtschafts- und Finanzpolitiker meinten: lieber gar keine als so eine. Stattdessen kam es zu einem System verbindlich beschlossener Regeln – wiewohl kompetente Fachleute längst betont hatten: Einschneidende Regeln würden allemal abgeschwächt, revidiert oder aufgegeben werden, wenn sie souveränen Staaten eine Disziplin abverlangen, die diesen nicht in den Kram passt.<sup>47</sup>

Um 2010 kam das Projekt Europäische Wirtschaftsregierung abermals ins Spiel aufgrund der Sorge, mächtige Finanzmarktakteure könnten, primär schwache Mitgliedstaaten ins Wanken bringend, dem Euro Schwierigkeiten bereiten. Dagegen solle eine „engere Verzahnung der nationalen Finanz-, Wirtschafts- und Sozialpolitik zustande kommen.“<sup>48</sup> ‚Berlin‘ und ‚Paris‘ wollten dem Europäischen Rat entsprechende Koordinierungsbefug-

46 Gemeinsame Erklärung Kohl / Mitterrand, 6.12.90, abgedruckt in: Europa-Archiv 1/1991, S. D 25-D 27. Mehrere Motive dürften dazu geführt haben: Zum einen war deutlich geworden, wie unterschiedlich die Vorstellungen der Mitgliedstaaten über die Wirtschafts- und Währungspolitik waren, sodass die auf Gemeinschaftsebene zu fällenden Entscheidungen eine besonders starke Macht- und Legitimitätsbasis benötigen würden. (Tatsächlich wurde über die entsprechenden Maßgaben für die WWU in der Regierungskonferenz über die Politische Union verhandelt!) Zum anderen gab es inzwischen die Wiedervereinigung Deutschlands; die hatte da und dort gewisse Sorgen ausgelöst und diesen sollte durch die Einbindung des deutschen politischen Potenzials in eine verstärkte Gemeinschaft entgegengewirkt werden.

47 Das Alternativkonzept war in Deutschland ins Spiel gebracht worden. Vgl. dazu Heinrich Schneider: Supranationale Integration – Ein zukunftsweisendes Konzept: Was daraus wurde, und was von seiner Zukunft zu halten ist, in: Daniel Göler/Alexandra Schmid/Lukas Zech (Hrsg.): Europäische Integration. Beiträge zur Europaforschung aus multidimensionaler Analyseperspektive, Baden-Baden 2015, S. 11-56, hier S. 22-23. Der Topos ‚a government of laws, not of men‘ hat eine ehrwürdige Vorgeschichte von Platon (als Antithese zur Willkür) über James Harrington bis zur Verfassung von Massachusetts (1780) und darüber hinaus; gemeint war meist nicht mehr als die Bindung der Herrschaftsgewalt an Verfassungsnormen. Vgl. dazu Herbert Krüger: Allgemeine Staatslehre, Stuttgart 1964, S. 277-279.

48 So ein Arbeitspapier des deutschen Kanzleramts. Siehe Der Standard: EU-Wirtschaftsregierung scheidet die Geister, 3.2.2011. Bekannte Kritiker der Hilfe für in Finanznot geratene Mitgliedstaaten erklärten unter Berufung auf die ‚Selbstverantwortung der europäischen Völker‘: „Die so gut wie beschlossene Wirtschaftsregierung wird die marktwirtschaftliche Verfassung der EU aushebeln und tief in die nationale Souveränität hineinschneiden.“ Das stabilitäts- und leistungsorientierte Deutschland gelte als Störenfried. Für die damalige französische Finanzministerin Christine Lagarde sitze es bereits auf der Anklagebank und solle für seine Tüchtigkeit bestraft werden – so Wilhelm Hankel, Wilhelm Nölling, Karl Albrecht Schachtschneider, Dieter Spethmann und Joachim Starbatty. Die Kläger gegen Griechenlandhilfe und Rettungsschirm beim Bundesverfassungsgericht riefen in ihrem Inserat in der Süddeutschen Zeitung am 16. November 2010 auf Seite 7 dazu auf, sie „in diesem Kampf“ zu unterstützen. Das Gericht wies die Klage ab.

nisse übertragen; sein damaliger Präsident Herman van Rompuy war angetan und wurde aktiv. Gedacht war an die Ausrichtung auf die ganze Europäische Union, nicht nur auf die Staaten der Eurozone.

Wie erwartbar stieß die Initiative auf Kritik im Europäischen Parlament und vor allem bei der Kommission – ihr damaliger Präsident José Manuel Barroso erklärte pointiert: „Die Kommission ist die Wirtschaftsregierung von Europa“.<sup>49</sup>

Die Diskussion mag da und dort etwas unübersichtlich anmuten: Manche Beteiligte haben die ganze Union im Blick, andere die Eurozone. Dass gerade diese einschneidende Reformen nötig hat, und zwar möglichst unverzüglich, wird oft betont. Der Einwand, dies würde eine Spaltung der Union bedeuten, oder das „Eingeständnis [...], dass es in Europa nur mit verschiedenen Geschwindigkeiten geht“,<sup>50</sup> kann kaum von jemandem erhoben werden, der die Geschichte der Europapolitik kennt – immer wieder hat ein Kerneuropa-Projekt die Integration vorangebracht.<sup>51</sup>

Als bescheidenere Alternative zur Wirtschaftsregierung wurde die Einsetzung eines europäischen Finanzministers vorgeschlagen, so beispielsweise von Jean-Claude Trichet 2011 anlässlich der Verleihung des Aachener Karlspreises.<sup>52</sup> Im Sommer 2015 sprach sich der französische Präsident François Hollande für einen Finanzminister der Eurozone mit weitgehenden Eingriffsrechten in die Budgets der Mitgliedstaaten aus; zu seiner Kontrolle sollte ein eigenes Parlament der Eurozone eingerichtet werden. Für den Umgang mit Konjunkturschwankungen müssten besondere Finanzmittel bereitstehen.<sup>53</sup>

Marcel Fratzscher forderte gegen Ende Juli 2015 vehement die Abtretung mitgliedstaatlicher Souveränitätsrechte an einen Finanzminister mit einem eigenen Haushalt, unabhän-

49 Siehe Der Standard: Spaltpilz Wirtschaftsregierung, 17.6.2010. Berlin konterte: Die Kommission solle eine wichtige Rolle erhalten – vor allem als Dienstleister. Zitiert nach Daniel Brössler/Cerstin Gammelin: Ein großes Lob, in: Süddeutsche Zeitung, 3.2.2011. Parlamentarier kritisierten, die Konstruktion würde die demokratische Kontrolle der Wirtschafts- und Finanzpolitik aushebeln und die Gewaltenteilung zugunsten eines alleinbestimmenden Gremiums aufheben. Siehe: Wolfgang Böhm: Europaparlament rebelliert gegen Pläne zur Wirtschaftsregierung, in: Die Presse, 9.9.2011. José Manuel Barroso bekräftigte seine Auffassung am 8. Mai 2014 in seiner Rede an der Berliner Humboldt-Universität: Ein Mehr an „supranationaler Demokratie“ sei vonnöten, die Kommission solle als „European executive“ agieren, ihr sollten Rat und Parlament als Zweikammer-Legislative gegenüberstehen, mit der Befugnis zum konstruktiven Misstrauensvotum nach deutschem Muster. Vgl. José Manuel Barroso: On Europe: Considerations on the Present and the Future of the European Union, nach: Hartmut Marhold: Föderale Perspektiven in der aktuellen EU-Reformdebatte, in: Jahrbuch des Föderalismus 2014, Baden-Baden 2014, S. 457-475.

50 Siehe Reinhard Göweil: „Es gibt keine andere Möglichkeit“, in: Wiener Zeitung, 1.9.2015.

51 Dazu Heinrich Schneider: „Kerneuropa“: Ein aktuelles Schlagwort und seine Bedeutung, in: Journal für Rechtspolitik 2/2004, S. 136-161. Sollte sich eine entsprechende Konstellation abermals herausbilden, dann wäre eine entsprechende Dynamik abermals vorstellbar: Je effektiver die Politik einer Eurozonen-Wirtschaftsunion wird, desto eher könnten andere Mitgliedstaaten sich um den Beitritt dazu und zu Bemühungen um ihre Beitrittsfähigkeit veranlasst sehen.

52 Rede von Jean-Claude Trichet, Präsident der EZB, zur Entgegennahme des Internationalen Karlspreises 2011 in Aachen am 2. Juni 2011: „Europa voranbringen – Institutionen stärken“, abrufbar unter: <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2011/html/sp110602.de.html> (letzter Zugriff: 12.10.2015). Zum Folgenden siehe Christian Reiermann/Michael Sauga/Christoph Schult: Quelle für Brüssel, in: Der Spiegel 31/2015, S. 28-30.

53 Am französischen Nationalfeiertag 2015 griff er das Projekt einer Wirtschaftsregierung für die Eurozone samt eigenem Parlament auf. Vgl. Christian Wernicke: Hollande fordert eine „Wirtschaftsregierung“, in: Süddeutsche Zeitung, 15.7.2015. „Was Europa bedroht, ist nicht ein Zuviel, sondern ein Zuwenig an Europa.“ Zitiert nach Georg Hoffmann-Ostenhof: Licht im Tunnel, in: Profil 32/2015, S. 57. Im deutschen Finanzministerium wurde zur Finanzierung über die Zuweisung von Teilen der Mehrwertsteuer oder der Einkommensteuer oder die Möglichkeit nachgedacht, dass ein europäisches Finanzministerium die Befugnis erhält, einen eigenen Zuschlag hierzu zu erheben, sodass keine Schulden aufgenommen werden müssen (was man der französischen Politik unterstellte). Auch an die Finanztransaktionssteuer wurde gedacht.

gig von nationalen Regierungen, der bei Regelverstößen auf nationale Budgets durchgreifen kann. Nur so, nach Maßgabe geteilter Souveränität, könne der Euro überleben.<sup>54</sup>

Dagegen wurde eingewandt: Der Finanzminister geriete in die Rolle des europäischen Buhmanns Nummer eins; er würde wie ein Magnet die Antipathie gegenüber der Europäischen Union auf sich ziehen, das heißt zur Personifizierung des Gegenteils europäischer Identität werden.<sup>55</sup> In Wirklichkeit wäre gerade er zur Legitimierung seiner Entscheidungen mehr als andere europapolitische Akteure auf eine breite und belastbare Akzeptanzbasis angewiesen.

### *Bekannte Rezepte, erneut verordnet – Thesen und Rückfragen*

Wie auch immer, die Unzulänglichkeit der Konstruktion von Maastricht ist kaum noch bestreitbar. Ein ausführliches Plädoyer für ihre Umgestaltung zum Besseren hat im Frühsommer 2015 Juncker zusammen mit Donald Tusk, Jeroen Dijsselbloem, Mario Draghi und Martin Schulz vorgelegt: „Die Wirtschafts- und Währungsunion Europas vollenden“.<sup>56</sup> Vorankommen müsste man „an vier Fronten“: in Richtung auf eine „echte Wirtschaftsunion“, eine „Finanzunion“, eine „Fiskalunion“ und eine „Politische Union“, die „die Grundlagen der drei anderen Unionen schafft“; sie soll also nicht am Ende der Reform stehen, sondern die Basis bilden.<sup>57</sup>

Leitlinien und Regeln für die nationalen Wirtschaftspolitiken reichten nicht aus, nötig sei ein System weitergehender Souveränitätsteilung im Rahmen gemeinsamer Institutionen. Die WWU soll für Wohlstand sorgen, beruhend „auf einem ausgewogenen Wirtschaftswachstum und stabilen Preisen sowie auf einer wettbewerbsfähigen sozialen Marktwirtschaft, die auf Vollbeschäftigung und sozialen Fortschritt angelegt ist“.<sup>58</sup> Das klingt nach einem ‚magischen Vieleck‘; gerade dies erfordert eine Autorität, die über die konkrete Akzentuierung entscheidet.

Immerhin werden zur Krisenvorbeugung und zur Bewältigung eventueller Schocks Vorkehrungen zur Abfederung der Risikoteilung gefordert, also ein Mehr an Solidarität. Auffassungsunterschiede gibt es darüber, ob vor der Stärkung der Eurozone (etwa der Einsetzung eines Finanzministers und eines eigenen Budgets) die Mitgliedstaaten, die das nötig haben, dazu gebracht werden müssen, ihre Wettbewerbsfähigkeit zu stärken und dadurch

54 ‚Geteilte Souveränität‘ bedeute, dass Europa eine Rechtsgemeinschaft mit gemeinsamen Regeln und Institutionen sein muss. Wenn möglich sollte der Finanzminister Mitglied einer europäischen Wirtschaftsregierung sein. Siehe Marcel Fratzscher: Eine Steuer für den Euro, in: Süddeutsche Zeitung, 25.7.2015. Der Autor ist Chef des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung.

55 Möglicherweise hat Fratzscher eben deshalb nicht nur für die Einsetzung des Finanzministers plädiert, sondern zugleich auch für Entschlüsse, die dem Identitätsbewusstsein zugutekommen können, so für eine Stärkung der europäischen Solidarität – nicht durch die Umformung der Europäischen Union zu einer Transferunion, sondern im Sinn einer ‚Versicherungsgemeinschaft, in der die europäischen Partner füreinander in schwierigen Zeiten einstehen‘. Dazu gehöre ‚eine gemeinsame Arbeitslosenversicherung, die temporär solche Länder unterstützt, die einen starken Anstieg der Arbeitslosigkeit in Krisen oder Rezessionen haben‘, und auch ‚finanzielle Hilfen für Regierungen [...], um wichtige Strukturreformen umzusetzen, die mit einer temporären Abschwächung der Wirtschaftsleistung einhergehen‘. Der Autor schrieb ausdrücklich: ‚Europa braucht eine Identität, ein Gesicht, etwas Greifbares‘, mit dem sich die Menschen identifizieren können. Vgl. Fratzscher: Eine Steuer für den Euro, 2015; siehe auch die Bemerkungen weiter unten.

56 Jean-Claude Juncker/Donald Tusk/Jeroen Dijsselbloem/Mario Draghi/Martin Schulz: Die Wirtschafts- und Währungsunion vollenden, Europäische Kommission 2015.

57 Ebenda.

58 Ebenda, S. 4.

ihren Rückstand gegenüber den stärkeren Partnern aufzuholen, oder ob gerade auch zur Stärkung wettbewerbspolitischer Konvergenz die neuen Institutionen nötig sind.<sup>59</sup>

Seit Ausbruch der Krise waren zahlreiche andere Plädoyers zugunsten vergleichbarer Reformen vorgelegt worden. Die supranationale oder gar föderale Tendenz überbot bei manchen das eben zitierte Dokument.<sup>60</sup> Das gilt für Stimmen aus sehr verschiedenen Ländern, von Vertretern unterschiedlicher Wissenschaften, aber auch sehr gegensätzlicher parteipolitischer und ideologischer Positionen – von Deutschland bis Griechenland, von Marktwirtschaftlern bis zu Ultralinken – um nur einige zu nennen:

- Ökonomen von Marcel Fratzscher und Clemens Fuest (beide Deutschland)<sup>61</sup> über Barry Eichengreen (USA)<sup>62</sup> und den Wirtschaftsnobelpreisträger 2014, Jean Tirole (Frankreich),<sup>63</sup> bis Yanis Varoufakis (Griechenland);<sup>64</sup>

59 Für das Vorziehen der mitgliedstaatlichen Reformen plädiert beispielsweise der niederländische (sozialdemokratische!) Finanzminister und Eurozonen-Vorsitzende Jeroen Dijsselbloem: „Strukturreformen kann man nicht [...] kompensieren“. Vgl. Andreas Schnauder: Dijsselbloem: „Die Griechen müssen jetzt liefern“, in: Der Standard, 5.9.2015.

60 Im Folgenden nur einige wenige Beispiele. Der französische Sozialist Jacques Delors, der italienische Christdemokrat Romano Prodi und der belgische Liberale Guy Verhofstadt erklärten im März 2011: Das intergouvernementale Machtspiel funktioniert nicht, sachgerechter sei es, die Steuerungsbefugnis der Kommission zu überantworten (das heißt, ihr die Aufgabe der Wirtschaftsregierung zu übertragen). Vgl. Guy Verhofstadt/Jacques Delors/Romano Prodi: Europe must plan a Reform, not a Pact, in: Financial Times, 2.3.2011. Auch Wolfgang Schäuble plädierte in seiner Dankesrede für die Verleihung des Aachener Karlspreises 2012 für die Übertragung echter Regierungsbefugnisse an die Kommission und für die Stärkung des Europäischen Parlaments. Vgl. Der internationale Karlspreis zu Aachen: Rede von Dr. Wolfgang Schäuble, abrufbar unter: <http://www.karlspreis.de/de/preistraeger/wolfgang-schaeuble-2012/rede-von-dr-wolfgang-schaeuble> (letzter Zugriff: 12.10.2015). Bald danach bekräftigte er das in einem Spiegel-Interview. Vgl. Sven Böll/Konstantin von Hammerstein: Europa: „Perfekte Lösungen brauchen lange“, Interview mit Wolfgang Schäuble, in: Der Spiegel 26/2012, S. 28-30. Sein Vorstoß, die Aufsicht über die Einhaltung des Wettbewerbsrechts und die Binnenmarktregeln einer politisch unabhängigen Instanz zu übertragen, also der Kommission wegzunehmen, hat damals Verwunderung ausgelöst. Verständlich wird das, wenn man bedenkt, dass sich die Rolle der Kommission inzwischen mehr in Richtung auf eine Regierung entwickelt hat, mit dem den Präsidenten wählenden Parlament als partnerschaftlichem Gegenüber, wohingegen am Anfang ihre Funktion als unparteiische Hüterin des Vertragssystems zentral war. Vgl. Fabian Fellmann: Schäuble greift EU-Kommission an, in: Der Standard, 31.7.2015.

61 Beide haben den Appell zum „Aufbruch in die Euro-Union“ unterzeichnet. Vgl. Glienicker Gruppe: Mobil, gerecht, einig, in: Die Zeit, 17.10.2013, nach Hartmut Marhold: Föderale Perspektiven in der aktuellen EU-Reformdebatte, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2014, Baden-Baden 2014, S. 457-475. Die Unterzeichner, die sogenannte Glienicker Gruppe, plädierten nicht nur für die Wirtschaftsregierung, sondern auch für eine „gemeinsame Verteidigung“ (nicht nur „Verteidigungspolitik“) samt Vorkehrungen für „effektive gemeinsame Einsatzentscheidungen“. Sie engagierten sich, ohne den Ausdruck zu verwenden, für eine föderale Struktur der Europäischen Union. Zur Begründung dieser These siehe Heinrich Schneider: Von der „gemeinsamen Verteidigungspolitik“ der EU zur Neuauflage der „Europäischen Verteidigungsgemeinschaft“, in: Erich Reiter (Hrsg.): Jahrbuch für internationale Sicherheitspolitik 2002, Band 1, Hamburg/Berlin/Bonn 2002, S. 79-105. Finanzwissenschaftler Clemens Fuest, zurzeit Präsident des Zentrums für Europäische Wirtschaftsforschung, wird im März 2016 Hans-Werner Sinn als Präsident des Ifo-Instituts ablösen. Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung: Clemens Fuest wird neuer Ifo-Chef, 11.6.2015.

62 Dass durch den Vertrag von Maastricht „eine Währungsunion ohne politische Union“ ins Werk gesetzt wurde, sei verfehlt gewesen. Siehe Barry Eichengreen: Die großen Crashes von 1929 und 2008. Warum sich Geschichte wiederholt, München 2015; nach Christian Ortner: Der nächste Crash kommt sicher, in: Wiener Zeitung, 21.8.2015.

63 Jean Tirole hat Mitte September 2015 unmissverständlich für eine „föderale Union“ plädiert, die eine „wesentlich größere Risikoteilung“ bedeuten würde. Siehe Jean Tirole: Warum Europa noch enger zusammenrücken muss, in: Süddeutsche Zeitung, 12.9.2015.

64 Yanis Varoufakis: Ein neuer Ansatz für die Eurozone, in: Der Standard, 20.8.2015: Die naheliegende Lösung der Eurokrise wäre eine föderale Lösung. Da die Krise „auf tragische Weise stolze Nationen gegeneinander gebracht hat, ist eine Föderalisierung [...] unwahrscheinlicher geworden“. Auch Varoufakis weiß also, dass eine Föderation ein starkes Identitätsbewusstsein nötig hätte.

- engagierte Politiker unterschiedlicher Nationalitäten und Ausrichtungen;<sup>65</sup>
- nicht zu reden von einer Vielzahl von Juristen, Sozialphilosophen (nicht nur Jürgen Habermas!) und anderen Gelehrten.

Selbstverständlich würden die Genannten ganz unterschiedliche Regierungsprogramme für gut halten. Eine supranationale Struktur, wäre sie etabliert, bedeutet selbstverständlich nicht die Lösung aller wichtigen Probleme. Wie ausgeführt müsste sie ihre Politik, wie immer sie angelegt wäre, gegen Widerstreben durchsetzen. In einem simplen parlamentarischen System mögen die Widerstrebenden hoffen können, dass Neuwahlen zu einem Richtungswechsel führen. Das Regierungssystem der Europäischen Union wird jedoch komplexer gestaltet sein müssen. Dass die supranationale Parlamentsmehrheit die Mitgliedstaaten geradewegs überfahren kann, ist kaum vorstellbar.

Das lässt an einen altbekannten Gemeinplatz denken: Eine markante Regierungspolitik löst immer wieder Unmutsregungen und Konflikte aus. Kann eine Unionsregierung nur dann funktionieren, ja überleben, wenn ein starkes europäisches Identitätsbewusstsein die Akzeptanz ihrer Politik gewährleistet? Tatsächlich ist die These in letzter Zeit aus der Versenkung geholt worden; nicht immer so, dass klar wird, was ihre Erneuerer konkret im Sinn haben. Einige Beispiele sollen das zeigen:

Dennis J. Snower, in den USA beheimateter Präsident des Kieler Instituts für Weltwirtschaft, meint zu den Konfrontationen und Konflikten lapidar: „Der einzige Ausweg ist, eine europäische Identität zu etablieren.“<sup>66</sup>

Auch Fratzscher meint: Europa brauche „eine Identität, ein Gesicht, etwas Greifbares, mit dem sich die Menschen identifizieren können“.<sup>67</sup> Konkret nennt er dazu den Euro.<sup>68</sup> Weitere Schritte zur Stärkung und Sichtbarmachung der Identität Europas seien „ein stärkeres Europäisches Parlament mit einer zusätzlichen Kammer für die Euro-Zone; eine europäische Wirtschaftsregierung mit einem Finanzminister; eine gemeinsame Sicherheitspolitik und Armee sowie eine gemeinsame europäische Steuer [...]“.<sup>69</sup>

Womöglich noch kritischer charakterisiert der französische Wirtschaftsminister Emmanuel Macron die Bewusstseinshaltung der Unionsbürger, ohne indessen den Begriff Identität zu verwenden: Europa habe „seine Richtung verloren [...], seinen Sinn. Die Menschen nehmen nur noch eine riesige Bürokratie wahr, ohne Vision und politisches Ziel. Europa

65 Statt vieler seien hier nur die führenden Köpfe der Spinelli-Gruppe genannt, die im Jahr 2013 den Entwurf eines föderalen Verfassungsvertrags vorlegten: Elmar Brok, Daniel Cohn-Bendit, Andrew Duff, Isabelle Durant, Sylvie Goulard, Roberto Gualtieri, Jo Leinen und Guy Verhofstadt. Siehe The Spinelli Group/Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): *A Fundamental Law of the European Union*, Gütersloh 2013.

66 Dennis J. Snower: Das Wir-Gefühl, in: *Süddeutsche Zeitung*, 22.8.2015: Dem markanten Zitat im Text gehen folgende Sätze voraus: „Der Grund für die festgefahrene Situation ist die fehlende gemeinsame Identität innerhalb der EU.“ „Es wäre eine Tragödie, wenn die derzeitigen wirtschaftlichen Schwierigkeiten zu neuen Feindschaften führen würden.“ „Während wir immer weiter hinabsteigen in den Kreislauf von Konfrontationen und Schuldzuweisungen innerhalb Europas wird immer klarer: Für die Europäische Union ist es an der Zeit, eine Vision zu entwickeln, die die europäischen Völker dazu bewegt, sich gegenseitig zu unterstützen – einem gemeinsamen Ziel zuliebe [...]“: Dazu empfiehlt er „ein europäisches soziales Jahr“ für alle Schulabgänger, einen gemeinsamen europäischen Arbeitsmarkt mit Wettbewerb zwischen verschiedenen Systemen und „die Implementierung einer gemeinsamen Finanzpolitik“. Eine Erläuterung, warum und wie gerade diese recht unterschiedlichen Vorhaben die gemeinsame Identität herbeiführen können, bietet er nicht.

67 Fratzscher: *Eine Steuer für den Euro*, 2015.

68 Dieser sei „ein wichtiger Teil dieser Identität“, aber er reiche „nicht aus, um den Menschen das Gefühl zu vermitteln, dass sie zusammengehören“. Vgl. Fratzscher: *Eine Steuer für den Euro*, 2015.

69 Ebenda.

wirkt hohl [...]“: Gefährdet sei bislang nicht „die Idee Europas“ – die Menschen würden an ihr hängen – „wir Politiker werden diesem Traum nicht gerecht“. <sup>70</sup>

Solche Stimmen legen jedoch etliche Fragen nahe: Snower stellt nicht klar, was er unter der Vision versteht, die die Völker Europas dazu bringen soll, sich gegenseitig zu unterstützen, „einem gemeinsamen Ziel zuliebe“. <sup>71</sup> Woran denkt er? An alles, was schön, gut, erstrebenswert ist, an gesicherten Frieden, an Gerechtigkeit und Wohlstand? Warum soll man das von der Europäischen Union erwarten, nicht vom Vaterland, nicht von einer weltweiten Völkergemeinschaft?

Am Anfang der Europapolitik stand eine derartige Vision. Was soll eine wirksame Renaissance zustande bringen? Und wenn Macron mit der Behauptung Recht haben sollte, die innere Bindung der Völker an die Idee Europa sei nicht verloren gegangen, selbst eine ganz verfehlte Politik hätte das nicht fertiggebracht, kann man dann ohne Weiteres unterstellen, die Einführung eines verpflichtenden europäischen sozialen Jahrs für alle Schulabgänger würde die übergreifende Identität voranbringen? Könnte es nicht unter Umständen als Last (nämlich ein Lebensjahr aufbrauchend) empfunden werden und, aufgrund der Heterogenität der nationalen und regionalen Kulturen, eventuell als Distanz und Entfremdung fördernd, nicht nur als Beitrag zum Abbau von Vorurteilen? Wie müsste der gemeinsame Arbeitsmarkt gestaltet sein, auf dass er nicht Furcht vor härterer Konkurrenz auslöst? Eine gemeinsame Finanzpolitik kann sehr unterschiedlich aussehen. Manchen Europäern zupasskommend, mag sie anderen ablehnenswert erscheinen. <sup>72</sup>

Auch manche Formulierungen Fratzschers lösen Klärungsbedarf aus. Fühlen sich die Unionsbürger durch den Euro tatsächlich zu einer bejahenswerten Gemeinschaft verbunden – andernfalls wäre es ganz unsinnig, gegen den „verbrecherischen Euro“ zu polemisieren. <sup>73</sup> Das institutionelle System der Europäischen Union ist in der Sicht vieler Unionsbürger eher in befremdlicher Weise unverständlich, als dass es sich ihnen als eine einleuchtende Ausgestaltung des bejahenswerten Ideengefüges darstellt. Eine zusätzliche Verkomplizierung wäre eher schädlich als nützlich. Dass eine Wirtschaftsregierung und erst recht ein Finanzminister nicht etwa die Identität per se stärken, sondern auf sie angewiesen sind, woher sie auch immer herrühren mag, wurde bereits vermerkt. <sup>74</sup>

Macrons pointierte Thesen mögen noch pointiertere Diskussionsbeiträge provozieren. Am Herzen liegt ihm vor allem eine Richtungsänderung der Finanzpolitik. Eine Transferunion sollte vor dem Schuldenmachen nicht zurückschrecken, im Namen eines Gesell-

70 Vgl. Leo Klimm/Christian Wernicke: Europa neu gründen, Interview mit Emmanuel Macron, in: Süddeutsche Zeitung, 31.8.2015: „Wir stehen vor der Frage: Wollen wir die Neugründer Europas sein – oder seine Totengräber? So wie bisher darf es nicht weitergehen. [...] Wir müssen das Wesen Europas verändern. [...] Weil erstens die Menschen nicht mehr mitgehen, wenn wir ihnen nicht sagen, wohin wir wollen. Und weil zweitens Europa sonst zerfällt. Die Fliehkräfte sind zu groß, politisch wie ökonomisch...“ Macron lässt es nicht mit diesen Beschwörungen bewenden, er fordert das, was man in Deutschland bisher als Transferunion bezeichnet und massiv abgelehnt hat. Der ‚Regierungschef‘ der Eurozone, in seiner Terminologie ein ‚Kommissar‘, der weit mehr zu entscheiden hätte als ein Euro-Finanzminister, sollte auch Investitionsmittel vergeben oder in der Arbeitsmarktpolitik mitreden. Die Befugnis „am Markt Geld aufzunehmen“, müsse dazugehören. „Je höher das Budget, desto glaubwürdiger wäre Europa“. Vgl. dazu kritisch: Daniel Rössler: Träume eines jungen Franzosen, in: Süddeutsche Zeitung, 1.9.2015.

71 Dennis J. Snower: Was Europa braucht, in: Süddeutsche Zeitung, 23.8.2015.

72 Was Macron fordert, löst in Deutschland (und anderwärts) bislang Schauer aus.

73 Siehe Bastaroli: Italiener revoltieren gegen zu viel Europa, 2015; Fink/Mogge: Matteo Salvini, 2015.

74 Was eine Armee und eine zusätzlich die Unionsbürger schröpfende Steuer zur Stärkung der europäischen Identität beitragen würden (falls nicht die Gesamtsteuerbelastung der Bürgerinnen und Bürger im Zuge einer von Europäischer Union und Mitgliedstaaten gemeinsam zustande gebrachten umfassenden Steuerreform merklich vermindert würde, was kaum erwartet werden kann), sei dahingestellt.

schaftsmodells, das individuelle Freiheit mit sozialer Gerechtigkeit verknüpft. Das verlangt aktuell vor allem die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit. Europa würde dadurch „teurer“; da aber „nur starke Instrumente helfen“, sei „ein großer Wurf“ nötig, einschließlich der „Überwindung wirtschaftspolitischer Dogmen“. <sup>75</sup> Ob zugunsten der von Macron geforderten Politik ein Menetekel an die Wand gemalt werden muss, wie er das im Zeichen der Alternative „Wiedergeburt oder Tod“ <sup>76</sup> unternimmt, wird man diskutieren müssen.

Fraglich ist, ob seine Vorstellung von den zwei verschiedenen Welten – jener der schlichtweg der Idee Europas anhängenden Menschen und jener der an unsinnig gewordene Dogmen glaubenden Politiker – der Realität entspricht. Die Regierungen der Mitgliedsstaaten verdanken ihre Position den Wählern. Diese geben ihre Stimme auch unter Beachtung auf die Vertrauenswürdigkeit und auf die politischen Programme der wahlwerbenden Parteien und Persönlichkeiten ab. Die ‚Welten‘ der Unionsbürger und der Politiker hängen stärker miteinander zusammen, als Macron uns das einreden will.

## **Hinweise zur Konzeption europäischer und kollektiver Identität**

### *Neue Beschwörungen der europäischen Identität – was kann damit gemeint sein?*

Europäische Identität wird also wieder in die Diskussion eingebracht. Was darunter gerade jetzt verstanden wird, mitten in einer Krise, die die gemeinte Sache zutiefst infrage stellt, versteht sich keineswegs von selbst. Ein halbwegs zulänglicher Versuch der Klärung kann hier nicht geboten werden, <sup>77</sup> einige wenige Hinweise müssen genügen.

Die zuletzt kritisch referierten Auffassungen machen auf das Verhältnis von Bewusstseinshaltungen und von Institutionen (sowie deren Funktionsweisen) aufmerksam. Der Gedanke liegt nahe, dass beide Dinge zusammengehören und einander stützen. Wie kam es dazu, dass dies übersehen oder verdrängt wurde? Die Debatten darüber muteten manchmal wie eine Neuauflage dessen an, was – längst vor dem Beginn der uns geläufigen Europapolitik – mit Blick auf den Staat erörtert wurde. Die eine Sicht kommt prägnant in einer Aussage aus dem Jahr 1870 zum Ausdruck, als Rom zur Hauptstadt des Königreichs Italien proklamiert wurde; sie wird Massimo d’Azeglio zugeschrieben, einem bei der Einigung des Landes aktiven Politiker: „Jetzt, nachdem wir Italien geschaffen haben, müssen wir die Italiener erschaffen“ <sup>78</sup>.

Die Antithese besagt: Ein politisches Gemeinwesen, soll es Gedeihens- und Überlebenschancen haben, braucht die kollektive Identität seiner Mitglieder als Voraussetzung. Zu d’Azeglios Zeiten, auch schon vorher und nachher, war der Inbegriff dafür die Nation. Der Nationalstaat wurde (oft von politischen Aktivistengruppen) erstrebt und womöglich manipulativ zustande gebracht (etwa durch ‚Umerziehung‘ von Angehörigen anderer

75 Klimm/Wernicke: Europa neu gründen, 2015.

76 Ebenda.

77 Dazu etwa die in den Fußnoten 3 bis 5 aufgeführte Literatur. Die Liste ließe sich erheblich erweitern. Siehe dazu jedoch auch die kritischen Bemerkungen im letzten Unterabschnitt dieses Aufsatzes „Der alternativlose Primat der Politik“, S. 334-336 in diesem Band.

78 Die staatliche Einigung kam durch diplomatische und militärische Unternehmungen mächtiger und weniger mächtiger Akteure zustande, nicht dadurch, dass sich eine Volksbewegung gegen eine autoritäre oder elitäre Politik durchsetzte.

‚Volkstümer‘, zuweilen auch durch ihre Vertreibung (unter Umständen verharmlosend als ‚Umsiedlung‘ bezeichnet).<sup>79</sup>

In Juristenkreisen verbreitete (vor allem rechtspositivistische) Denkweisen besagen: Erlass und Verkündigung einer Rechtsordnung (namentlich der Staatsverfassung) bewirken per se ihre Einhaltung; Rechtsgehorsam wird vorausgesetzt (die Rechtsordnung selbst sieht vor, dass seine Verweigerung Sanktionen auslöst).<sup>80</sup>

Es gab jedoch auch Juristen, die diese Sichtweise kritisierten; so Rudolf Smend, in der Perspektive eines (unter anderem an Theodor Litt orientierten) geisteswissenschaftlichen Ansatzes. Er nannte „Integration“ den „grundlegenden Lebensvorgang des Staates“. Er „lebt und ist da“ nur in dem so bezeichneten „Prozess beständiger Erneuerung, dauernden Neuerlebtwerdens.“<sup>81</sup> Zuweilen wird Integration in diesem Sinn geradezu mit bewusster kollektiver Identität gleichgesetzt. Roman Herzog bezeichnet zum Beispiel ein Wir-Gefühl oder Wir-Bewusstsein als „das eigentliche Konstituens des Volkes“ und die „Nation“ als ein Volk, das seine Existenz „nicht nur fühlt, sondern erkennt und will, weswegen es auch die Bewahrung seiner Eigenart anstrebt“; das stelle eine höhere Stufe der „Verdichtung“ (nämlich der kollektiven Identität) dar.<sup>82</sup>

Solche oder ähnliche Vorstellungen hatten auch manche Initiatoren und Bannerträger der europäischen Einigungsbewegung im Sinn. Ein Befürworter der direkten Übertragung des Konzepts nationaler Identität, der ‚Paneuropäer‘ Richard Coudenhove-Kalergi, sprach von der „europäischen Nation“.<sup>83</sup> Altiero Spinelli, der Promotor der Europabewegung in Italien, sprach vom „europäischen Volk“, das zur Entmachtung der herrschenden Kräfte

79 Die zugrunde liegenden Annahmen waren in wissenschaftlicher Sicht fragwürdig. Prägnant Weber: *Wirtschaft und Gesellschaft*, 1956, S. 674: „Die ‚Nation‘ ist ein Begriff, der, wenn überhaupt eindeutig, dann jedenfalls nicht nach empirischen gemeinsamen Qualitäten der ihr Zugerechneten definiert werden kann. Er besagt (im Sinne der Verwender) zunächst, dass gewissen Menschengruppen ein gewisses Solidaritätsempfinden anderen gegenüber zuzumuten sei.“ Es handelt sich also nicht um eine ethnische Gemeinsamkeit womöglich größerer Kollektive. Weber betont, dass „Nationalbewusstsein“ relativ kurzfristig aufkommen kann.

80 In Verbindung mit der im deutschen Sprachraum seinerzeit weit verbreiteten „Drei-Elemente-Lehre“ (Staatsgewalt, Staatsgebiet, Staatsvolk), vor allem entwickelt von Georg Jellinek, wurde oft unterstellt, die Staatsgewalt mache ein Kollektiv zum Staatsvolk und ein Territorium zum Staatsgebiet. Es kommt mithin vor allem auf die Staatsgewalt an. Zur Drei-Elemente-Lehre siehe Georg Jellinek: *Allgemeine Staatslehre*, 3. Auflage, Darmstadt 1959, erstmals Berlin 1900, vor allem S. 395-434. Hans Nawiasky hält schließlich die beiden anderen „Elemente“ für irrelevant; Hans Kelsens „Reine Rechtslehre“ identifiziert schließlich Staat und Recht. Siehe die Hinweise von Roman Herzog: *Allgemeine Staatslehre*, Frankfurt am Main 1971, S. 85 und 89.

81 Rudolf Smend: *Verfassung und Verfassungsrecht*, München/Leipzig 1928, S. 18, 27-35, 41, 45, 69 und 82: Es gibt viele lebendige und andere Verkörperungen und Symbole dieses Grundvorgangs, von den „Staatshäuptern“, Fahnen und Wappen, über politische Zeremonien und Feste bis zu „Lebensformen“, die einen die Menschen vergemeinschaftenden (ihre Zusammengehörigkeit und ihre politische Aufgabe bewusst machenden) Sinngehalt vermitteln und anregen. Legitimitätssichernde Institutionen, wie zum Beispiel Abstimmungen, sind „integrierende Faktoren“. Kämpfe können ebenfalls, vor allem wenn sie zu einer Katharsis führen, aber auch weil ihr Austrag selbst ein „integrierender Lebensakt der Gemeinschaft“ ist, wie das parlamentarische Spiel und Widerspiel, integrierend wirken. Dies gilt auch für andere Auseinandersetzungen im politischen Leben, wenn sie die Menschen innerlich bewegen. Dann werden auch Zuschauer in integrierende „Ergebniszusammenhänge“ einbezogen. Allemal handelt es sich um ein vergemeinschaftendes Sinnerleben, um einen dauernden Consensus der Staatsgenossen! Ganz besonders wichtig ist die integrierende Aufgabe und Funktion von Verfassung und Verfassungsrecht.

82 Herzog: *Allgemeine Staatslehre*, 1971, S. 42-45.

83 Richard N. Coudenhove-Kalergi: *Panuropa*, 2. Auflage, Wien 1926, S. 13-14. Wiewohl er auch von einem „Staatenbund“ und von einem politisch-wirtschaftlichen Zweckverband gesprochen hatte. Europa sei eine Nation, kein Kontinent. Vgl. Richard N. Coudenhove-Kalergi: *Europa erwacht*, Zürich 1934; und Richard N. Coudenhove-Kalergi: *Die europäische Nation*, Stuttgart 1953.

der Einzelstaaten mobilisiert werden müsste.<sup>84</sup> Sehr realistisch war das nicht, wiewohl alsbald nach Kriegsende eine offizielle Volksbefragung in ganz Frankreich eine Mehrheit von 73 Prozent für ein föderiertes Europa erbrachte.<sup>85</sup>

Die Übereinstimmung der demokratischen Widerstandskräfte gegen die Achsenmächte und ihre Besatzer in den Kriegsjahren war erstaunlich. Einige Postulate waren nahezu Gemeingut:<sup>86</sup>

- ‚Machtergreifungen‘ wie jene Adolf Hitlers sollten nie wieder möglich sein; dazu müsste das Prinzip der Nichteinmischung in die Politik anderer Staaten überwunden werden; das bedeutete die Absage an die einzelstaatliche Souveränität.
- Die ‚Einnischung‘ dürfte selbstverständlich nicht Willkürsache sein und die Unverbrüchlichkeit des Rechts dürfe nicht infrage stehen: Das bedeutet die Notwendigkeit einer übernationalen Rechtsordnung.
- Die französischen Kommunisten polemisierten allerdings schon 1944 gegen einen europäischen ‚Superstaat‘.

Dass aus den föderalistisch ausgerichteten Plänen nichts wurde, beruhte vor allem auf ihrer massiven Ablehnung durch die Sowjetunion, der die USA damals nicht entgegentraten. Erst Jahre nach der Errichtung des Eisernen Vorhangs wurde die west(!)europäische Integration zum Thema. Der Kern von Jean Monnets Initiative, bekannt als Schuman-Plan, war die Unterstellung der Kohle-, Eisen- und Stahlwirtschaft Westdeutschlands, Frankreichs und anderer teilnahmewilliger Staaten unter eine neuartige von den Regierungen unabhängige Hohe Behörde. Sie sollte wie die vorweg errichtete Montanabteilung eines künftigen europäischen Wirtschaftsministeriums agieren.<sup>87</sup> Das Projekt war auf Zuwachs

84 Die Basistexte (aus dem Jahr 1941) in: Walter Lipgens: Europa-Föderationspläne der Widerstandsbewegungen 1940-1945, München 1968, S. 36-53. Eine nach dem Beginn der Integrationspolitik verfasste Positionsbestimmung: Altiero Spinelli: Manifest der europäischen Föderalisten, Frankfurt am Main 1958. Zum politischen Kontext vgl. die Ausführungen in einem dem engsten deutschen Gesinnungsgenossen Spinellis gewidmeten Beitrag: Heinrich Schneider: Was bleibt vom „Europäischen Föderalismus“? Rückblick und Ausblick im Gedenken an Claus Schöndube, in: Otto Schmuck (Hrsg.): Die Menschen für Europa gewinnen – Für ein Europa der Bürger, Bad Marienberg 2008, S. 25-92, vor allem S. 32-47 sowie 51-70.

85 So Lipgens: Europa-Föderationspläne, 1968, S. VII; im ersten Satz des Vorworts zu dem erwähnten Band. Gefragt war, ob man dafür sei, „Europa als Föderation von Staaten zu errichten, die [...] in allen Fragen von gemeinsamem Interesse (Industrieproduktion, landwirtschaftliche Erzeugung, Verkehrswesen, Verteidigung [...] usw.) einer demokratisch gewählten föderalen Regierung unterstellt wären“.

86 Lipgens: Europa-Föderationspläne, 1968, passim.

87 Günstige Umstände kamen dem Vorstoß zugute: Der Kalte Krieg war im Gang, vor allem die USA wollten Westdeutschland vom Besatzungsgebiet zum Partnerstaat umfunktionieren und sein Potenzial zugunsten des Westens stärken und nutzen. Aufgrund des Ruhrstatuts (gemäß einem Abkommen vom 29. April 1949, zwischen Frankreich, Großbritannien, den Beneluxländern und den USA) war die dortige Industrie von einer Ruhrbehörde kontrolliert worden (die Verteilung der Produkte eingeschlossen). Ihr gehörten Vertreter der genannten Staaten sowie die drei Westzonen-Militärgouverneure an. Am 23. Mai 1949 wurde das Grundgesetz verkündet, im September konstituierte sich die erste Bundesregierung, das Besatzungsstatut trat in Kraft, es gab keine Militärregierungen mehr, sondern Hohe Kommissare. Im November 1949 brachte das ‚Petersberger Abkommen‘ einige Erleichterungen für die Bundesrepublik, etwa die Reduktion der Demontagen deutscher Industrieanlagen zugunsten der Siegermächte; im Gegenzug war die Bundesregierung bereit, sich an der Ruhrbehörde zu beteiligen. Aber die Kontrolle der westdeutschen Schwerindustrie durch ein von den Siegermächten dominiertes Organ war nicht mehr zeitgemäß. Auch wenn es noch einiges kommunikatives Hin und Her gab – im Grunde trat die Hohe Behörde an die Stelle der Ruhrkontrollbehörde – geschah dies im Zeichen zweier entscheidender Veränderungen: Zum einen verloren die USA und Großbritannien ihre Mitentscheidungsbefugnis (die Briten hatten von vornherein wissen lassen, sie seien an der Mitgliedschaft in der neuen Montanunion nicht interessiert, weil für Monnet der supranationale Charakter nicht verhandelbar war). Zum anderen war die neue Einrichtung nicht mehr nur für die Potenziale eines besiegtens Landes zuständig, sondern für die aller teilnehmenden Staaten. Wenn aber alle Mitglieder des Ganzen zugleich Subjekte und Objekte der Kontrolle sind, wird diese partnerschaftliche Kontrolle eine gemeinsame Politik.

angelegt, im Schuman-Plan war vom „Grundstein einer Föderation“ die Rede.<sup>88</sup> Dass Monnet die Hohe Behörde als „Symbol der zu gründenden Gemeinschaft“ bezeichnete,<sup>89</sup> zeigt übrigens, dass ihm der Zusammenhang von Institutionen und identitätsbezogenen Bewusstseinsorientierungen klar war (auch wenn er die entsprechenden Begriffe nicht verwendete).

Das bedeutete neue Vorgaben für die Diskussion über das, was daraufhin europäische Identität genannt wurde. Der Gedanke an eine europäische Nation umfassenden Charakters, wodurch die bisher souveränen Nationalstaaten zu Subsystemen und ihre Völker zu Nationalitäten degradiert würden, passte nicht mit der nunmehrigen Integration und den für sie maßgeblichen Leitbildern zusammen. Die Europäischen Gemeinschaften bedurften zu ihrer Funktionsfähigkeit einer Legitimitätsbasis, die ihr nicht einfach durch die Mitgliedstaaten gewährt wurde (wie bei internationalen Organisationen). Im Dienste des europäischen Gemeinwohls (eingeschränkt auf bestimmte Politikbereiche) waren sie mit eigenen Hoheitsbefugnissen ausgestattet worden und auf die Akzeptanz ihrer Entscheidungen („Rechtsgehorsam“) angewiesen. Dazu war sie sozusagen auf ein abgeschwächtes und aufgabenspezifisch eingegrenztes funktionales Äquivalent zum Nationalbewusstsein angewiesen. Eben dazu wurde der Ausdruck europäische Identität üblich; er entspricht der Supranationalität so wie der Ausdruck Nationalbewusstsein der Staatsnation beziehungsweise der Nationalstaatlichkeit. Zum Verständnis ist es wichtig, dass Supranationalität nicht Entmachtung oder gar Ersetzung der Nationen (als Identitätsträger) oder auch der Nationalstaaten als ihrer politischen Gestalten bedeutet. Vielmehr ruht sie auf ihnen, sie sind und bleiben die Basis der Gemeinschaften und auch der Europäischen Union:

Die Diskussion wurde substantiell dadurch angereichert, aber auch erschwert, dass Supranationalität unterschiedlich verstanden und beurteilt wurde.<sup>90</sup> Dazu wurden im Lauf der Zeit vielerlei Interpretationen präsentiert. Weitgehend an Bundesstaatsvorstellungen ange-

---

88 Dazu Schneider: *Supranationale Integration*, 2015, vor allem S. 13-16. ‚Föderation‘ war damals ein mehrdeutiger Ausdruck. Auch Staatenvereinigungen, die lockerer waren als Bundesstaaten von der Art der USA oder der Bundesrepublik, konnten gemeint sein. Ein Teilnehmer an den Verhandlungen über den Schuman-Plan erinnerte daran, dass schon Aristide Briand 1930 die Schaffung einer „Organisation d’un Régime d’Union fédérale européenne“ vorgeschlagen hatte. Monnet hatte die Hohe Behörde als einzige Institution der Montanunion ins Auge gefasst (daneben einen ‚arbitre‘, keineswegs etwa mit dem späteren Gerichtshof vergleichbar). Mosler berichtet: Erst die Vertreter anderer Länder brachten die Ideen des Gerichtshofs und eines parlamentarischen Organs ins Spiel; das sahen sie offenbar auch als Konsequenz des föderalen Zielkonzepts. Die Ausdrücke supranational und Integration seien irgendwann im Diskussionsprozess aufgekommen und sofort verstanden worden, im Sinn einer „überstaatlichen Verschmelzung von Funktionen, die die Staaten bisher allein oder allenfalls koordiniert ausgeübt hatten“. Die von den Juristen disputierte Alternative, ob es sich um die gemeinsame Ausübung staatlicher Befugnisse handeln würde oder Kompetenzen, die die Staaten zugunsten einer neuen, eigenen Instanz abgeben, wurde durch die Vertragsformulierungen nicht beantwortet. Auch der Begriff ‚Communauté‘ (Gemeinschaft) wurde sozusagen neu eingeführt (mindestens als Bezeichnung für einen Aufgabenträger supranationaler Integration) und bezeichnet ein Gemeinwesen mit eigener Rechtsordnung. Vgl. Hermann Mosler: Die Entstehung des Modells supranationaler und gewaltenteilender Staatenverbindungen in den Verhandlungen über den Schuman-Plan, in: Ernst von Caemmerer/Hans-Jürgen Schlochauer/Ernst Steindorff (Hrsg.): *Probleme des europäischen Rechts*. Festschrift für Walter Hallstein zu seinem 65. Geburtstag, Frankfurt am Main 1966, S. 355-386, hier S. 359, 366, 367, 371, 375 und 382.

89 Nach ebenda, S. 364.

90 Die Verhandlungsführer der Gründerstaaten waren sich weitgehend einig; für später beitretende Mitgliedstaaten waren Indizien der Mehrdeutigkeit vielleicht geeignet, die Akzeptanz der Supranationalität zu erleichtern.

lehnt war die offizielle deutsche Sicht;<sup>91</sup> diametral entgegengesetzt war die französische in der Ära Charles de Gaulles: Die Entscheidungsbefugnis über europäische Probleme sei den Mitgliedstaaten vorbehalten, Supranationalität sei nur ein technisches Hilfsmittel, dessen sich die Regierungen bedienen würden.<sup>92</sup>

Die Streitigkeiten darüber waren über Jahrzehnte hinweg im Gang; ganz zu Ende sind sie bis heute nicht, wiewohl das Engagement für das in Richtung auf eine föderale Union ausgerichtete Verständnis von Supranationalität schwächer geworden ist. Ob die zunehmende Einsicht in die Unzulänglichkeit des Konzepts von ‚Maastricht‘ das ändern wird, ist fraglich.

### *Kollektividentität in dynamischen Gesellschaften: Wandel, Gegnerschaft, Feindschaft*

In früheren Zeiten sind die Inhalte kollektiver politischer Identität von den Mitgliedern des jeweiligen Gemeinwesens als weitgehend oder zur Gänze vorgegeben angesehen worden, etwa als Stiftungen einer höheren Macht oder als Ergebnis der Geschichte. Aufgegeben war ihre bejahende Vergegenwärtigung.

91 Vgl. die dem Bundestag vorgelegte regierungsamtliche Begründung des Montanvertrags: „Der Kern des Vertragswerks liegt in der Errichtung der Europäischen Gemeinschaft [...] als einer mit eigenen Hoheitsbefugnissen ausgestatteten übernationalen Gemeinschaft [...]. Der Vertrag schafft [...] ein europäisches Gebilde verfassungsrechtlicher Gattung“. Vgl. Entwurf eines Gesetzes betreffend den Vertrag über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl vom 18. April 1951, Deutscher Bundestag: Drucksache 1/2401, Anlage 3, S. 4. Ebenso die dem Bundestag unterbreitete amtliche Begründung des EWG-Vertrags. Vgl. Entwurf eines Gesetzes zu den Verträgen vom 25. März 1957 zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Europäischen Atomgemeinschaft, Deutscher Bundestag: Drucksache 2/3440, Anlage C, S. 108. Siehe dazu Carl Friedrich Ophüls, der als Jurist an den Gründungsverhandlungen wesentlich beteiligt, seinerzeit Botschafter, dann Honorarprofessor an der Universität Frankfurt am Main war: Carl Friedrich Ophüls: Zur ideengeschichtlichen Herkunft der Gemeinschaftsverfassung, in: Ernst von Caemmerer/Hans Jürgen Schlochauer/Ernst Steindorff (Hrsg.): Probleme des europäischen Rechts, Frankfurt am Main 1966, S. 387-413. Ausführlicher auch schon: Carl Friedrich Ophüls: Staatshoheit und Gemeinschaftshoheit, in: Recht im Wandel, Köln 1965, S. 519-590. Wie nachhaltig diese Sicht die deutschen Vorstellungen geprägt hat, kann man zum Beispiel noch der 20. Auflage der hochgeschätzten „Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland“ von Konrad Hesse, Heidelberg 1995, entnehmen; siehe schon im Vorwort (S. V); die Aussage, dass im Zuge der „europäischen Einigung“ der „nationale Staat [...] nur noch als Teil eines größeren Ganzen begriffen werden kann“, und dann die eingehendere Darlegung auf S. 49-51. Die „Normativität“ der nationalstaatlichen Verfassung „kann jeweils nur noch denjenigen nicht ein für allemal feststehenden Bereich erfassen, den die neuen, das nationale Recht überlagernden Ordnungen freilassen“ (S. 50). Der Autor war auch ein angesehenes und einflussreiches Mitglied des Bundesverfassungsgerichts. Damals hatte es schon mehrmals integrationspolitische Krisen und sich daraus ergebende Anfechtungen der Supranationalität gegeben, umso beachtlicher waren seine Thesen: „Der nationale Staat kann nur noch als Teil eines größeren Ganzen begriffen werden“ und seine Verfassung hat „ihre bisherige Suprematie und Reichweite verloren“. Dass im Kollisionsfall das supranationale Recht dem nationalen grundsätzlich vorgeht (abgesehen von den sozusagen aller Disposition entzogenen Bestimmungen von Art. 79 Abs. 3 des Grundgesetzes), ist nicht Ausdruck einer europäischen Ideologie: „Die unmittelbare Geltung des Gemeinschaftsrechts und sein Vorrang vor dem nationalen Recht sind Voraussetzung der Funktionsfähigkeit der Gemeinschaft“.

92 Nach seinem Amtsantritt 1958 setzte Charles de Gaulle eine neue Verfassung durch (die der „Fünften Republik“), die die bisherigen Bestimmungen über mögliche Einschränkungen der Souveränität nicht mehr enthielt. Im Jahr 1960 erklärte er zum Thema Europäische Zusammenarbeit: „Es ist eine Schimäre zu glauben, man könne etwas Wirksames schaffen und die Völker würden etwas billigen, was außerhalb oder über dem Staat stehen würde [...]. Gewisse mehr oder weniger supranationale Einrichtungen [...] haben ihren technischen Wert, aber sie haben keine politische Autorität und politische Wirksamkeit [...]. Es ist ganz natürlich, daß die Staaten Europas für ihre gemeinsamen Probleme über besondere Einrichtungen verfügen, um ihre Entscheidungen vorzubereiten und gegebenenfalls durchzuführen, aber diese Entscheidungen [...] können nur ihnen zustehen.“ Zitiert nach: Pressekonferenz von Staatspräsident de Gaulle in Paris am 5. September 1960, in: Europa-Archiv 21/1960, S. D 297-D 307, hier S. D 304. Wie sich aus dem ersten zitierten Satz ergibt, betrachtete der Präsident also auch eine vom Nationalbewusstsein unterscheidbare europäische Identität der Bürger als eine Schimäre.

Das ist, vor allem in „pluralistischen“ und Demokratie bejahenden Gesellschaften und Staaten, anders geworden. Worüber die Mitglieder zur Sicherstellung kollektiver politischer Identität einig sein sollten, ist umstritten. Georg Simmel hat schon 1908 den Streit als eine wichtige Vergesellschaftungsform dargestellt, sowohl unvermeidlich wie (zumeist) auch produktiv;<sup>93</sup> „streitmäßige Beziehungen“ tun einem gesellschaftlichen Gebilde jedoch immer nur in der Korrelation mit einigenden Kräften gut.<sup>94</sup> Das hat beispielsweise Ernst Fraenkel seinem Konzept „dialektischer“ beziehungsweise „pluralistischer Demokratie“ zugrunde gelegt.<sup>95</sup> Die Frage liegt nahe, ob die kollektive politische Identität ganz dem „unstreitigen“ Sektor zurechenbar oder gar mit ihm identisch wäre. Müsste also zum Beispiel das Nationalbewusstsein die bestandssichernde und deshalb nicht bestreitbare Basis des demokratischen Nationalstaats bilden? Offenkundig gibt es über einzelne Gehalte der kollektiven Identität Kontroversen, etwa über die identitätskonstitutive Bedeutung von Geschichtsbildern, von religiösen Identitätselementen (Sind wir eine christliche Nation? Können Muslime zu uns gehören?), von Stolz oder Scham verdienenden Bestandteilen der Vergangenheit (womöglich auch der Gegenwart). Was ist von solchen Streitigkeiten zu halten? Sind sie als selbstverständlich hinzunehmen oder sollten sie mehr oder minder massiv eingedämmt werden? Jedenfalls ist der Gehalt kollektiver politischer Identitäten historisch wandelbar.

Rechtsstaatliche und pluralistische Demokratien verlangen von ihren Bürgern das Ja zu sogenannten Grundwerten; zumindest die Enthaltung von gegen sie gerichteten Aktivitäten (auch kommunikativen). Auch darüber sind indessen Auseinandersetzungen unvermeidlich. Sie können einen produktiven Sinn haben, da „Grundwerte“ zwar häufig beschworen und mit einem hohen Verbindlichkeitsanspruch ausgestattete Sprachsubstantive sind, sie können aber aufgrund ihres abstrakten Charakters unterschiedlich interpretiert werden, und zwar je für sich und in Bezug auf Zusammenhänge und Spannungen zwischen ihnen (vielleicht ist gerade das der Grund für die Beliebtheit des Ausdrucks).

Andererseits erfüllen auch politische Kontroversen – zum Beispiel Parlamentsdebatten oder Wahlkämpfe – eine rituelle Funktion; sie tragen eher zur Stabilisierung des politischen Systems bei, als dass sie es in Zerfallsgefahr bringen.<sup>96</sup>

Das ist aber nur dann so, wenn die Gegnerschaft zwischen den Streitparteien sich nicht zur Feindschaft zuspitzt. Der Feind ist der Andere, der Fremde, seine Durchsetzung in einem Konflikt bedeutet die Negation der eigenen Art von Existenz; der Kampf gegen ihn wird zur Aufrechterhaltung der eigenen Art zu existieren geführt; dazu ist seine definitive

---

93 Georg Simmel: Soziologie. Untersuchungen über die Form der Vergesellschaftung, Leipzig 1908, S. 247-339.

94 Ebenda, S. 253.

95 Ernst Fraenkel: Um die Verfassung, in: Die Gesellschaft 10/1932, S. 297-312: Es geht darum, „die vorhandenen Gegensätze aufzudecken und sich frei entfalten zu lassen“. In jeder politischen Gemeinschaft stehen „ein streitiger und ein unstreitiger Sektor“ von Überzeugungen und Vorhaben einander gegenüber. Ernst Fraenkel: Der Pluralismus als Strukturelement der freiheitlich-rechtsstaatlichen Demokratie, in: Frank Nuscheler/Winfried Steffani (Hrsg.): Pluralismus. Konzeptionen und Kontroversen, München 1972, S. 148: Der Pluralismus halte „zwar ein Minimum von Homogenität für erforderlich, jedoch ein Maximum von Homogenität nicht für erstrebenswert“.

96 Vgl. Murray Edelman: Politik als Ritual. Die symbolische Funktion staatlicher Institutionen und politischen Handelns, Frankfurt am Main 1976, S. 106. Der kämpferische Aktivist lehnt die Diskussion ab.

Entmachtung nötig.<sup>97</sup> Feindschaft ist die absolute Antithese zu Freundschaft und Solidarität. Sie sprengt kollektive Identität, die mit bloßer Gegnerschaft durchaus vereinbar ist.<sup>98</sup> Das verdient hier in Erinnerung gebracht zu werden, weil Feindschaft neuerdings auch in ganz anderen Kontexten zum Thema (und zur Parole von Aktivisten) geworden ist: im politischen Prozess innerhalb politischer Gemeinwesen und in der Auseinandersetzung im Rahmen der Europäischen Union. Was dies für das Problem der politischen Identität bedeuten mag, ist bislang kaum diskutiert worden.

Weiter oben<sup>99</sup> wurde die (inzwischen modifizierte) Politik von Tsipras und seiner SYRIZA (ursprünglich ein Bündnis von Kommunisten, Trotzisten und Maoisten) angesprochen. Die konfrontationslüsterne Kompromissunwilligkeit hatte in ‚Brüssel‘ und in führenden Mitgliedstaaten verständnisloses Befremden ausgelöst. Dabei war wohl eine hierzulande wenig beachtete Konzeption von Politik (oder, *sit venia verbo*, von Antipolitik) im Spiel.<sup>100</sup> Ähnliche Bestrebungen hatte es schon in Bolivien, Ecuador und Venezuela gegeben, in Gestalt einer mit Vorbedacht populistisch bezeichneten Sammlungsbewegung des Volkes, zumindest im Namen und zur Mobilisierung des Volkes, nämlich der ausgebeuteten und unterdrückten großen Mehrheit. Ein radikaler, schicksalsbestimmender Kampf gegen die Mächtigen sollte die bestehende Herrschaftsordnung zerschlagen. Dabei ging es auch um nichts weniger als die Substanz der kollektiven Identität; das macht die Sache im hier behandelten Kontext bedeutsam. Der maßgebliche Theoretiker, Ernesto Laclau,<sup>101</sup> proklamierte, in marxistischer Tradition, einen unversöhnlichen Antagonismus zwischen der Masse der Unterdrückten und den Herrschenden ausdrücklich als Freund-Feind-Verhältnis.

Der Umsturz sei aber nicht auf den bisher verfolgten Wegen erreichbar; das ist in seiner Sicht in einer Sozialkultur begründet, so wie das Antonio Gramsci in seiner „Philosophie der Praxis“ entwickelt hat; Zentralbegriff ist dabei die in einer Gesellschaft etablierte „Hegemonie“.<sup>102</sup> Die Stabilität des Herrschaftssystems beruhe nicht nur auf ökonomischen Druckmitteln, Einschüchterung und Gewalt, sondern vor allem auf der Durchdringung der Zivilgesellschaft mit legitimierenden Vorstellungen über die soziale Lebenswelt. Diese Hegemonie leiste die kulturelle Stabilisierung der bestehenden Verhältnisse. Ihre Destruktion sei die grundlegende Voraussetzung für den Erfolg revolutionärer Aktionen. Gramscis Hegemonie ist sozusagen die Bezeichnung für eine zu bekämpfende, im Effekt Ungerechtigkeit gewährleistende kollektive Identität einer Gesellschaft. Hauptaufgabe der im Dien-

97 Grundlegend Carl Schmitt: *Der Begriff des Politischen*, in: *Probleme der Demokratie*, Deutsche Hochschule für Politik: Schriftenreihe „Politische Wissenschaft“ Heft 5, Berlin 1928, S. 1-34, hier S. 11. „Die Feindschaft kann ihre Kraft aus den verschiedensten Bereichen menschlichen Lebens ziehen [...], aus religiösen, ökonomischen und moralischen Gegensätzen – aber wenn es ernst wird, treten solche Gegensätze zurück; sie werden von der Feindschaft selbst und als solcher überboten“.

98 Ebenda, S. 6.

99 Siehe oben „Der Fall Griechenland“.

100 Der Verfasser verdankt erste Hinweise Jan Werner Müller: *Ein linkes Projekt*, in: *Süddeutsche Zeitung*, 7.7.2015. Der in Princeton, N.J., lehrende Autor hatte seine Thesen schon im Jahre 2013 beim Institut für die Wissenschaften vom Menschen in Wien vorgetragen.

101 Der gebürtige Argentinier Laclau (1935-2014) lehrte lange Zeit an der Universität in Essex; dort studierte unter anderem Tsipras' zeitweiliger Finanzminister Varoufakis. Siehe zum Beispiel Ernesto Laclau/Chantal Mouffe: *Hegemonie und radikale Demokratie. Zur Dekonstruktion des Marxismus*, Wien 2006.

102 Antonio Gramsci: *Briefe aus dem Kerker*, Berlin 1956 (*Quaderni del carcere*, verfasst 1929-1935); Antonio Gramsci/Gilbert Moget/Armand Monjo: *Oeuvres Choiesies*, Paris 1959. Eine übersetzte Auswahl seiner Schriften erschien 1967 unter dem Titel „Philosophie der Praxis“ („Filosofia della Prassi“ nannte er aus Tarngründen den Marxismus und insbesondere seine Version). Vgl. Antonio Gramsci: *Philosophie der Praxis*, Frankfurt am Main 1967.

ste von Menschlichkeit und Gerechtigkeit stehenden Politik sei ihre Ersetzung durch eine ganz andere.<sup>103</sup> Der grundlegende und entscheidende Kampf um die Freiheit und Gerechtigkeit finde als Ringen um die in der Zivilgesellschaft akzeptierte kollektive Hegemonie statt.<sup>104</sup>

Laclau leitet daraus die Folgerung ab, es gelte eine revolutionäre Bewegung ins Leben zu rufen, die den Antagonismus extrem zuspitzt. Dies bewahrt die fortschrittlichen Kräfte davor, halbherzig zu agieren, sich auf fragwürdige Kompromisse einzulassen und so von der herrschenden politischen Kultur vereinnahmt zu werden. „Das Volk“ müsse dazu gebracht werden, sich als eine schlichtweg homogene Einheit zu begreifen, und so auf der anderen Seite auch seinen Feind.<sup>105</sup>

Solche an Mythen gemahnende Sichtweisen verbreitete nicht nur SYRIZA in Griechenland, sondern auch „Podemos“ („Wir können“) in Spanien, gegründet Anfang 2014 und geführt von Pablo Iglesias Turrión,<sup>106</sup> in etwa auch Beppe Grillos „Fünf Sterne“-Bewegung in Italien – das Stichwort Antipolitik ist dafür ein Indiz.<sup>107</sup> Die Forderungen des Volkes müssen auf einen schlagkräftigen gemeinsamen Nenner gebracht werden, unter Ausschaltung aller Differenzierungen. Dem entspricht es auch, dass die, nach der Abkehr Tsipras' von seiner kompromissfeindlichen Politik, aus SYRIZA ausscheidenden Extremisten ihre Bewegung „Volkseinheit“ nannten.<sup>108</sup>

SYRIZA ist also einer Abspaltung anheimgefallen und auch „Podemos“ hat mittlerweile an Popularität verloren.<sup>109</sup> Was bedeutet das alles? Handelt es sich nur um eine vorübergehende populistische Konjunktur? War Tsipras wirklich der überzeugte Prophet, der sich von seinem Kurs und von der zugrunde liegenden Überzeugung nicht abbringen ließ? Oder war das Auftreten von SYRIZA und ihres Chefs eine Inszenierung? So etwas ist in

103 Eine Hauptaufgabe spricht Gramsci dabei den Intellektuellen zu; nicht nur für die Erarbeitung politischer Aktionsstrategien im engeren Sinn, sondern im Ringen um das in der Zivilgesellschaft herrschende soziale Selbstverständnis.

104 Eine solche Diagnose hat nicht nur Gramsci vorgelegt. Vgl. zum Beispiel Heller: Politische Demokratie und soziale Homogenität, 1928, S. 43-44: „Die ökonomische und zivilisatorische Überlegenheit gibt den Herrschenden genügend Mittel in die Hand, um durch direkte und indirekte Beeinflussung der öffentlichen Meinung die politische Demokratie in ihr reales Gegenteil zu verkehren. Durch finanzielle Beherrschung von Partei, Presse, Film und Literatur und gesellschaftliche Influenzierung von Schule und Hochschule vermag sie [...] es zu einer virtuosen Beeinflussung [...] nämlich des politischen Willensbildungsprozesses, vor allem der Wahl der Volksvertreter, HS] zu bringen, sodass alle demokratische Form gewahrt und eine Diktatur dem Inhalt nach errichtet wird“.

105 Der Kampf darf nicht zum stabilisierenden Ritual umfunktioniert werden: Der wirklich entschlossene Kämpfer lehnt Diskussionen, die zu Kompromissen oder gar Übereinkünften führen könnten, ab. Vgl. Edelman: Politik als Ritual, 1976, S. 105.

106 Iglesias (ob seiner Haartracht populär „La Colerta“, der Pferdeschwanz, genannt) ist Professor der Politikwissenschaft. Die linksrevolutionäre Bewegung muss, betont er, mit dem Volk identifiziert werden können, als ein neues ‚Wir‘, mit ‚La Casta‘ als feindlichem Gegenüber dem Inbegriff des Systems, seiner Lenker und Nutznießer. Iglesias' engere Führungsriege besteht größtenteils aus Kollegen – das entspricht Gramscis These von der Schlüsselrolle der Intellektuellen. Siehe Robert Misik: Die schleichende Revolution, in: Wiener Zeitung, 26.9.2015.

107 Grillo will nicht nur das bisherige System abschaffen, sondern propagiert eine „digitale Polis“ als neuartige direkte Demokratie, basierend auf dem Internet. Dazu Jacques de Saint Victor: Die Antipolitischen. Mit einem Kommentar von Raymond Geuss, Hamburg 2015.

108 Siehe Der Standard: Griechische „Volkseinheit“ wirbt um Yanis Varoufakis, 24.8.2015; ferner Gianluca Wallich: Kopf des Tages – Mathematiker als Fahnenträger der Syriza-Sezession, in: Der Standard, 24.8.2015.

109 Siehe Jan Marot: Wir können wohl doch nicht, in: Profil 31/2015, S. 46. Robert Misik meint, „Podemos“ werde wohl mit „Teilen der ‚Kaste‘ kooperieren müssen“, in manchen Regionen kooperiere sie mit der sozialdemokratischen PSOE (Partido Socialista Obrero Español), die zusammen mit der konservativen „Volkspartei“ (Partido Popular, PP) das System trägt. Vgl. Misik: Die schleichende Revolution, 2015.

der heutigen politischen Welt nichts Besonderes,<sup>110</sup> aber es könnte ja sein, dass es der hochbegabte Politiker eben im Wissen darum unternommen hat, mit seinem Projekt das ‚gewöhnliche‘ Politiktheater, in der Meinung, dass es von vielen Wählern ohnehin als solches durchschaut und nicht mehr ganz ernst genommen wird, zu überbieten, wozu es nahe lag, sich aus dem üblichen Spiel distanzierend herauszuheben? Dann wäre das Vorhaben, die bisherige kollektive Identität durch eine andere zu ersetzen, ein genialer Trick gewesen.

Bekannter als Laclau ist in unseren Breiten seine Witwe Chantal Mouffe. Sie hat allerdings seine Sicht modifiziert:<sup>111</sup> Politik darf heftige Auseinandersetzungen nicht scheuen, aber die Konflikte dürfen nicht so weit gehen, dass der Gegner ausgeschaltet, gar existenziell bedroht wird – an die Stelle von „Antagonismus“ müsse „Agonismus“ treten, leidenschaftliche Konfliktaustragung eingeschlossen; Zuspitzung zur Feindschaft nicht.<sup>112</sup> Das schließt auch Streit um substantielle Gehalte kollektiver politischer Identität ein. Wie man mit dem Aufkommen von echten Feindschaften in der Auseinandersetzung um kollektive politische Identitäten umgehen soll, bleibt auch daraufhin eine offene Frage.

### **Ausblick: Was wird aus der europäischen Identität?**

#### *Vergessene Eidshelfer*

Das Nachsinnen über den Begriff kollektiver Identität geht bis in die Frühzeit der Theorie der Politik zurück.<sup>113</sup> Dass „homónoia“, die geistige Übereinstimmung, für die Polis das „größte Gut“ ist, war schon früheren Autoren geläufig.<sup>114</sup> Aristoteles bezeichnet sie als die wichtigste Grundlage der Polis; ohne sie könnte das politische Gemeinwesen nicht existieren. Er begreift „homónoia“ als Übereinstimmung im Geist. Sie ist die positive Antithese zur zerstörerischen „stasis“. Die beiden Begriffe muten an, als würden sie die Anti-

110 Vgl. Sabine R. Arnold/Christian Fuhrmeister/Dietmar Schiller: Hüllen und Masken der Politik. Ein Aufriss, in: Sabine R. Arnold/Christian Fuhrmeister/Dietmar Schiller (Hrsg.): Politische Inszenierung im 20. Jahrhundert, Wien 1998, S. 7-24; breiter angelegt Herbert Willems/Martin Jurga (Hrsg.): Inszenierungsgesellschaft, Wiesbaden 1998; auch schon Fritz Plasser/Peter A. Ulram: Unbehagen im Parteienstaat, Wien 1982, Abschnitt 3.2: Politik als Ritual und Theater, S. 79-89.

111 Chantal Mouffe: Über das Politische – Wider die kosmopolitischen Illusionen, Frankfurt am Main 2007; Chantal Mouffe: Das demokratische Paradox, Wien 2008; Chantal Mouffe (Hrsg.): Agonistik: Die Welt politisch denken, Berlin 2014; Chantal Mouffe: Ein agonistischer Ansatz für die Zukunft Europas, in: Chantal Mouffe (Hrsg.): Agonistik: Die Welt politisch denken, Berlin 2014, S. 77-105; einige Argumente aus diesem Band auch in Chantal Mouffe: Radikale Politik und die echte Linke, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 12/2004, S. 73-83. Der Schlusssatz lautet: „Der Ruf nach Demokratie [...] kann nur dann dauerhafte Veränderungen hervorbringen, wenn die [...] engagierten Aktivisten [...] sich darauf einlassen [...], einen ‚Stellungskrieg‘ zu führen, der auf die Radikalisierung demokratischer Institutionen und die Errichtung einer neuen Hegemonie abzielt.“ Robert Misik zufolge soll sie kürzlich zusammen mit Íñigo Errejón, dem stellvertretenden Podemos-Vorsitzenden, unter dem Titel „Construir Pueblo“ (Das Volk schaffen) publiziert haben. Vgl. Misik: Die schlechende Revolution, 2015.

112 Auch Mouffes Agonismus ist der Sache nach nichts Neues. Vgl. etwa Heller: Politische Demokratie und soziale Homogenität, 1928, S. 39, 41: Er postuliert dort „soziale Homogenität“ als Bestandsvoraussetzung für ein politisches Gemeinwesen; diese kann indessen „niemals Aufhebung der notwendig antagonistischen Gesellschaftsstruktur bedeuten. Soziale Homogenität ist immer ein sozialpsychologischer Zustand, in welchem die stets vorhandenen Gegensätzlichkeiten und Interessenkämpfe gebunden erscheinen durch ein Wir-Bewusstsein und -gefühl, durch einen sich aktualisierenden Gemeinschaftswillen.“ Den Begriff der Homogenität verwendet Heller offenbar in Anlehnung an Schmitt. Vgl. Schmitt: Verfassungslehre, 1928.

113 Athanasios Moulakis: Homonoia. Eintracht und Entwicklung eines politischen Bewusstseins, München 1973. Die Studie widmet sich ausführlich der Vorgeschichte der aristotelischen Lehren, die sich in der „Nikomachischen Ethik“ und in der „Politik“ finden. Zu Aristoteles selbst siehe ebenda, Kap. VI, S. 97-104.

114 So etwa dem fast zwei Generationen vor Aristoteles wirkenden Sokrates-Schüler Xenophon. Siehe ebenda, S. 24-25.

these von Freund und Feind vorwegnehmen.<sup>115</sup> „Homónoia“ begreift Aristoteles als „philia politiké“, die die Polisbürger einigende „Freundschaft“.<sup>116</sup> Die um die Polisordnung Bemühten (die Gesetzgeber) scheinen sich mehr um diese Freundschaft zu bemühen als um die Gerechtigkeit. Die Gesetzgeber und Bürger verpflichten sich auf sie mit einem Eid.<sup>117</sup> Sie bedeutet nicht „homodoxía“, unterschiedslose Übereinstimmung in irgendwelchen Dingen, sondern das gemeinsame und einigende Streben nach dem „sýmpheron“, dem Gemeinwohl,<sup>118</sup> und ist eine erstrebenswerte (= tugendhafte und vernünftige) Haltung.

Es hat lang gedauert, bis ein Politiktheoretiker abermals der kollektiven Identität eine mit den aristotelischen Sichtweisen vergleichbare Hauptrolle zugeschrieben hat; eigentümlicherweise in einem für das Thema dieser Arbeit besonders interessanten Kontext: im Zusammenhang mit mehrstufigen, föderalen Gemeinwesen. Es handelt sich um Carl Schmitts „Verfassungslehre des Bundes“.<sup>119</sup> Da der Autor den Ausdruck Identität nicht verwendet, sind seine Thesen bislang kaum in Erörterungen über die europäische Identität einbezogen worden, obschon die Diskussion über die Alternative eines Staatenbundes oder eines Bundesstaates als Ziel der Integrationspolitik seit deren Beginn (und schon vorher) immer wieder geführt wurde.

Schmitts Hauptthese besagt: Über die juristischen Verfassungsprobleme eines föderalen Gemeinwesens hat es immer wieder Antinomien gegeben, vor allem über den Umgang mit Konflikten zwischen Bund und Gliedern, trotz gängiger Doktrinen (denen zufolge im Staatenbund die Glieder die Entscheidungsmacht in ihren Händen haben, während im Bundesstaat dieser darüber verfügt). Dem liegt aber eine fundamentale Fehleinschätzung des Wesens solcher Gebilde zugrunde. Jeder Bund beruht nach Schmitt auf einer wesentlichen Voraussetzung, nämlich der Homogenität aller Bundesglieder – auf einer „substantiellen Gleichartigkeit“, die eine „seinsmäßige Übereinstimmung“ der Gliedstaaten begründet, sodass der extreme Konfliktfall nicht eintritt.<sup>120</sup> Dessen Ausbruch versuchen im typi-

115 Die Tyrannis war für die alten Griechen nicht etwa eine Polisverfassung, sondern die Antithese zu Polis. Man könnte sagen, zwischen dem Tyrannen und den ihres Bürgerstatus beraubten Beherrschten besteht Feindschaft. Siehe ebenda, S. 30.

116 Für die konkrete athenische Polis gibt es keinen Ausdruck, der sie als ein bestimmtes verfasstes Gemeinwesen bezeichnet (wie ‚res publica Romana‘, ‚United Kingdom of Great Britain‘ oder ‚Bundesrepublik Deutschland‘). Die Bezeichnung im Griechischen lautet ‚hoi Athenaiói‘, ‚Doe Athener‘. Schon daraus ergibt sich übrigens die Unangemessenheit der Bezeichnung einer Polis als ‚Staat‘.

117 Ebenda, S. 25.

118 Zur Übersetzung des ‚sýmpheron‘ als Gemeinwohl siehe den Artikel: Gemeinwohl, in: Joachim Ritter (Hrsg.): Historisches Wörterbuch der Philosophie, Band 3, Basel/Stuttgart 1974, S. 248-258, hier S. 249. Der Gegenbegriff zu ‚sýmpheron‘ ist ‚ádikon‘, das nicht der ‚díkē‘ (dem Rechten) Entsprechende.

119 Schmitt: Verfassungslehre, 1928, S. 363-391.

120 Weder sind in einem echten Bund die Mitgliedstaaten einfach subordiniert, noch der Gesamtstaat ihnen. Ein Verfassungsvertrag begründet nicht die politische Einheit, sondern setzt sie voraus. Die Ausdrücke „substantielle Gleichartigkeit“ und „seinsmäßige Übereinstimmung“ scheinen zu suggerieren, es handle sich nicht nur um objektiv fassbare Sachverhalte, sondern um ontologische. Schmitt wollte offenbar den Juristen, für die er das Buch schrieb, klarmachen, dass es sich nicht um rechtlich einzuführende oder abzuschaffende Gegebenheiten handelt. Schmitt spricht einerseits von der „Homogenität der Bevölkerung“, also die den Bürgern gemeinsame politische Identität. Sie kann der Substanz nach verschiedenen Gebieten des menschlichen Lebens angehören, etwa eine nationale religiöse, zivilisatorische, soziale oder klassenmäßige oder eine andere Homogenität sein. Es geht also nicht um eine ontologische Substanzeinheit, sondern um eine der Rechtsordnung vorausliegende identitätsstiftende Kraft. Wenn er andererseits von der „Gleichartigkeit des politischen Prinzips“, von konstitutionell-politischen Übereinstimmungen der Gliedstaaten spricht und dazu auf Montesquieus Wort von der für eine „République fédérative“ unerlässlichen Gleichartigkeit der „Natur“

schen Bund die Verantwortlichen zu vermeiden; aber das kann nicht durch irgendwelche Abmachungen, Wünsche oder Beschwörungen sichergestellt werden; unüberwindliche Interessen und Überzeugungen können stärker sein als der gute Wille der politischen Akteure.<sup>121</sup> Dann zerbricht der Bund oder er wird zum – womöglich nicht einmal mehr supranationalen – Staat zusammengeschweißt. Ist das auch, und gerade jetzt, für die europäische Identität bedenkenswert?

*Europäische Identität: kein Problem wissenschaftlicher Begriffsbildung*

„Es gibt wohl keinen Begriff in der aktuellen politischen Debatte, der schwammiger ist als ‚europäische Identität‘“, meint ein namhafter Soziologe.<sup>122</sup> Wenn er recht hat – wie soll dem abgeholfen werden? Wer soll für Klärung sorgen? Historiker? Soziologen? Sozialpsychologen? Politikwissenschaftler? Philosophen? Oder ein interdisziplinäres Konsilium von Vertretern dieser Fächer? Womöglich unter Einbeziehung von Politikern? Oder soll, mag man gar auf ihn verzichten?<sup>123</sup> Dass über kollektive Identität generell zu wenig nachgedacht worden wäre, sodass es keine brauchbare Begriffsbestimmung gibt, wird man kaum behaupten können.<sup>124</sup> Die Schwierigkeit liegt eher im ‚Europäischen‘.

So drängt sich nochmals die Frage auf: Welche Subjekte könnte europäische Identität zusammenhalten und politisch handlungsfähig machen und aufgrund welcher einigenden Kräfte? Die übliche Antwort lautet: die Staaten und ihre Bürger. Herkömmlichen zwischenstaatlichen Organisationen, deren Mitglieder ihre Souveränität unangetastet lassen wollen, wird im Allgemeinen keine politische Identität im vollen Begriffssinn zugesprochen, auch wenn sie sich zu gemeinsamen Werten bekennen (wie die Vereinten Nationen oder die NATO).

Möglicherweise ist es angemessener, sich den Kriterien eines politischen Wir-Bewusstseins der Bürger zuzuwenden.<sup>125</sup> Für die weitestgehende Version einer über Grenzen und Differenzen hinweg ein bejahtes Wir-Bewusstsein tragenden Gemeinschaft ist schon vor

und des „Geistes“ der Gliedstaaten Bezug nimmt, mag man sich fragen, ob er auch hierbei an Sachverhalte denkt, die der rechtlichen Normierung nicht zur Verfügung stehen. Allemal stellt sich im fundamentalen Konfliktfall heraus, wo in einem Bund die bestimmende Macht ihren Sitz hat. Vgl. Schmitt: *Verfassungslehre*, 1928, S. 371 und 376.

121 Ebenda, S. 377.

122 Mit diesem Satz beginnt Maurizio Bach einen Beitrag. Vgl. Maurizio Bach: *Kollektive Identität in Europa. Kritische Anmerkungen zu einem Mythos der Gegenwart*, in: Stefan Kadelbach (Hrsg.): *Europäische Identität*, Baden-Baden 2008, S. 17-24. Im Anschluss an den Einstieg unternimmt er eine Begriffsbestimmung der „kollektiven Identität“. Etwas später schreibt er, der Nationalstaat sei auch in der europäischen Identitätsdebatte das wichtigste Bezugs- und Vergleichsmodell. Wenige Zeilen später liest man: „Welches Vergleichsmodell kommt überhaupt in Frage?“ Das besagt die Ratsamkeit, wenn nicht sogar Notwendigkeit, eine Alternative zu konstruieren. Ebenda, S. 20.

123 Bach macht auf einige Probleme aufmerksam: Gern wird an historisch-kulturelle Traditionsbestände erinnert. Weniger gern an die mit ihnen verbundenen Dichotomien und Paradoxien; da Konzepte kollektiver Identität in aller Regel Stolz aufs Eigene und Abgrenzung von Anderem einschließen, stiftet der Begriff in Bachs Sicht eher Unheil. Ebenda, S. 19 und 20.

124 Dies ist nach der Meinung des Verfassers so, obschon es mancherlei unangemessenen Umgang mit dem Ausdruck gegeben hat, woran auch namhafte Autoren beteiligt waren. Siehe dazu Lutz Niethammer: *Kollektive Identität. Heimliche Quellen einer unheimlichen Konjunktur*, Reinbek bei Hamburg 2000.

125 Gelegentlich wurde die Meinung vertreten, die „Jugend des Kontinents“ würde nicht durch „Sachpolitik und Appelle von Politikern“ geeint, sondern durch Veranstaltungen von der Art des „Eurovision Song Contest“. Siehe Reinhard Göweil: *Euro-Vision*, in: *Wiener Zeitung*, 23.5.2015; siehe auch *Wiener Zeitung*: *Was Europa zusammenhält*, 23.5.2015.

Jahrzehnten der Ausdruck europäisches Volk verwendet worden.<sup>126</sup> Das hat sich nicht durchgesetzt, weil man sich ein entsprechendes politisches Gemeinwesen als Superstaat vorstellte, was eher abschreckend wirkte, und weil man das europäische Volk als eine neue, die bisherigen Nationen umfassende Nation betrachtete, was ebenfalls unattraktiv war, weil mit dem Verlust behafteter nationaler Qualitäten verbunden und politisch auf den problematischen Superstaat angewiesen. Vielleicht ist es eine ungebührliche Vereinfachung, aber man könnte sich an eine, nicht gerade auf Aristoteles, aber doch auf das antike politische Denken zurückgehende These erinnern, die nicht mit modernen Begriffen wie Nation verknüpft ist: Eine prägnante Begriffsbestimmung kollektiver politischer Identität hat Marcus Tullius Cicero gegeben, beruhend auf seiner Definition der ‚res publica‘, des politischen Gemeinwesens: Sie ist ‚res populi‘, die Sache, das Anliegen eines Volkes.<sup>127</sup> Ein ‚populus‘ ist nicht jede Ansammlung („coetus“) von Menschen, die auf irgendeine Weise zusammengerieten, sondern ein „coetus multitudinis iuris consensu et utilitatis communione sociatus“, ein solches einer Menge, die durch die Anerkennung des Rechts und die Gemeinsamkeit des Nutzens zusammengehalten ist.<sup>128</sup> Die Wendung „communio utilitatis“ bereitet kaum Verständnisschwierigkeiten;<sup>129</sup> der nicht ohne Grund zuerst genannte „consensus iuris“ verdient einen erläuternden Hinweis: ‚ius‘ ist das, was sich gebührt, um der Menschlichkeit und der Gerechtigkeit willen; ‚consensus iuris‘ verweist also auf die einigende Ausrichtung auf das, was Recht ist, was zur Verwirklichung des Gebotenen anleitet und was Menschen also auch in der moralischen Ausrichtung und damit im geistigen Leben eint.<sup>130</sup> Das kann unter den heute üblichen und akzeptierten Umständen selbstverständlich nicht eine ideelle Einheitlichkeit bedeuten, den Ausschluss oder die Unterdrückung von Konflikten, nicht nur um materielle Güter, sondern auch um Ideen, weltanschauliche Positionen und dergleichen.<sup>131</sup> Vielmehr gehört zum ‚consensus iuris‘ auch

126 So unter anderem Coudenhove-Kalergi: Paneuropa, 1926; und Altiero Spinelli: Manifest der europäischen Föderalisten, Frankfurt am Main 1958. Vergleichbare Ideen hatte es schon viel früher gegeben, ein oft erwähnter Propagandist war Victor Hugo, der für die Zukunft „Vereinigte Staaten von Europa“ prophezeite, und zwar als die politische Organisation einer Nation (im Singular) namens Europa. Hugo betonte zwar, die „Nationen des Kontinents“ würden „ihre besonderen Eigenschaften und ihre ruhmreiche Individualität nicht verlieren“, aber so wie die Normandie, die Bretagne, Lothringen und die anderen jetzigen Provinzen „sich als Frankreich verschmolzen haben“, werde es „Europa als Republik“ geben. Die zitierten Sätze stammen aus verschiedenen Reden, Botschaften und Publikationen; sie sind zitiert nach Denis de Rougemont: Europa. Vom Mythos zur Wirklichkeit, München 1961, S. 243-246.

127 Das Wort ‚Res‘ verweist auf Güter, auf die Habe, dann auch auf das worum es geht (etwa in einem Rechtsstreit). Siehe Jean-François Courtine: Res, in: Joachim Ritter/Karlfried Gründer (Hrsg.): Historisches Wörterbuch der Philosophie, Band 8, Basel/Stuttgart 1974, S. 892-901, hier S. 892-893.

128 Cicero: De re publica, I, 25, hier im Anschluss an die Übersetzung von Karl Büchner: Marcus Tullius Cicero: Vom Gemeinwesen, 2. Auflage, Zürich 1960, S. 126-127.

129 Cicero zufolge bestehen Gemeinschaften nicht nur, und nicht einmal vor allem, aufgrund der Schwäche („imbecillitas“) des Einzelnen, der sich mit seinesgleichen zusammentun muss, um zu überleben (das war die These von Polybios); selbst wer im Überfluss materieller Güter allein leben könnte, tut das nicht. Die ‚communio utilitatis‘ erinnert allerdings auch an das griechische ‚sýmpheron‘, deswegen weist die Wendung über materielle Begehlichkeiten hinaus. In dem umfangreichen und für das Thema dieses Aufsatzes Berücksichtigung verdienenden Buch von Angela Augustin „Das Volk der Europäischen Union“ wird der Volksbegriff ausführlich behandelt, der klassische Volksbegriff von Cicero jedoch nicht erwähnt, während ein anderer Autor namens A. Augustin auf dessen Begriffsbestimmung sorgsam eingeht (die Rede ist natürlich von Aurelius Augustinus: De Civitate Dei). Vgl. Angela Augustin: Das Volk der Europäischen Union, Berlin 2000.

130 Dazu gehört übrigens, wie unter Freunden, auch die Überlassung von Nutzgütern. Beide einigenden Kräfte befinden sich also nicht etwa in einem beziehungslosen Nebeneinander. Gemeint ist also nicht etwa eine gemeinsame Rechtssetzung oder Gesetzgebung. Die hier gegebenen Erläuterungen gehen zurück auf die Einleitung von Büchner: Marcus Tullius Cicero, 1960. Büchner verweist zur Begründung auf andere Textstellen.

131 Vgl. dazu etwa die oben zitierten Aussagen von Hermann Heller über „Homogenität“ und „Antagonismus“. Vgl. Heller: Politische Demokratie und soziale Homogenität, 1928.

eine (zumindest weitgehende und maßgebliche) Einigkeit über die Zulässigkeit oder gar Wünschbarkeit von ‚dissensus‘ und darüber, ob und inwieweit dieser bis zur Feindschaft gehen darf.

Auch für einen europäischen ‚populus‘ gilt also grundlegend: Worüber er sich einig sein sollte und worüber das nicht erwartbar oder zumutbar ist, das gehört gerade und zentral zum ‚consensus iuris‘. Dass die identitätsstiftende und -prägende ‚communio utilitatis‘ von Anfang an ein wichtiges Motiv für die Integrationspolitik war und geblieben ist, versteht sich von selbst. Ob die tatsächlich zur Wirtschaftsverflechtung eingeleiteten Maßnahmen die am ehesten zweckdienlichen waren, sowohl nach Maßgabe der Effektivität wie der Gerechtigkeit der Resultate, war immer wieder umstritten. So ist das auch heute und daran wird sich wohl kaum etwas ändern. Aber auch der Streit darüber gehört zur Selbstartikulation des ‚populus‘. Das betrifft auch die Auseinandersetzungen über die dem Wohl am ehesten entsprechende Zuteilung von Rechten und Pflichten an die Zwischenglieder, also an die Mitgliedstaaten und an die Regionen. Eine Negation der europäischen politischen Identität wäre es jedoch, die Verbindlichkeit eines das Ganze umfassenden Gemeinwohls ganz abzulehnen; die zugrunde liegende Fixierung auf das vermeintliche Eigeninteresse käme zum Beispiel in der Ablehnung von Mehrheitsbeschlüssen zum Ausdruck. Das hat bereits Simmel klargestellt: Im Fall einer tiefgreifenden Kluft zwischen Mehrheit und Minderheit kann es für die Hinnahme der Entscheidung zwei Gründe geben. Entweder sind die Vielen den Wenigen an Macht überlegen; dann ist die Stimmenzählung ein sublimierender Ersatz für den Machtkampf; der Minderheit wird zugemutet, sich auch ohne einen solchen dem Mehrheitswillen zu unterwerfen. Oder aber es wird der Bestand einer objektiven Gruppeneinheit vorausgesetzt und unterstellt, die Mehrheit ist eher imstande, die Erfordernisse des aufgrund dieser Gemeinsamkeit maßgeblichen Gemeinwohls zu erkennen und zu repräsentieren.<sup>132</sup> Je stärker also die kollektive Identität ist, desto wahrscheinlicher ist die Akzeptanz von Mehrheitsentscheidungen.

#### *Der alternativlose Primat der Politik*

Legt man das hier Dargelegte zugrunde, dann ist europäische Identität, bezogen auf die Europäische Union, keineswegs ein schwammiger Begriff. Was ihren Inhalt ausmacht (was dazu beispielsweise das Unionsrecht verbindlich vorgibt) und was ihn ausmachen sollte (wohin die Europäische Union tatsächlich weiterzuentwickeln wäre), ist umstritten. Die Klärung wird man kaum durch bemühte und aufwendige Raisonnements erwarten können, zum Beispiel historische, philosophische oder sozialwissenschaftliche. Der diesbezügliche Ertrag der vielen dazu präsentierten Publikationen ist relativ.<sup>133</sup> Die Kontroversen drehen sich nicht um die wissenschaftliche Zulänglichkeit diskutabler Definitionsvarianten, sondern um die Grundüberzeugungen, um die Ziel- und um die Wegvorstellungen der Europapolitik. Den Teilnehmern solcher agonistischer Auseinandersetzungen können wissenschaftliche Analysen und Erörterungen bei der Klärung behilflich sein, ob ihre Einschätzungen und Absichten schlüssig und eindeutig, verschwommen oder widersprüchlich sind (europapolitische Aussagen können selbstverständlich aus taktischen Gründen mehrdeutig formuliert werden). Die Klärungsbemühungen mögen unter Umständen auf Rat-

132 Simmel: *Soziologie*, 1908, S. 186-196. Simmel hebt hervor, dass moderne Theoretiker der Politik immer wieder betont haben, die Verbindlichkeit von Mehrheitsentscheidungen setze einen einstimmig gefassten für das Gemeinwesen konstitutiven Basiskonsens voraus.

133 Das bezieht sich auf die in den Fußnoten 3 und 4 genannten Monografien, Sammelbände und Aufsätze.

schläge hinauslaufen, die den Akteuren von Nutzen sein können (auch kollektiven, wie einer Regierung, einer Partei, einem Unionsorgan oder auch der Gesamtheit der an einem politischen Diskussions- oder Interaktionszusammenhang Beteiligten).

Was europäische Identität inhaltlich zu bedeuten hat, zum Beispiel wie weit sie aufgrund ihrer gemeinschaftsstabilisierenden Potenz eine Integrationsvertiefung (etwa eine Stärkung supranationaler Strukturzüge) mitzutragen und dadurch zu fördern imstande ist, das hängt von der jeweiligen europapolitischen Kräftekonstellation ab. Diese stand von Anfang an im Zeichen unterschiedlicher Sichtweisen, Zielperspektiven und von ihnen bestimmten europapolitischen Projekten. Konstitutiv waren unter anderem die Zusammenhänge und Gegensätze:

- von nationaler Identitätserhaltung und Supranationalität (wobei oft unbedacht blieb oder verdrängt wurde, dass die Letztere auch der Aufrechterhaltung nationaler Identität dienen, sie aber nicht liquidieren sollte);
- von Wirtschaft und Politik, geprägt zum Beispiel von liberalen, sozialistischen und dazwischen liegenden oder alternativen Leitbildern;
- von Leitvorstellungen über eine gemeinsame Außenpolitik der Union (die Gestaltung der Beziehungen beispielsweise zu den USA oder zu Russland, den Aufbau und Ausbau gemeinsamer militärischer Kräfte, die Gestaltung der Entwicklungszusammenarbeit mit Ländern anderer Kontinente) und die Antworten auf viele andere Herausforderungen.

Das wird es auch in Zukunft geben. Das heißt: Die europäische Identität war und ist Gegenstand eines politischen Ringens und so wird es auch bleiben. Daran teilnehmen können (und sollten) alle, denen das Überleben Europas und seine lebenswerte Zukunft am Herzen liegen. In supranationaler demokratischer Perspektive ergibt sich daraus die These von Habermas: „Die Frage ist [...] nicht, ob es eine europäische Identität ‚gibt‘, sondern ob [...] sich über die nationalen Grenzen hinweg die Eigendynamik einer gemeinsamen Meinungs- und Willensbildung über europäische Themen entfalten kann [...]“.<sup>134</sup> Das ist schwierig, weil die Bedeutung und die Tragweite der Supranationalität seit Langem<sup>135</sup> – und erst recht heute – umstritten sind.

Seit Beginn der Krise versuchen die Mitgliedstaaten, heikle Probleme untereinander hin und her zu schieben. Das schwächt das Bewusstsein der Gemeinsamkeit. Gerade zur Zeit der Beendigung dieses Beitrags ist die prekäre Situation wieder einmal deutlich geworden, in Verbindung mit der Auseinandersetzung um die Flüchtlingskrise; nicht nur deshalb, weil die Wiedererrichtung von Grenzsperrn sich „zu einer Art Handelskrieg“ entwickelt hat, was mit bestehenden Rechtsnormen in Widerspruch steht.<sup>136</sup> Noch bedenklicher ist die Infragestellung des ‚consensus iuris‘ der Europäischen Union aus Anlass der am 22. September 2015 gefällten Entscheidung der Innenminister über die Aufteilung der Flüchtlinge auf die Mitgliedstaaten. Die Öffentlichkeit hatte sich daran gewöhnt, dass in kritischen Situationen jeweils der Europäische Rat (der Staats- und Regierungschefs) zu einem Sondergipfel zusammentritt, um unter Sach- und Zeitdruck eine – sehr oft unzulängliche – Lösung zu beschließen (zum Beispiel dergestalt, dass man das Problem im We-

134 Jürgen Habermas: *Der gespaltene Westen*, Frankfurt am Main 2004, S. 81 und 82.

135 Vgl. oben Anmerkung 92.

136 Im Kontext des serbisch-kroatischen Grenzstreits, der durch den Andrang von Flüchtlingen ausgelöst wurde, hat der serbische Ministerpräsident Aleksander Vučić Kroatien vorgeworfen, es versuche die serbische Wirtschaft zu zerstören und zu vernichten. Vgl. Wiener Zeitung: *Kroatisch-serbischer Grenzstreit*, 24.9.2015; auch Adelheid Wölfl: *Grenzschießung: Kritik an Kroatien*, in: *Der Standard*, 24.9.2015. Immerhin haben am 21. Januar 2014 die Beitrittsverhandlungen mit der Europäischen Union begonnen trotz etlicher Hemmnisse (wie zum Beispiel das Kosovo-Problem).

sentlichen nur vor sich herschiebt). Weil der Vertrag für den Europäischen Rat keine Mehrheitsbeschlüsse vorsieht, für die substanziell wichtigen Entscheidungen jedoch in aller Regel das Einvernehmen, war die dortige Beschlussfassung vom Tauziehen um einen möglichst bequemen gemeinsamen Nenner geprägt. Eine 2014 stattgefundenen ‚Kampfabstimmung‘ erregte Aufsehen und Mutmaßungen über folgenreiche Auswirkungen auf das institutionelle System der Europäischen Union.<sup>137</sup>

Das Vertragswerk sieht allerdings für das ordentliche Gesetzgebungsverfahren der Europäischen Union im Zusammenwirken des Rates mit dem Europäischen Parlament (wobei in das Gesamtverfahren auch die Kommission einbezogen ist) die qualifizierte Mehrheit vor.<sup>138</sup> So kam es auch bei dem erwähnten Beschluss über die Aufteilung der Flüchtlinge auf die Mitgliedstaaten zur Anwendung der qualifizierten Mehrheit. Ermöglicht wurde das unter anderem durch die Zustimmung Polens.<sup>139</sup> Dagegen stimmten Rumänien, die Slowakei, Tschechien und Ungarn, ohne die Verbindlichkeit der Entscheidung infrage zu stellen.<sup>140</sup> Der slowakische Regierungschef Robert Fico sprach daraufhin von einem „Diktat“, kündigte „Widerstand“ an, betonte die Souveränität der Slowakei und prophezeite das Ende der Europäischen Union im Falle weiterer Mehrheitsentscheidungen in wichtigen Dingen.<sup>141</sup> Seit Langem hat es keine so massive Ablehnung des ‚consensus iuris‘ der Europäischen Union gegeben. Der Bezug zur europäischen Identität wird deutlich, wenn man den Zusammenhang von Mehrheitsentscheidungsregel und kollektiver Identität bedenkt. Noch einmal darf dazu an den Klassiker Simmel erinnert werden.

Ficos Ablehnung der in der Unionsrechtsordnung fixierten Mehrheitsregel ist das bislang letzte Signal, dass der grundlegende ‚consensus iuris‘ gänzlich zu Bruch gehen kann. Das würde nichts weniger als das Scheitern der europäischen Integration einschließen, so wie sie von Beginn an verstanden wurde.

Das Schlagwort europäische Identität mag aus dem europapolitischen Vokabular verbannt werden und vielleicht ist das schon geschehen. Das wofür es der Sache nach stand, bleibt hoffentlich auf der Tagesordnung.

137 Der EUV sieht in Art. 15 Abs. 4 für den Europäischen Rat einvernehmliche Entscheidungen vor; nur für einige Beschlüsse (wie die Wahl und, im Falle schwerer Verfehlungen, die Abwahl seines Präsidenten, für den Vorschlag eines Kandidaten für die Wahl zum Kommissionspräsidenten und für die Zusammensetzung spezieller Ratsformationen) die qualifizierte Mehrheit. Zu der erwähnten Kampfabstimmung siehe David Schäfer/Wolfgang Wessels: *Europäischer Rat*, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): *Jahrbuch der Europäischen Integration 2014*, Baden-Baden 2014, S. 87-98, hier S. 87.

138 Es handelt sich um Bestimmungen des AEUV. Die Beschlüsse müssen auf dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren beruhen, das eine qualifizierte Mehrheit von 55 Prozent der vertretenen Staaten unterschiedlichen Stimmengewichts vorsieht, die zugleich 65 Prozent der Unionseinwohner umfassen müssen. Nach dem Eintritt der Rechtskraft dieser Vorschrift wurde sie zurückhaltend praktiziert, man bemühte sich um Konsens. In etlichen Bereichen der Wirtschaftsintegration (Binnenmarkt, Agrarpolitik) ist der qualifizierte Mehrheitsbeschluss längst üblich.

139 Das wurde ermöglicht, weil bei der endgültigen Beschlussformulierung auf polnische Bedenken Rücksicht genommen wurde.

140 Finnland enthielt sich der Stimme (der Aussage des Ministers zufolge aus innenpolitischen Gründen); Großbritannien und Irland nahmen an der Abstimmung nicht teil, weil sie bei ihrem Beitritt Sonderregelungen zugewilligt bekamen.

141 Dazu Martyna Czarnowska: *Zur Freiwilligkeit gezwungen*, in: *Wiener Zeitung*, 23.9.2015; András Szigetvári: *Grünes Licht für EU-weite Aufteilung von Flüchtlingen*, in: *Der Standard*, 23.9.2015; Daniel Brössler: *Europa handelt doch*, in: *Süddeutsche Zeitung*, 24.9.2015; Thomas Kirchner: *Der Zorn der Überstimmten*, in: *Süddeutsche Zeitung*, 24.9.2015.