

Das hier open access angebotene PDF des Buches: Wolfgang Schmale, Was wird aus der Europäischen Union? Geschichte und Zukunft, Reclam Verlag, Ditzingen, 2018, entspricht exakt dem Buch. Das PDF wird hier mit Zustimmung des Verlags veröffentlicht. Im Verlag ist das Buch nicht mehr erhältlich.

DOI: 10.25365/phaidra.491

<https://doi.org/10.25365/phaidra.491>

Erstelldatum des PDF: 2. April 2024

Das hier open access angebotene PDF des Buches: Wolfgang Schmale, Was wird aus der Europäischen Union? Geschichte und Zukunft, Reclam Verlag, Ditzingen, 2018, entspricht exakt dem Buch. Das PDF wird hier mit Zustimmung des Verlags veröffentlicht. Im Verlag ist das Buch nicht mehr erhältlich.

DOI: 10.25365/phaidra.491

<https://doi.org/10.25365/phaidra.491>

Erstelldatum des PDF: 2. April 2024

Schmale
Was wird aus der Europäischen Union?

Wolfgang Schmale

Was wird aus der Europäischen Union?

Geschichte und Zukunft

Reclam

2018 Philipp Reclam jun. Verlag GmbH,
Siemensstraße 32, 71254 Ditzingen
Umschlaggestaltung: zero-media.net
Umschlagabbildung: FinePic®
Druck und Bindung: CPI books GmbH, Birkstraße 10, 25917 Leck
Printed in Germany 2018
RECLAM ist eine eingetragene Marke
der Philipp Reclam jun. GmbH & Co. KG, Stuttgart
ISBN 978-3-15-011160-4

Auch als E-Book erhältlich

www.reclam.de

Inhalt

| | |
|--|-----|
| Vorwort | 7 |
| Einleitung | 9 |
| Wie Europa wurde, was es ist | 17 |
| Die Europäische Union | 44 |
| Der EU-Vertrag oder Wie ernst nimmt sich die EU? | 62 |
| Nationalstaat und Nationalismus in der EU | 78 |
| Identitätsdenken und Vielfalt | 105 |
| Die Zukunft der EU | 115 |
| Schluss | 147 |
| | |
| Anmerkungen | 149 |
| Literaturhinweise | 159 |
| Zum Autor | 165 |

Vorwort

Die EU steckt in der Krise. Sie kann aus ihr herausfinden, wenn die Ziele der EU überprüft und neu formuliert werden. Ich vertrete in diesem Buch die These, dass die EU ihre Zaghaftigkeit und ihren Provinzialismus aufgeben und sich in erster Linie als globaler Akteur verstehen muss. Schluss mit dem kleinlichen Nationalismus, der gegenwärtig die EU blockiert sowie den Bürgerinnen und Bürgern schadet! Die EU muss ein Projekt ihrer Bürgerinnen und Bürger werden.

Zu diesem Zweck ist die europäische Demokratie weiterzuentwickeln – ganz nach dem historischen Grundsatz von Willy Brandt: »Wir wollen mehr Demokratie wagen.« Dazu gehören der Ausbau der politischen Rechte, insbesondere des Wahlrechts, und weiterer Mitbestimmungsformen wie europäischen Volksabstimmungen. Die Grundsätze für eine zukunftsfähige Gesellschaft müssen entschiedener als bisher umgesetzt werden. Dazu zählen Geschlechtergleichheit und -gerechtigkeit ebenso wie Nichtdiskriminierung und Förderung der Vielfalt, Grund- und Menschenrechtsschutz ebenso wie Maßnahmen zum Abbau gesellschaftlicher Gewalt, Humanitarismus, Umweltschutz, faire Wirtschaft und vieles mehr. Dies sind zugleich positive Prinzipien der globalen Zivilisation, als deren Fürsprecherin und Hüterin nach dem Rückzug der USA nur noch die EU infrage kommt.

Das Ziel, europäische Einheit herzustellen, ist immer noch richtig, aber die Frage, wozu wir die europäische Einheit brauchen, muss neu beantwortet werden. Historisch diente die Herstellung europäischer Einheit der Befriedung Europas. Dieses Ziel ist überwiegend erreicht. Nun heißt es für Europa, Verantwortung für die globale Zivilisation zu übernehmen, denn das liegt ebenso im Interesse Europas wie anderer demokratischer Staaten in der Welt, die sich gemeinsam gegen die Ausbreitung einer anderen, nämlich von negativen Werten wie Terrorismus, global organisierter Kriminalität und Gewaltherrschaft getragenen Zivilisation wehren.

Gelingen wird das nur, wenn die EU zu einem Projekt ihrer Bürgerinnen und Bürger umgestaltet wird. Die Zukunft der EU beginnt folglich mit einer entschiedenen inneren Reform. Hierzu bedarf es weiter gehender und mutigerer Maßnahmen, als sie Politikerinnen

und Politiker mit Regierungsverantwortung derzeit vorschlagen. Auch diesbezüglich muss der vorherrschende Kleinmut und Provinzialismus überwunden werden.

Mir ist daran gelegen, dass die EU eine erfolgreiche Zukunft haben möge. Ich bin allerdings nicht der Meinung, das sei nur möglich, wenn die EU zuerst abgeschafft und dann ganz anders neu gegründet würde. Die vorhandenen Grundlagen sind gut genug, um mit ihnen arbeiten zu können. Voraussetzung ist, dass bei Reformen geklotzt und nicht gekleckert wird.

Einleitung

Seit einigen Jahren erweckt die Europäische Union den Eindruck einer krisengeschüttelten Organisation, die in ihrer Handlungsfähigkeit gelähmt scheint – nachdem sie fast zwei Jahrzehnte lang wie beflügelt in der Höhe gesegelt war: Zunächst war das von Jacques Delors (Kommissionspräsident 1985–1995) favorisierte Konzept des Binnenmarkts von den Mitgliedern der Europäischen Gemeinschaft zum Programm gemacht worden. Es startete mit der Einheitlichen Europäischen Akte von 1986 und wurde zügig umgesetzt.

Dann kamen der Fall der Mauer und die Öffnung des Eisernen Vorhangs 1989, die für neuen Optimismus sorgten. Der daraufhin ausgehandelte Vertrag von Maastricht (1992) begründete die Europäische *Union* und stellte die Weichen für eine gemeinsame Währung ebenso wie für die 2004 folgende Aufnahme der drei baltischen und der ostmitteleuropäischen Staaten Polen, Tschechische Republik, Slowakei, Ungarn und Slowenien sowie Maltas und Zyperns. Bulgarien und Rumänien traten 2007, Kroatien 2013 bei.

Bald nach dem Vertrag von Maastricht entwickelte man eine Grundrechtecharta der EU, die auf dem Gipfel von Nizza 2000 feierlich vorgestellt wurde (sie ist heute Teil des geltenden EU-Vertragswerkes). Danach nahm der europäische Verfassungskonvent seine Arbeit auf und legte 2003 einen Entwurf für eine europäische Verfassung vor, der den Mitgliedsländern zur Abstimmung überreicht wurde.¹ Die meisten Staaten hatten bereits ihre Voten abgegeben, als die beiden Volksabstimmungen in Frankreich und in den Niederlanden 2005 zur Ablehnung führten. Ein einziges Veto hätte freilich schon genügt, um die europäische Verfassung zu kippen.

Das Projekt landete daher auf dem Friedhof für gescheiterte Vorhaben, auf dem schon die 1948 gescheiterte Beteiligung der ostmitteleuropäischen Staaten am Marshallplan, die 1954 gescheiterte Europäische Verteidigungsgemeinschaft, das zweimalige Scheitern von Norwegens Beitritt 1972 und 1994, das Scheitern des Beitritts der Schweiz (das Gesuch wurde erst 2016 zurückgezogen) und manch anderes Nichtverwirklichtes einige Gräber belegen. Zwar rettete der anstelle des Verfassungsprojekts 2007 ausgehandelte Vertrag von Lissabon, der am 1. Dezember 2009 in Kraft trat, einige Vorschläge aus

dem Projekt, er stärkte aber insgesamt die Nationalstaaten. Damit wurde die Unionsidee verwässert.

Die Finanzkrise ab 2007 brachte zudem an den Tag, dass die einzelnen Staaten sich in ihren Auffassungen von Wirtschafts-, Schulden- und Finanzpolitik erheblich voneinander unterscheiden – bis heute lässt sich das in zugespitzter Weise am Fall Griechenland beobachten. Angesichts der Mühen der Entscheidungsfindung in der Finanz- und Schuldenkrise sowie des fortdauernden Zähneknirschens gegenüber einer vermeintlichen deutschen Dominanz hat sich ungeachtet der tatsächlichen Entscheidungen und Erfolge bei zahlreichen Bürgern das Bild einer nur noch mühsam arbeitenden EU und unwillig kooperierender Mitgliedsländer verfestigt. Hinzu kommt das objektive und anhaltende Versagen der Gemeinschaft in der Flüchtlingskrise, das allen die nationalen Brüche in der EU vor Augen geführt hat. Entsprechend wächst die Skepsis gegenüber der Leistungsfähigkeit und Nützlichkeit der EU an. Die Eröffnung von Vertragsverletzungsverfahren am 13. Juni 2017 gegen Polen, die Tschechische Republik und Ungarn wegen deren Weigerung, Flüchtlinge nach dem rechtsgültig beschlossenen Verteilungsschlüssel aufzunehmen,² und die harsch ablehnende Reaktion der drei Länder unterstreichen, dass diese Krise längst nicht ausgestanden ist.

Doch damit nicht genug: Während die EU den Kampf gegen Korruption führt, verwässert die Regierung in Rumänien die Antikorruptionsgesetze und unterläuft die Korruptionsbekämpfung. Infrage gestellt und konkret bedroht sind inzwischen die Pressefreiheit, Meinungsfreiheit und Unabhängigkeit der Gerichte. Zunächst betraf das insbesondere die Verfassungsgerichte im Ungarn des Viktor Orbán und im Polen des Jarosław Kaczyński; inzwischen wurde in Polen der Justizminister per Gesetz ermächtigt, Gerichtspräsidenten zu berufen und abzusetzen. Die neuesten Gesetze von Dezember 2017 unterwerfen Teile der Justiz dem Staatspräsidenten. Dies unterminiert die Gewaltenteilung, die zu den Fundamenten der Demokratie gehört. Am 20. Dezember 2017 hat daher die EU-Kommission erstmals von Artikel 7 des EU-Vertrages Gebrauch gemacht. Letzterer sieht Sanktionen gegen Mitglieder vor, die die in Artikel 2 aufgeführten Werte der EU (Freiheit, Demokratie, Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit) gravierend missachten.³

Gegen Ungarn läuft bereits ein Vertragsverletzungsverfahren be-

züglich des Gesetzes über Einrichtungen der höheren Bildung, das speziell darauf abzielt, die Central European University (CEU) zu schließen.⁴ Solche Verfahren aber gibt es zu jedem Land dutzendfach. Im Oktober 2017 waren in der gesamten EU 2700 laufende Verfahren anhängig, die zwischen 2002 und 2017 eröffnet wurden.⁵ Das relativiert die Bedeutung des Schritts der Kommission erheblich: Vertragsverletzungsverfahren gehören zum EU-Alltag, und die Gesamtzahl der laufenden bzw. abgeschlossenen Verfahren beläuft sich auf 46 860 (Stand vom 20. Oktober 2017).

Jedenfalls entstand in den letzten Jahren der unverändert anhaltende Eindruck, die Berufung auf gemeinsame Prinzipien sei das Papier, auf dem sie stehen, nicht wert. Dazu kam, dass rechtspopulistische, ausdrücklich EU-feindliche Parteien 2014 in größerer Zahl in das Europäische Parlament einzogen und in allen Mitgliedsländern immer mehr Wählerinnen und Wähler überzeugen konnten. Höhepunkt der insgesamt negativ anmutenden Dynamik war das Brexit-Votum im Vereinigten Königreich vom 23. Juni 2016.

Weitere Krisenmomente wie die verheerenden Terroranschläge in Paris, Nizza und Brüssel 2015 und 2016, in Berlin 2016, in Manchester, London und Barcelona 2017 ließen Lücken nicht nur in der internationalen, sondern auch in der europäischen Sicherheitszusammenarbeit erkennen. Außerdem wurde bekannt, dass die EU-Mitgliedstaaten einander unverändert bespitzeln, trotz offizieller Freundschaft in der EU.

Auch in außenpolitischen Fragen zeigte die EU Schwäche. Der aggressiven Politik Russlands unter Wladimir Putin in Bezug auf Georgien 2008 und die Ukraine, etwa anlässlich der Krimannexion 2014, wurde kaum etwas entgegengesetzt. Zwar gelang es, wirtschaftliche Sanktionen zu verhängen und diese regelmäßig zu verlängern. Zugleich aber beeilten sich viele Politiker und Politikerinnen, nach Moskau zu reisen, um dort ihre Skepsis gegenüber den Maßnahmen auszudrücken. Stattdessen suchte man nach Wegen, um die Folgen der russischen Gegensanktionen für Europa, etwa im Bereich landwirtschaftlicher Produkte, zu vermeiden. Das alljährliche Wirtschaftsforum in St. Petersburg wird von europäischen Politikerinnen und Politikern sowie Wirtschaftsführerinnen und Wirtschaftsführern weiterhin gut besucht. Solidarität auf der Grundlage der Werte der EU kann man das nicht nennen. Gemeinsame Beschlüsse, und seien es

Sanktionsbeschlüsse, solidarisch zu achten, gehört aber nun einmal zur Solidarität in der EU dazu.

Nicht zuletzt im sozialen und wirtschaftlichen Bereich kommt es regelmäßig zu Spannungen und Interessenskonflikten innerhalb der Staatengemeinschaft. Ein Konzept wie das der EU funktioniert besonders gut, wenn die sozialen und wirtschaftlichen Ungleichgewichte zwischen den Staaten gering sind. Das ist in der EU nicht der Fall, im Gegenteil. Der Abbau des Ungleichgewichts gehört zwar zu den maßgeblichen Zielen der EU, aber er kommt nur langsam voran. So ergeben sich fortlaufend Situationen, die die einen als Lohn-, Sozial- oder Steuerdumping kritisieren, während sie die anderen als mit den Regeln der EU völlig vereinbar verteidigen. Besonders betroffen sind die Baubranche, das Speditionswesen, das Handwerk in Grenzregionen, soziale Dienste oder die unterschiedlichen Steuersätze für Unternehmen, die zu Wettbewerbsverzerrungen führen können. Die Bedingungen für fairen Wettbewerb zwischen sehr ungleichen Staaten zu schaffen, ist schwierig. Dabei scheint häufig ein bestimmtes Muster von Ungleichheit hervor: starker Norden und Westen versus schwächeren Osten und Süden.

Unterdessen gibt es jedoch Anzeichen für eine Überwindung der Krise. Auf dem informellen EU-Gipfel von Bratislava (September 2016) wurden Bereiche der Zusammenarbeit definiert, die im Interesse aller Mitgliedsländer liegen und dem Wohl der Menschen in der EU dienen. Die Kommission und ihr Präsident Jean-Claude Juncker haben einige Monate später, im März 2017, ein Weißbuch mit Zukunftsszenarien für die EU veröffentlicht. In Rom wurde im selben Monat anlässlich des sechzigjährigen Jubiläums der Unterzeichnung der Römischen Verträge von 1957 (EWG, der dazugehörige Euratom-Vertrag wurde beredt verschwiegen) eine gemeinsame Erklärung verabschiedet, die eine Synthese aus den Erklärungen von Bratislava und aktuellen Reformideen darstellt. Am 31. Mai 2017 veröffentlichte die EU-Kommission zudem ein »Reflexionspapier zur Vertiefung der Währungs- und Wirtschaftsunion«⁶.

Die ›Philosophie‹ all dieser Verlautbarungen ist ebenso einfach wie richtig: Es geht darum, die zum Teil seit Jahrzehnten bestehenden gemeinsamen Ziele nun tatsächlich umzusetzen. Implizit zeigt sich darin, dass ein Teil der Krise dem Umstand geschuldet ist, dass die Lücke zwischen den vereinbarten Zielen und dem Stand der Umset-

zung zu groß geworden ist. Nehmen ist leichter als Geben, aber in einem funktionierenden Gemeinwesen ist beides in einem ausgewogenen Verhältnis nötig.

In mehreren Wahlen der jüngeren Vergangenheit haben die rechtspopulistischen Kandidaten und Parteien zunächst nicht mehr zulegen können, doch im zweiten Halbjahr 2017 scheint sich der Trend zu ihren Gunsten geändert zu haben. Zuerst haben sie Stimmen eingebüßt, wie etwa bei der österreichischen Bundespräsidentenwahl 2016 und bei der Wahl in den Niederlanden 2017. In Frankreich wiederum hat der rechtsextreme Front National bei den Präsidentschaftswahlen zwar im ersten Wahlgang sichtlich zugelegt, die Stichwahl aber ebenso deutlich verloren (33,9 Prozent für Marine Le Pen gegenüber 66,1 Prozent für Emmanuel Macron). Bei den Wahlen zur Assemblée Nationale, dem französischen Parlament, hat die Partei von Präsident Macron, La République en Marche, am 18. Juni 2017 die absolute Mehrheit erreicht (350 von 577 Sitzen). Der rechtsextreme Front National von Marine Le Pen hat allerdings acht Sitze gewonnen, in der vorigen Legislaturperiode waren es nur zwei gewesen. Gleichwohl ist der Erfolg dieser Partei sehr moderat geblieben, denn sie hat im Parlament nicht einmal Fraktionsstärke erreicht.

Im Vereinigten Königreich haben die Wählerinnen und Wähler am 8. Juni 2017 der Konservativen Partei die absolute Mehrheit versagt. Das wurde auch als ein Votum gegen einen »harten Brexit« interpretiert, zumal die Tories für die Tolerierung der Minderheitsregierung eine weitere Partei, die nordirische DUP (Democratic Unionist Party) ins Boot holen mussten. Die UKIP (United Kingdom Independence Party) hingegen, die als Scharfmacherpartei den EU-Austritt Großbritanniens gefordert hatte, verfügt im neuen Unterhaus über keinen einzigen Abgeordneten mehr. Die Scottish National Party, die wegen des Brexit eine zweite Volksabstimmung über Schottlands Loslösung von Großbritannien in die Diskussion gebracht hatte, verlor 21 Sitze und wurde auf 35 reduziert. Alles in allem haben die Wählerinnen und Wähler gegen extreme Positionen votiert. Stimmungen und Meinungen schwanken zwar, aber Ende Juni 2017 hielten laut Umfragen mehr als die Hälfte der Britinnen und Briten die EU für eine gute Sache, und im Dezember 2017 äußerte eine knappe Mehrheit den Wunsch, doch in der EU zu verbleiben. Im August 2017 vertraten erstmals der Finanzminister und der Handelsmi-

nister, im September dann auch die Premierministerin Theresa May die Ansicht, dass es nach dem Austritt (März 2019) eine Übergangsfrist für die wirtschaftlichen Anpassungsprozesse geben solle – das hört sich nicht mehr nach »hartem Brexit« an.

Der Herbst 2017 brachte in Deutschland und Österreich erhebliche Wahlerfolge für Rechtspopulisten und Rechtsextreme. In Deutschland zog die rechtsextreme AfD (Alternative für Deutschland) nach den Bundestagswahlen vom 24. September 2017 mit 12,6 Prozent auf Anhieb in den Bundestag ein, in Österreich erreichte die rechtspopulistische FPÖ (Freiheitliche Partei Österreichs) 26 Prozent und lag damit nur noch knapp hinter der SPÖ (Sozialdemokratische Partei Österreichs), die lediglich 26,9 Prozent holte. Die ÖVP (Österreichische Volkspartei) hatte unter ihrem jungen Vorsitzenden Sebastian Kurz im Sommer 2017 einen deutlichen Rechtsruck vollzogen. Österreich unter seiner ÖVP-FPÖ-Regierung wird in Zukunft zu den EU-Ländern gehören, die öfter als bisher die nationale Karte spielen werden. In der Tschechischen Republik fanden gleichfalls Wahlen statt (20./21. Oktober 2017), die die rechten Parteien ähnlich gestärkt haben. Gleichwohl wird sich die EU-Politik durch das tschechische Resultat wenig ändern, da dort ohnehin keine Flüchtlinge aufgenommen werden, der Euro noch nicht eingeführt wurde und bereits der seit Januar 2013 amtierende Präsident Miloš Zeman grundsätzlich jede Gelegenheit für EU-skeptische Äußerungen nutzt.

Wahlen sind aber nicht das einzige Beobachtungsgebiet: Es gehen seit 2016 wieder Bürgerinnen und Bürger auf die Straßen, um zu demonstrieren, dass ihnen ein gemeinsames Europa am Herzen liegt. Für sie bedarf die EU der Reform, aber keiner Prügel. Öffentliche Bekenntnisse zur EU sind auch in der Politik wieder deutlicher zu vernehmen. Der französische Präsident Emmanuel Macron spielt dabei die Rolle des Vorreiters. Zum Teil hat das mit den politischen Affronts zu tun, die der US-amerikanische Präsident seit seinem Amtsantritt im Januar 2017 aneinanderreichte und die die seit Jahrzehnten gepflegten Gemeinsamkeiten zwischen den USA und Europa infrage stellten. Mit Donald Trump hat gewissermaßen ein selbsterklärter Gegner der EU die politische Bühne betreten, angesichts dessen sich die Europäer zusammenraufen mussten. Ob deshalb nun ein »Ende des Westens« bevorsteht, dessen wichtigste Säule die USA seit 1945 dargestellt hatten, kann noch nicht zuverlässig beurteilt werden.

Vielleicht wird man einmal in der Rückschau sagen müssen, dass das Jahr 2017 welt- und europapolitisch eine Zeitenwende einläutete. Dafür mit einem guten Zukunftskonzept gewappnet zu sein, ist der EU dringend zu raten.

In diesem Buch möchte ich zunächst historisch rekapitulieren, was mit der EU erreicht wurde und was ist (in den Kapiteln »Wie Europa wurde, was es ist« und »Die Europäische Union«), um mich dann damit zu befassen, was zukünftig sein kann, sein soll oder vielleicht auch mit einer gewissen Sicherheit sein wird (siehe »Die Zukunft der EU«). Dafür ist es allerdings nötig, sich genauer mit der Frage auseinanderzusetzen, worin eigentlich die Krise der EU besteht (siehe »Der EU-Vertrag oder Wie ernst nimmt sich die EU?«, »Nationalstaat und Nationalismus in der EU« und »Identitätsdenken und Vielfalt«). Das nämlich ist weniger klar, als alles Reden über die Krise suggeriert.

Freilich ist es nicht meine Absicht, die gesamte Geschichte der europäischen Integration sowie die gesamte EU zu erklären. Dafür gibt es genug gute Bücher, die jeder mit Gewinn lesen kann. Die ersten beiden Kapitel behandeln diese Großthemen, um eine Faktenbasis zu schaffen, auf deren Grundlage das Thema der Krise der EU in Angriff genommen werden kann. Diese Basis ist unabdingbar, denn man gewinnt oft den Eindruck, dass zwar immer von »der EU« gesprochen wird, aber damit jenseits der Institutionen (Kommission, Parlament, Europäischer Rat usw.) sehr Unterschiedliches gemeint sein kann. Dasselbe gilt bezüglich der Rede von der »Krise der EU«. Meinen alle, die davon sprechen, dasselbe? Nein! Es muss also geklärt werden, was genau im Fall des Wortes »Krise« zur Debatte steht.

Die kritische Analyse mündet in konkrete Vorschläge (siehe »Die Zukunft der EU«). Entscheidend ist, dass Reformen an den richtigen sowie notwendigen Stellen vorgenommen werden. Zweifellos muss nach dem Brexit über die Neukonzipierung des EU-Budgets nachgedacht werden, da ein wichtiger Nettozahler ab 2019 fehlen wird; sicher lässt sich auch über einen gemeinsamen Finanzminister bzw. eine gemeinsame Finanzministerin der Eurostaaten und Eurobonds diskutieren. Das sind jedoch keine Neuerungen, die die grundsätzliche Malaise beseitigen werden. Dafür muss tiefer geschürft werden.

Das Buch konzentriert sich daher auf langfristige und grundlegende Aspekte. Politische Quisquilien sind ebenso wenig Thema wie

diplomatische Arrangements hinter den Kulissen oder politische Schachzüge auf offener Bühne. Das ist der Spielplatz der Politikwissenschaft. Die EU hat außerdem sehr viel mit Recht zu tun, angefangen mit den Verträgen bis hin zum sogenannten *acquis communautaire*, dem gesamten europäischen Recht, an das die Mitglieder gebunden sind und das EU-Kandidaten vor dem Beitritt implementieren müssen. Das sind Themen der Jurisprudenz.

Für den Historiker hingegen stellt die EU zunächst einmal einen wichtigen Teil der *Geschichte Europas* dar. Will man die Zukunft der EU diskutieren, stellt sich zuallererst eine historische Frage, denn nicht jede theoretisch denk- oder vorstellbare Zukunft wird auch Wirklichkeit. Die Zukunft ist gewissermaßen in der Geschichte enthalten. Um sie zu erkennen, braucht es den historischen Weitblick, nicht den Tunnelblick vieler im Alltagsgeschäft der EU involvierter Akteure.

Wie Europa wurde, was es ist

Streben nach Glück vom 18. Jahrhundert bis heute

Historisch betrachtet ist es ein Glück, im gegenwärtigen Europa zu leben. Zweieinhalb Jahrtausende lang bestimmte eine Kombination aus gesellschaftlicher und politischer Gewalt, Krieg, Seuchen, schlechter Ernährung und Armut den Alltag der allermeisten Menschen auf dem Kontinent. Der vorzeitige Tod war ein alltäglicher Eindringling und durchkreuzte die Lebensplanung vieler.

Einiges entwickelte sich nach und nach zum Besseren. Erstmals greifbar wurde dies im 18. Jahrhundert, das zumindest in Teilen beinahe so etwas wie ein »glückliches Jahrhundert« war. Zumindest wurde es von Zeitgenossen gern genau so charakterisiert. Das staatliche Gewaltmonopol setzte sich allmählich durch und führte zu einem deutlichen Rückgang der Gewalt in Gesellschaft wie Staatsverwaltung. Auch die Kleine Eiszeit, eine lange Phase spürbar kühlerer Durchschnittstemperaturen seit dem 14. Jahrhundert, neigte sich eindeutig dem Ende zu, so dass sich auch die Landwirtschaft stabilisieren konnte. Im Großen und Ganzen verbesserte sich die Ernährungslage. Die Sterblichkeit ging zurück, dank medizinischer Fortschritte wie der Pockenimpfung und zunehmenden Hygienebewusstseins erhöhte sich langsam die durchschnittliche Lebenserwartung, die gleichwohl um 1800 immer noch bei kaum dreißig Jahren lag. Die Zahl wirtschaftlicher Aufsteiger vergrößerte sich, die rigide ständische Gesellschaftsordnung wurde durchlässiger, Freiheit wurde zur großen Idee dieses Jahrhunderts der Aufklärung.

Was allgegenwärtig blieb, war der Krieg. Es kam zu einem ersten von Europa ausgehenden Weltkrieg, dem Siebenjährigen Krieg (1756–1763), der sich nicht nur in Europa, sondern wesentlich auch in den amerikanischen und karibischen Kolonien (dort bereits ab 1754) sowie an weiteren Kampfplätzen in Afrika, Indien und auf den Philippinen abspielte. Frankreich verlor dabei den Großteil seiner nordamerikanischen Kolonien an England, das sich kurz danach, 1776, seinerseits mit der Bildung und Abspaltung der Vereinigten Staaten von Amerika abfinden musste.

Technische Entwicklungen, Investitionen in die Infrastruktur, in

die Bildung und Ausbildung, in die agrarische Produktionssteigerung und vieles mehr charakterisieren insgesamt den Beginn einer als Moderne bezeichneten Epoche. Aber das 18. Jahrhundert wurde nicht zuletzt kulturell eine Blütezeit. Architektonisch ist an Schlösser, Parks, aber auch Kirchen-, Wohn-, Brücken- und Kanalbauten zu denken, in der Musik ist es die Klassik. In der Kunst wurden neue Motive und Themen wie der Alltag der Menschen interessant, vor allem aber auch deren Popularisierung, während in der Literatur der Roman, das bürgerliche Drama und die Erfindung der Weltliteratur Furore machten. Auch neue Formen der Geselligkeit, etwa in Kaffeehäusern, brachten die Menschen zusammen. In der Politik stießen neue Ideen den bis heute andauernden Prozess der Demokratisierung an, und in der Wissenschaft erlebte Europa den fundamentalen Wandel weg von der Bibelfixierung hin zur empirisch begründeten Forschung – nicht nur in den Natur-, sondern auch in den Geisteswissenschaften.

Diesen und vielen Neuerungen mehr verdankte das 18. Jahrhundert einen ganz neuen Begriff von Europa: Europa verstand man nun als Kultur, als *eine* Kultur im Singular. Diese bedeutsame Veränderung der Perspektive auf Europa trägt bis heute. Sie hat alle Kriege – die des 19. Jahrhunderts zwischen den sich herausbildenden Nationalstaaten, aber auch die des Imperialismus und die Weltkriege des 20. Jahrhunderts – überstanden und war der Generation von 1945, die den Prozess der europäischen Integration in Gang setzte, sehr präsent.

Das späte 18. und das 19. Jahrhundert bildeten eine historische Phase ungeahnter Möglichkeiten, im Guten wie im Schlechten. Am Ende setzte sich freilich das Schlechte durch. Der europäische Imperialismus speziell in Afrika forderte Millionen Opfer unter den indigenen Bevölkerungen, in Europa mündete eine fatale Kombination von Nationalismus und Imperialismus in den Ersten Weltkrieg. Völlig zu Recht greifen die Autoren vieler historischer Darstellungen der europäischen Geschichte des 20. Jahrhunderts zu sehr starken Metaphern, um deren Quintessenz begreifbar zu machen. Mark Mazower spricht vom »dunklen Kontinent«, Eric Hobsbawm vom »Zeitalter der Extreme«, um nur zwei vielgelesene Bücher zu zitieren.¹

Das 18. Jahrhundert hatte der Idee vom ›Glück‹ einen hohen Stellenwert eingeräumt. ›Glück‹ war ein Schlüsselbegriff des Aufklä-

rungsdenkens,⁴ und das Streben nach Glück (*pursuit of happiness*) wurde in der amerikanischen Unabhängigkeitserklärung vom 4. Juli 1776 als unveräußerliches Recht des Individuums eingestuft. Mit dem Ende des Zweiten Weltkriegs besann man sich in Europa wieder auf diese Kernidee der Aufklärung. Nun wurde sie sprachlich aber nicht mehr in erster Linie mit dem Wort ›Glück‹, sondern mit nüchterneren Wendungen (Wohlstand, soziale Standards usw.) ausgedrückt.

Der Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) vom 25. März 1957, der am 1. Januar 1958 in Kraft trat, war nicht das erste völkerrechtliche Dokument, das den europäischen Integrationsprozess initiierte. Er kann aber als erster Umsetzungsplan der der eigenen Zeit angepassten aufklärerischen Idee vom Glück und vom individuellen Recht des Strebens nach Glück gelten. Man darf sich durch die sehr nüchternen Formulierungen nicht von den dahinterstehenden Ideen ablenken lassen. Während der eigentliche Vertrag die angestrebte Wirtschaftsgemeinschaft regelt, greift die Präambel weiter aus. Zielsetzungen (im Wortlaut) waren insbesondere die folgenden:

- Grundlagen für einen immer engeren Zusammenschluss der europäischen Völker schaffen;
- durch gemeinsames Handeln den wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt der Länder sichern, indem die Europa trennenden Schranken beseitigt werden;
- die stetige Besserung der Lebens- und Beschäftigungsbedingungen der Völker als wesentliches Ziel;
- Abbau der Ungleichgewichte zwischen begünstigteren und weniger begünstigten Regionen in der Gemeinschaft;
- gemeinsam Frieden und Freiheit wahren.⁵

Die Präambel des EWG-Vertrages, der zwischen den sechs Staaten Deutschland, Belgien, Niederlande, Luxemburg, Frankreich und Italien geschlossen wurde, lässt sich als praktische Ausformulierung der Idee vom Glück lesen. Zugleich buchstabiert sie die Idee vom Frieden aus, ohne den kein individuelles und auch kein gemeinsames Glück realisierbar sind. Ziel der Unterzeichneten war (und ist) es, gemeinsam jene Bedingungen des praktischen Friedenszustandes zu schaffen, die es dem Einzelnen ermöglichen, sein Glück zu finden. Frieden

bedeutet schließlich nicht nur die Abwesenheit von Krieg, sondern erfordert ebenso eine weitgehend befriedete Gesellschaft.

Dass ›Glück‹ in unserer Zeit eine wesentliche Kategorie darstellt, wird durch den Weltglücksbericht (*World Happiness Report*) nachgewiesen, den das vom ehemaligen Generalsekretär der UNO, Ban Ki-moon, ins Leben gerufene Sustainable Development Solutions Network (SDSN) regelmäßig veröffentlicht.⁶ Dieser Bericht beruht auf bestimmten wissenschaftlichen Parametern und empirischen Daten, die die großen Weltorganisationen erheben.⁷ Die OECD hat sich diesen Ansatz ebenfalls zu eigen gemacht.⁸

Pro Land (155) werden je 1000 Personen gebeten, ihr subjektives Lebensgefühl auf einer Skala von 0 bis 10 anzugeben (je höher die Zahl, desto glücklicher ist die befragte Person). Der 2017 erhobene Mittelwert für Westeuropa liegt bei 6,593, für Mittel- und Osteuropa lediglich bei 5,736. Nur Nordamerika, Australien und Neuseeland haben zusammen einen etwas höheren Mittelwert als Westeuropa, nämlich 7,046. Die Region Lateinamerika-Karibik liegt unter dem westeuropäischen Wert, übertrifft aber Mittel- und Osteuropa (6,342).

Unter den zehn Ländern (1–10) mit dem durchschnittlich höchsten subjektiven Wohlbefinden werden sieben europäische Länder aufgelistet, darunter vier EU-Mitglieder und drei mit der EU sehr eng verbundene Länder.⁹ Unter den nächsten zehn (11–20) finden sich sechs EU-Mitglieder, weitere sieben EU-Mitglieder sind in der Gruppe von 21 bis 50 vertreten.

Die Kriterien für das subjektive Wohlbefinden sind komplex und individuell verschieden. Die Ergebnisse der Umfragen zur individuellen Befindlichkeit werden mit bestimmten statistisch messbaren Faktoren in Verbindung gebracht: Errechnet wird der Einfluss von sechs Faktoren: Bruttoinlandsprodukt (BIP) pro Kopf, Umfang der sozialen Unterstützung, Lebenserwartung, individueller Entscheidungsfreiraum in Bezug auf Entscheidungen über das eigene Leben, die Freigiebigkeit der Befragten und ihre Wahrnehmung des Ausmaßes an Korruption. Die Gewichtsverteilung der sechs Faktoren beim Einzelnen ebenso wie in Bezug auf Regionen und ganze Staaten variiert deutlich. Die vier ersten Aspekte sind in der Regel gewichtiger als die beiden letzten. BIP pro Kopf und soziale Unterstützung sind grob betrachtet offenbar gleich bedeutsam; Lebenserwartung und Ent-

scheidungsfreiheit sind in etwa halb so wichtig, halten einander aber im Vergleich annähernd die Waage.¹⁰

Die Europaidee in der Form, die im EWG-Vertrag festgelegt ist, misst diesen sechs Faktoren zwar nicht wörtlich, aber doch sinngemäß große Bedeutung bei, denn viele der Aktivitäten bis zur heutigen EU sind der Förderung dieser Faktoren bzw. im Fall der Korruption deren Bekämpfung verpflichtet. Der Erfolg ist nicht in allen EU-Ländern derselbe, das hat aber auch damit zu tun, dass beispielsweise die soziale Unterstützung Aufgabe der Länder geblieben ist – jeder Versuch, eine europäische Sozialunion auf den Weg zu bringen, wurde bisher vereitelt. Auch die Höhe des BIP hängt mehr von den einzelnen Ländern ab als nur von der EU, die aber in Gestalt des Binnenmarktes die Voraussetzungen für seine signifikante und nachhaltige Steigerung geschaffen hat.

Vor dem Hintergrund der aufklärerischen Idee von Frieden und Glück, die erstmals in der europäischen Geschichte mit dem EWG-Vertrag in einen zukunftssträchtigen und wirksamen Vertrag eingegangen ist, lässt sich die Geschichte dieses Teileuropas, das die EWG darstellte, seit 1945 zunächst einmal sehr positiv als Fortschrittsgeschichte lesen. Die Lektüre darf allerdings nicht unkritisch geschehen, denn das Glück der einen ist oft das Unglück der anderen. Der europäische Reichtum wurde nicht nur »zu Hause« erarbeitet, sondern auch auf dem Rücken insbesondere afrikanischer Entwicklungsländer gewonnen. Frieden, Wohlstand und individuelles Glück sind jedenfalls in den Jahrzehnten seit Ende des Zweiten Weltkrieges in Europa, allen Widrigkeiten des Kalten Krieges und der Blockteilung zum Trotz, in einem historisch einmaligen Umfang gewachsen. Wessen Verdienst war das?

Eine zwiespältige Fortschrittsgeschichte seit 1945

Dass Europa sich dem *pursuit of happiness* so ungestört widmen konnte und weiterhin kann, hängt mit einer Reihe globaler Faktoren und Organisationen zusammen, denen Europa sehr viel verdankt und für die es im Gegenzug auch viel leistet. Gegen Ende des Zweiten Weltkrieges (1945) wurde die UNO gegründet; sie löste den Völkerbund (1920–1946) ab. Die UNO hat zwar nie ein internationales Ge-

waltmonopol besessen, aber ihre Funktion als geordnetes Kommunikations- und Hilfsorgan zwischen den Staaten – heute sind das praktisch alle als Staaten anerkannte Länder der Erde –, das dem politischen, sozialen und ökonomischen Weltfrieden dienen soll, hat sich trotz aller Blockaden im Sicherheitsrat als sinnvoll erwiesen.

Hätte man die Maximalerwartung, die UNO solle alle Kriege und Bürgerkriege verhindern oder wenigstens befrieden sowie die Folgen von Natur-, Hunger- und Seuchenkatastrophen nachhaltig beseitigen, dann müsste sie als schwach und gescheitert angesehen werden. Es wäre jedoch nicht realistisch, so etwas von einer internationalen Organisation zu erwarten.

Gleichwohl hat die UNO viel dazu beigetragen, dass auch Feinde miteinander im Gespräch geblieben sind, dass Türen für die Diplomatie nicht geschlossen wurden. Nicht nur war sie maßgeblich an der Befriedung nach Konflikten beteiligt, sie hat auch die Aufklärung von Sachverhalten vorangetrieben, auf die sich eine gerichtliche Aufarbeitung von Konflikten stützen kann. Gesicherte Fakten braucht es eben auch, damit nach der Überwindung eines Konfliktes eine Erinnerungskultur entstehen kann, ohne die kein Versöhnungsprozess gelingt.

Mit der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948 und den Pakten über bürgerliche und soziale Rechte sowie weiteren Dokumenten hat die UNO einen sehr wichtigen Beitrag zur Weltethik geleistet. Ihre Teilorganisationen UNESCO (Bildung, Wissenschaften), UNHCR (Flüchtlingshilfswerk), UNICEF (Kinderhilfswerk) oder die UN-Welthungerhilfe leisten nachhaltige Arbeit und haben einen bedeutenden Anteil daran, dass sich Globalisierung auch auf die im weitesten Wortsinn humanitäre Unterstützung bezieht.

Für die UNO arbeiten Menschen aus aller Welt zusammen, und sie legen mittels praktischen Tuns und Kommunizierens die Grundlagen einer globalen Ethik. Überall in der Welt gibt es Menschen, die sich in ihrer Alltagspraxis für dieselben ethischen Grundsätze einsetzen. Dass das so ist, hat sehr viel mit der Existenz und dem Wirken der UNO zu tun.

Die Bedeutung der UNO für Europa wird aus europäischer Sicht oft verkannt, weil die Adressaten, besonders der Hilfswerke und -programme, heute seltener in Europa, sondern öfter außerhalb Europas zu finden sind. Dennoch muss man sich klarmachen, dass die

friedensstiftende Arbeit der UNO, wo in der Welt sie auch getan wird, immer auch Europa zugutegekommen ist – jenem Europa, das für die Globalisierung im Guten wie im Schlechten ursprünglich verantwortlich ist. Der Begriff UNO steht hier exemplarisch für eine gar nicht kleine Zahl weiterer und vergleichbar einflussreicher internationaler Organisationen (Weltbank, Internationaler Währungsfonds, Welthandelsorganisation, Internationaler Strafgerichtshof usw.), in die Europa selbst materielle wie finanzielle Güter einspeist und von denen Europa profitiert.

Der zweite Akteur, dem Europa zum Teil seinen Nachkriegsfrieden und -wohlstand verdankt, sind die USA, und zwar teils als Nation allein, teils in ihrer Rolle als NATO-Mitglied bzw. als Weltpolitist. Bis zum gegenwärtigen Zeitpunkt gewährleisteten die USA die europäische Verteidigung. Europa verdankt der oft negativ gemeinten »Amerikanisierung« zudem entscheidende kulturelle Impulse, die gerade in solchen Zeiten nach Europa gelangten, in denen unser Kontinent dabei war, sich durch Weltkriege, Diskriminierung und Unterdrückung selbst abzuschaffen. Dass die europäische Demokratie gegenwärtig trotz aller zu übenden Kritik und trotz einiger Fehlentwicklungen und Defizite die weltweit leistungsstärkste politische Form geworden ist, geht in hohem Maße auf das Engagement der USA in Europa seit 1945 zurück.

Auch ökonomisch waren die einzelnen europäischen Volkswirtschaften mit der nord- bzw. US-amerikanischen seit der Frühen Neuzeit verbunden; mittlerweile sind sie zum gegenseitigen Vorteil sehr eng miteinander verflochten. Zwar wird seit der Wahl Donald Trumps zum amerikanischen Präsidenten der Charakter dieser förmlichen Symbiose zwischen den USA und zunächst dem westlichen, dann nach 1989 auch dem östlichen Teil Europas infrage gestellt, während das bisherige gemeinsame Geschichtsbewusstsein in Washington wie weggeblasen erscheint. Es wäre aber verfrüht, daraus auf einen generellen Paradigmenwechsel zu schließen. Die US-amerikanische Zivilgesellschaft ist stärker und wehrhafter, als es im Allgemeinen europäische Zivilgesellschaften sind. Die Unbestechlichkeit, mit der Richter und Justizorgane das geltende Recht achten und auch gegenüber einem Präsidenten durchsetzen, ist generell ebenfalls beispielhaft, die Zuständigkeiten und damit Eigenständigheiten der US-amerikanischen Bundesstaaten besitzen Ge-

wicht. So können die Bundesstaaten und großen Städte der USA die Umweltpolitik betreiben, die sie für die richtige halten, und agieren weitgehend unabhängig davon, dass die US-Bundesregierung z. B. aus dem Pariser Weltklimaabkommen vom Dezember 2015 aussteigt.

Wenn die Vereinigten Staaten als Partner Europas genannt werden, ist im Prinzip Kanada mitzudenken. Kanada ist zwar der kleinere Akteur, war aber immer mit von der Partie. Es deutet sich im Übrigen an, dass Kanada eine wichtigere Rolle spielen wird, wenn die USA auf dem Weg der Abschottung fortfahren.

Als drittes ist eine *Akteursgruppe* zu nennen, nämlich die nach 1945 geschaffenen europäischen Institutionen.¹¹ Im engen Zusammenhang mit dem US-amerikanischen Marshallplan entstand zunächst die bis heute tätige OECD (Organisation for Economic Cooperation and Development; ursprünglich OEEC – Organisation for European Economic Co-operation). Die OECD verkörpert gewissermaßen bis heute, was man allgemein die westliche Welt nennt. Außer den USA und mittlerweile 21 EU-Staaten, zuzüglich Island, Norwegen und Schweiz, sind Australien, Neuseeland, Japan und Kanada sowie weitere Länder Mitglied.¹² Die OECD ist im Zusammenhang des ökonomischen Wiederaufbaus Europas wie auch der globalen Organisation von Wirtschaft zu sehen.

1948 wurde der Europarat gegründet, der derzeit 47 Mitglieder umfasst, darunter Russland und die Türkei. Er stellt das unmittelbare Resultat der nicht zuletzt von Winston Churchill ins Leben gerufenen »Europäischen Bewegung« dar, die nach dem Zweiten Weltkrieg die Idee eines friedlichen, demokratischen und kooperativen Europas in die Öffentlichkeit trug und sehr viele Anhänger gewann.¹³ Zu den wichtigsten Leistungen des Europarats gehören die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) vom 4. November 1950 und der damit zusammenhängende Aufbau des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte.

Der Europarat samt dem Gerichtshof für Menschenrechte war ein wichtiger Baustein für jenes Nachkriegseuropa, das dem Schutz der Menschenrechte höchste Priorität einräumen wollte. Insbesondere ermöglichte er den Bürgerinnen und Bürgern die Anrufung eines Gerichts jenseits des eigenen Nationalstaats, um ihre Menschenrechte geltend zu machen.

Mit der Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS oder auch Montanunion) wiederum wurde eine bis heute andauernde Dynamik in Gang gesetzt, deren Resultat die Europäische Union ist. Die EGKS wurde mit einem Gerichtshof ausgestattet, dem Europäischen Gerichtshof (EuGH), der damals wie heute für die Streitigkeiten um die Anwendung des europäischen Rechts (EU-Recht) zuständig ist. Soweit grund- und menschenrechtliche Aspekte berührt wurden, übernahm er die Europäische Menschenrechtskonvention als Richtlinie. Zusammen mit dem Vertrag von Lissabon erhielt am 1. Dezember 2009 die bereits einige Jahre zuvor ausgearbeitete Charta der Grundrechte der Europäischen Union Rechtsgültigkeit, so dass der EuGH sich nun an zwei Schlüsseldokumenten des Menschenrechtsschutzes orientiert.

Festzuhalten bleibt, dass durch die europäischen Institutionen, vom Europarat über die EGKS bis hin zur heutigen EU, ein ausdrückliches gerichtsfähiges europäisches Recht geschaffen worden ist. So etwas hat es zuvor in der europäischen Geschichte nicht gegeben. Die historische Rede vom »Ius Publicum Europaeum« suggeriert zwar, es habe schon früher ein Öffentliches Europäisches Recht existiert, aber das ist falsch. Es stimmt nur insoweit, als es eine europäische Rechtskultur gegeben hat, in der viele Rechtsprinzipien und Normen in den einzelnen Staaten gleich oder sehr ähnlich gewesen sind. Besagte Kultur wirkte sich auch auf die vielen europäischen Friedensverträge aus, insbesondere seit dem Westfälischen Frieden von 1648.

Marshallplan, OEEC/OECD, EGKS und EWG folgten zunächst der Kernidee, man müsse generell oder in bestimmten Teilen ökonomisch zum Vorteil aller Beteiligten zusammenarbeiten und die Wirtschaftspolitiken aufeinander abstimmen. Letzteres funktioniert bis heute nicht einwandfrei, was allerdings in der Rückschau belegt, wie wichtig und entscheidend diese Kernidee immer gewesen ist. Schon die Gründung der EGKS war mit weiterreichenden Ambitionen wie *politischer* Abstimmung untereinander verknüpft gewesen. Tatsächlich wäre es naiv anzunehmen, das Ziel, die Wirtschaftspolitiken abzustimmen, ließe sich verwirklichen, ohne gleichzeitig die gesamtpolitische Ausrichtung der beteiligten Staaten aneinander anzupassen.

Bei der Gründung der EWG maß man der Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen großes Gewicht bei. Hinzu kommt,

dass bis heute mehrere EU-Mitglieder überseeische Gebiete besitzen (die unterschiedlichen Rechtsstatuten unterliegen), so dass von Beginn an die EWG, die EG und heute die EU über Europa hinausreichten und weltweite Relevanz besaßen.¹⁴ 1975 wurde ein umfangreiches internationales Abkommen (das erste Lomé-Abkommen) mit über siebzig (Entwicklungs-)Ländern in Afrika, in der Karibik und im Pazifikraum geschlossen. Die aktuelle Fassung des Abkommens firmiert unter dem Namen Cotonou-Abkommen und stammt vom 23. Juni 2000. Das ist nur ein Beispiel für die Rolle der EU als Global Player.

Längst ist klar, dass das Sowjetsystem und der Ostblock als äußerst herausfordernde Systemkonkurrenten die Gemeinschaftsbildung in Westeuropa befördert haben. Schon in den 1950er und 1960er Jahren hatten die Staatenlenker im Westen das erkannt. In Fachkreisen wurde der 1949 von den Ostblockstaaten gegründete Rat für Gegenseitige Wirtschaftshilfe (RGW) sogar als Ostvariante europäischer Integration interpretiert, der sehr gute Erfolgchancen zugeschrieben wurden.¹⁵ Freilich erwies sich, dass der RGW den Erwartungen nicht gerecht wurde. 1989 wurde er aufgelöst. Doch die damit verbundene Alternativerfahrung ist im Sinne von *trial and error* – was tut Europa gut und was nicht – als wertvoll zu erachten.

Die Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit (KSZE, seit 1975 OSZE – Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit) führte ab 1973 Vertreter von Ost und West für vertrauensbildende Maßnahmen zusammen. Dazu gehörten auch die Menschenrechte, die im berühmten Korb III der Schlussakte von 1975 thematisiert wurden. Etliche Bürgerrechts- und Menschenrechtsorganisationen im Ostblock entstanden infolge der KSZE. Aus heutiger Sicht hat der europäische Integrationsgedanke mit der KSZE eine wichtige praktische Erweiterung erfahren.

Alles in allem sind die europäischen Institutionen zwar im Kontext internationaler Institutionen, das heißt im Zuge der institutionell gestützten Globalisierung, entstanden, doch haben sie ihre positiven Effekte für Europa entfaltet. Das entspricht im Übrigen der Europaidee, wie sie sich im späten 19. Jahrhundert entwickelt hat: Die Anhängerinnen und Anhänger eines vereinten Europa waren immer zugleich Internationalistinnen und Internationalisten. Sie waren meistens auch Pazifistinnen und Pazifisten, allerdings deckte ihr Pa-

zifismus ein breites Spektrum an Positionen ab. Wollte man Kriegen die Voraussetzung entziehen – das steckte ja auch zentral in der Idee für die EGKS –, sollte den einen zufolge die Verteidigungsfähigkeit so lange erhalten bleiben wie nötig. Andere waren ›radikale‹ Pazifisten und wollten jede Art von bewaffnetem Frieden ausschließen.

Die EU, im Sinne des aktuellen Ergebnisses von rund siebzig Jahren europäischer Integration, spielt folglich eine zentrale Rolle für Frieden, Wohlstand und Glück in Europa, ist aber nur *ein* Akteur unter vielen und lediglich als Teil einer globalisierten Welt zu begreifen. Wir müssen uns vergegenwärtigen, dass die EU in diesem komplexen Netz hängt und daher nicht allein betrachtet werden kann. Die ›Zukunft der EU‹ steht in diesem breiten Zusammenhang (siehe »Eine zukunftsfähige Europaidee«). Er ist außerdem zu beachten, wenn über institutionelle Reformen in und an der EU nachgedacht wird.

Europa 2018

Unterm Strich gilt diese Fortschritts- und Erfolgsgeschichte längst nicht mehr nur für die sechs Gründungsstaaten der EGKS und der EWG, sondern sie lässt sich für alle 28¹⁶ Mitgliedstaaten der Europäischen Union erzählen. Ähnlich haben sich jene europäischen Länder entwickelt, die nicht Mitglied der Union, aber mit ihr assoziiert bzw. auf verschiedene Weise eng verbunden sind, weshalb sie als ›informelle‹ oder ›Quasi-EU-Mitglieder‹ bezeichnet werden können: die Schweiz (EFTA-Mitglied), Norwegen (EWR- und EFTA-Mitglied), Island (EWR- und EFTA-Mitglied) sowie die kleinen Staaten wie Liechtenstein (EWR- und EFTA-Mitglied), Monaco, Andorra, San Marino und der Vatikanstaat.

Weniger privilegiert scheinen andere europäische Länder. Das Friedens-, Wohlstands- und Glücksgefälle zu den Nicht-EU-Mitgliedern (Bosnien-Herzegowina, Serbien, Montenegro, Kosovo, Albanien, Mazedonien, Moldawien mit Transnistrien, Ukraine, Weißrussland) ist eindeutig erkennbar und anhand der üblichen Kriterien wie BIP, Arbeitslosigkeit, Durchschnittseinkommen, Armutsrate, Lebenserwartung, Korruption, Kriminalität, Unsicherheit und Gewalt, Einschränkung von Grund- und Pressefreiheiten, aber auch anhand subjektiver Einschätzungen des Wohlbefindens¹⁷ leicht zu messen.

Google Books Ngram Viewer

Graph these comma-separated phrases: case-insensitive
between and from the corpus

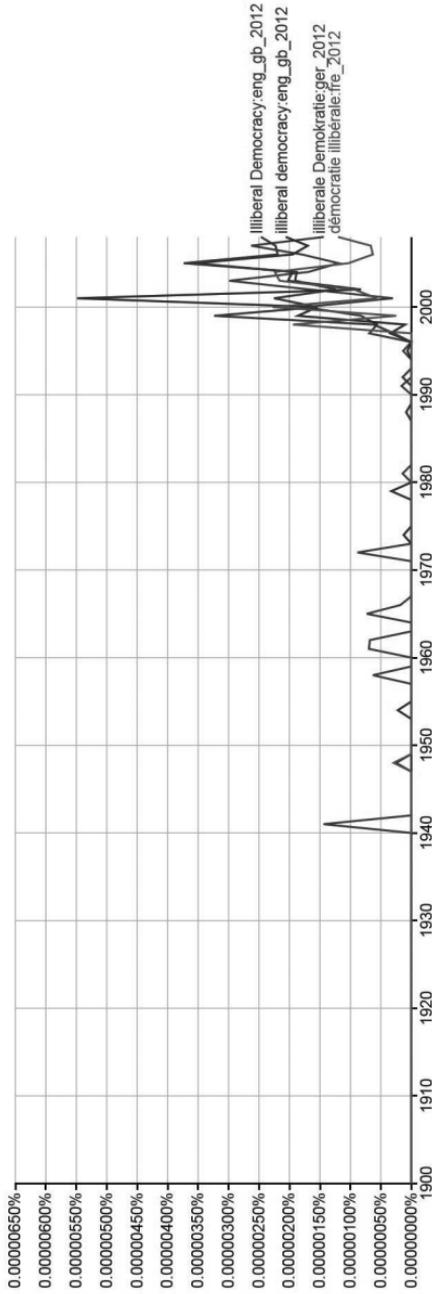


Abb. 2: Die Häufigkeitserhebung mittels Ngram Viewer von »illiberale Demokratie« bzw. »illiberal Democracy« erhält einerseits das relative Alter des Begriffs, andererseits dessen »Renaissance« – auch als Forschungsobjekt – seit Mitte der 1990er Jahre. Korpus: Google Books.

Gewalt in Staat und Gesellschaft, wenn nicht Krieg, sind gegenwärtige Bedrohungen, unterfüttert mit Korruption und unterschiedlichen Graden von Unrechtsstaatlichkeit. Dennoch erstreckt sich der europäische Integrationsprozess mit Ausnahme Russlands heute auf den gesamten Kontinent, er hängt also nicht ausschließlich von der EU-Mitgliedschaft ab.

Auch manche Staaten jenseits des Eisernen Vorhangs wie z. B. Jugoslawien konnten nach 1945 in gewissem Umfang Wohlstand aufbauen, ohne dass sie der EWG, EFTA bzw. der EG angehört hätten. Im Großen und Ganzen gilt jedoch, dass der Wohlstand im Westen deutlich höher war als im Osten. Diese Feststellung trifft auch im Jahr 2017 noch zu. Von einer glatten und uneingeschränkten Fortschrittsgeschichte seit dem Fall des Eisernen Vorhangs 1989/1990 kann keine Rede sein.¹⁸

In Bezug auf Frieden, Freiheit, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit ermöglichte die Wende von 1989 einen gesamteuropäischen positiven Schub, aber das Schlagwort von der »illiberalen Demokratie« zeigt, dass nicht alle Staaten das gleiche Ziel verfolgten. Diese Begriffsbildung, die zwei nicht miteinander vereinbare Begriffe aneinanderkettet, stammt nicht von ihrem eifrigsten Verfechter, dem heutigen ungarischen Regierungschef Viktor Orbán, sondern wurde bereits von dem Juristen Carl Schmitt geprägt, dessen Nähe zu den Nationalsozialisten ein problematisches Licht auf sein Werk wirft. Die Ideologie einer illiberalen Demokratie wird seit Mitte der 1990er Jahre vermehrt diskutiert (s. Abb. 2, S. 29).¹⁹

In den EU-Mitgliedstaaten herrscht nicht überall eitel Sonnenschein. Gewalt aufgrund sozialer Spannungen und Diskriminierungen lässt sich überall feststellen, Armutsraten steigen teilweise, und die Jugendarbeitslosigkeit hat in manchen Ländern (Griechenland, Zypern, Italien, Kroatien, Spanien, Portugal, Frankreich) für mehrere Jahre in Folge einen Höchststand erreicht.²⁰ Korruption ist in unterschiedlichem Umfang in fast allen EU-Ländern vorhanden, während rechtsstaatliche Grundsätze teils offen wie in Ungarn und Polen, teils implizit durch zunehmende Diskriminierung der den Inländern rechtlich eigentlich gleichgestellten EU-Bürgerinnen und EU-Bürger verletzt werden. Geschlechtergleichheit und Geschlechtergerechtigkeit ist oft nur ein Schlagwort, dessen praktische Umsetzung den gesetzlichen Vorgaben hinterherhinkt. Letztlich ist jedes EU-Land mit

bestimmten Problemen beschäftigt. Entsprechend kann der aktuelle Zustand in einer jeweils *individuellen* Bewertung schlecht bis sehr schlecht, aber auch gut bis sehr gut aussehen. Die Antworten der Europäerinnen und Europäer auf solche und andere Fragen, die im Eurobarometer fortlaufend veröffentlicht werden, variieren.

In der Bewertung ist freilich beiseitezulassen, was ein Land letztlich sich selbst oder gewissermaßen nur dem Schicksal zuschreiben muss oder kann, subjektiv aber der EU als Ganzes ankreidet. Was im strengen Sinne in die Verantwortung der Europäischen Union – weniger im institutionellen Sinne als vielmehr in Form einer gemeinschaftlichen Idee – fällt, kann sich daher bei aller Eintrübung der Ergebnisse im historischen Vergleich immer noch sehen lassen. Bezüglich der Materialisierung der Idee vom Glück im Alltag ging es den Europäerinnen und Europäern die längste Zeit ihrer Geschichte wesentlich schlechter als im Jahre 2018. Das gilt sogar im Licht der Herausforderung des Terrorismus (islamistischer Terror, rechtsextremer Terror, linksextremer Terror, Terror krimineller Banden).

Europa – Ein Paradies am Rande der Hölle

Europa wird gerne von außen als Paradies gesehen. 2003, im Kontext des Irakkonflikts, veröffentlichte der US-amerikanische Publizist und Politikberater Robert Kagan ein viel diskutiertes Buch unter dem Titel *Of Paradise And Power*.²¹ Mit dem Paradies war Europa gemeint, mit *power* die USA. Nicht nur afrikanische Flüchtlinge motivieren sich bis heute mit dem Bild von Europa als Paradies. Europäerinnen und Europäer neigen hingegen weniger dazu, ihr Europa als solches zu sehen, obwohl sie das im 16. Jahrhundert durchaus getan haben.²² In Zeitungen und anderen Medien wird gerne das relativierende Adjektiv ›vermeintlich‹ verwendet: Europa ist demnach ein vermeintliches Paradies.²³

›Paradies‹ ist natürlich keine objektive Kategorie. Das Wort ist religiös aufgeladen, da das Paradies (Garten Eden) im Prinzip in allen drei Buchreligionen (Judentum, Christentum, Islam) eine Rolle spielt. Jenseits der religiösen Traditionen und Texte stellt ›Paradies‹ einfach eine Metapher für eine besonders erstrebenswerte Lebenswelt dar. Letzteres allerdings ist messbar. Laut Weltbank betrug, um

nur ein Vergleichsbeispiel heranzuziehen, das BIP pro Kopf 2015 selbst eines der ärmsten EU-Länder, Rumänien, noch rund 9004 US-Dollar, während es in Ghana, von wo viele Flüchtlinge nach Europa kommen, lediglich rund 1370 US-Dollar erreichte.²⁴ Je besser die gesamten Lebensverhältnisse in einem Land sind, desto höher fällt das BIP aus. Das Pro-Kopf-BIP betrug in Deutschland 2015, um ein reiches Land als Vergleich danebenzustellen, rund 41 313 US-Dollar, in der gesamten EU belief es sich auf rund 28 700 Euro oder rund 30 700 US-Dollar.²⁵

Legt man dem Vergleich mit anderen Ländern in der Gegenwart weitere Kriterien zugrunde, steht EU-Europa einschließlich der Quasi-Mitglieder noch besser da. Kombiniert man verschiedene Vergleichsaspekte wie Rechtsstaatlichkeit, Demokratie, sämtliche Freiheitsrechte, wirtschaftlicher Wohlstand, sozialer Frieden und Sicherheit, bleibt die EU in der Welt praktisch konkurrenzlos. Am ehesten können noch Kanada, Australien und Neuseeland mithalten.

Schon in Bezug auf die USA sind klare Abstriche vorzunehmen: Die Todesstrafe ist dort gesetzlich zulässig und wird nach wie vor in einigen Bundesstaaten angewandt. Im Durchschnitt ereignet sich *pro Tag* ein Amoklauf mit ein bis zwei Toten und drei bis vier Verletzten!²⁶ Ethnische Diskriminierungen in großem Umfang bis hin zu offenem Rassismus sind an der Tagesordnung. Die rechtliche Schlechterstellung von Ausländern ist krasser als im Allgemeinen in Europa. Derzeit ist, gemessen am europäischen politischen Spektrum, die extreme Rechte²⁷ in den USA an der Macht und greift verbal die Pressefreiheit in Gestalt kritischer Qualitätsmedien wie *The New York Times*, *Washington Post* oder *CNN* an. Menschen, meistens aus Mittelamerika, die seit vielen Jahren zwar ohne Papiere in den USA leben, aber dort arbeiten, Steuern zahlen und Familie haben, werden plötzlich festgenommen und ausgewiesen bzw. in Lager an der Grenze zu Mexiko gebracht. Donald Trumps Wahlkampf 2016 war rassistisch und sexistisch; sowohl die politische Einstellung des Präsidenten als auch seiner Umgebung ist radikal nationalistisch, in vielen Belangen extremistisch und von der Grundausrichtung her der Welt außerhalb der USA feindlich gesinnt.

Im Vergleich mit der näheren geografischen Umgebung ist die EU erst recht ein Paradies: Russland etwa hat die Wende vom Sowjetsystem in einen modernen demokratischen Staat nicht geschafft,

sondern lebt unter der Ideologie des Putinismus²⁸. Nach innen ist der Staat repressiv, Meinungsfreiheit und Meinungsvielfalt werden umfassend eingeschränkt, die politische Opposition und international verflochtene NGOs werden kriminalisiert. Nach außen ist Russland zu einer Annexionspolitik zurückgekehrt, wie sie in der Frühen Neuzeit und im 19. Jahrhundert üblich war. Die Krim ist annektiert, als Feigenblatt hat man zuvor eine Volksabstimmung inszeniert.

In anderen Fällen verfolgt Russland die von europäischen Kolonialmächten im 19. und 20. Jahrhundert eingesetzte Methode der Protektoratsbildung. Formell ist das Protektoratsgebiet eigenständig, faktisch bestimmt dort jedoch die Protektoratsmacht. Diese Situation trifft auf Südossetien und Abchasien zu, die Russland im Kaukasuskrieg im Sommer 2008 Georgien abspenstig machte. Bezüglich der russischsprachigen Ostukraine (Donbass) zeichnet sich ein »Beitritt« der Separatistengebiete zu Russland ab. Formal und völkerrechtlich wird es sich daher nicht um eine Annexion handeln, aber ohne die militärische, logistische, wirtschaftliche und ideologische Unterstützung Russlands wäre der Konflikt womöglich längst intern in der Ukraine beigelegt worden.

Die russische Außenpolitik folgt inzwischen wieder voll und ganz der Logik einer Hegemonialmacht. In der geopolitischen Nachbarschaft, zu der natürlich die EU zählt, werden einerseits Destabilisierungs-, andererseits Lock- und Verführungsstrategien eingesetzt. Die Destabilisierung setzt auf Cyberattacken und die Verbreitung von Fake News, die im Zielland soziale und politische Konflikte befeuern sollen, von denen russische Minderheiten (z. B. in den baltischen Staaten, aber auch in allen östlichen und südöstlichen Randregionen der Ukraine) profitieren sollen. Gegenüber der Ukraine wird eine feindselige Politik betrieben, um zu verhindern, dass das Land eines Tages Vollmitglied der EU oder gar der NATO wird.

In Bezug auf die Verlockungen ist festzuhalten, dass ihnen unter den Politikerinnen und Politikern in der EU der ungarische Ministerpräsident Viktor Orbán besonders leicht erliegt, der gern russische Kredite, Atomkraft usw. in Anspruch nimmt. Bisher ist es auch recht gut gelungen, Russland gegenüber Serbien attraktiv zu halten. Die frühere Sowjetrepublik Armenien steht in starker Abhängigkeit von Russland. Syrien wiederum ist ein extrem gewalttätiger Staat von Wladimir Putins Gnaden geworden, der gegen seine Bürger wieder-

holt Giftgas und Fassbomben einsetzt. Seit Jahrzehnten bereits ist Syrien ein Folterstaat.²⁹

Der Nahe Osten und die direkt ans Mittelmeer und damit an Europa angrenzenden nordafrikanischen Länder haben ihre Stabilität, die sie in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts erreicht hatten, verloren. Die Türkei steuert schlimmstenfalls auf einen Bürgerkrieg hin, nachdem die als undemokratisch geltende Präsidialverfassung im Referendum vom 16. April 2017 mit gut 51 Prozent angenommen worden ist. Syrien tritt in das siebte Kriegs- und Bürgerkriegsjahr ein, und es gibt keinerlei positive Zukunftsszenarien. Am wahrscheinlichsten ist, dass die militärische Unterstützung Russlands das Regime von Baschar al-Assad an der Macht halten und ihm den Weg in die uneingeschränkte Diktatur ebnen wird. Die Entwicklung in der transnationalen Großregion, die überwiegend von Kurden bewohnt wird und teilweise zum Irak, zu Syrien, zur Türkei und zum Iran gehört, ist durch das kurdische Unabhängigkeitsreferendum im Nordirak vom 25. September 2017 noch ungewisser geworden.

Insbesondere im Irak sind Frieden und Stabilität weiterhin auf Jahre hinaus nicht prognostizierbar. Trotz der Erfolge gegen den »Islamischen Staat« werden diese und viele andere Terrorgruppen unverändert für viele Jahre die Kriegssituation im gesamten Nahen Osten aufrechterhalten. Die Lage in Jordanien verschlechtert sich derweil, da das Land zu wenige Ressourcen besitzt, um die vielen Flüchtlinge zusätzlich zur eigenen Bevölkerung zu versorgen. Die Wasserknappheit bedeutet ein großes Risiko. Auch der Libanon ist kein stabiles Land: Festigt sich die syrische Diktatur, könnten Hisbollah-Milizen, die vom Libanon aus operieren, und syrische Streitkräfte mit Unterstützung des Iran, der seinen Einfluss vom Irak bis zum Libanon solide verankert hat und dessen Revolutionsgarde bereits 2015 am Golan auftauchte, einen Krieg gegen Israel beginnen.

In Ägypten ist der Arabische Frühling gescheitert; das Land wird unter Präsident Abd al-Fattah as-Sisi ähnlich autoritär wie unter Mubarak regiert. Wirtschaftliche und soziale Probleme, gewaltsame Konflikte, Terror und Flüchtlinge haben erheblichen Einfluss auf seine weitere Entwicklung. In Libyen existiert kein Staat mehr, denn es gibt nicht nur zwei Regierungen, sondern auch bewaffnete Gruppen, die jeweils Teile des Landes kontrollieren. So wurde das Land zur

Durchzugsregion für Flüchtlinge sowie zum Eldorado für Schlepper und andere kriminelle Strategen rund um die afrikanischen Flüchtlinge, die einem wahren Martyrium ausgesetzt sind.

Tunesien ist das einzige Land, dem der Arabische Frühling, der von dort ausging, mehr Demokratie gebracht hat, dessen Stabilität aber einerseits durch Terroranschläge, andererseits durch eine schlechte wirtschaftliche Lage und soziale Spannungen bedroht bleibt. In Algerien lässt sich die künftige Entwicklung schwer vorher-sagen. Im Vorfeld der Reise des deutschen Innenministers Thomas de Maizière im Frühjahr 2016 nach Algerien, Tunesien und Marokko (Maghreb-Staaten) wurde das Land in der Presse analysiert.³⁰ Manche kamen zu dem Schluss, dass ein Bürgerkrieg in Algerien nicht mehr ausgeschlossen werden könne, da das gesamte Staatskonzept mit einem auskömmlichen Roherdölpreis stehe oder falle. Marokko ist der stabilste atlantische Eckpfeiler der gesamten Region, doch kommt es auch in diesem Land immer wieder zu heftigen und mitunter gewalt-samen lokalen Konflikten.

Südlich dieser Region liegen von West nach Ost schauend zwei Dutzend Länder, von Mauretanien bis zum Horn von Afrika, in denen die Lebensbedingungen bisweilen so katastrophal schlecht sind, dass in den kommenden Jahren mit einer Steigerung der Flüchtlings-zahlen nicht nur innerhalb dieses Raums gerechnet werden muss. In manchen Gebieten gleicht das Leben wegen des Terrors von Boko Haram (Nigeria), Al-Shabaab (Somalia) und anderer islamistischer Gruppen, wegen anderer interner, gewaltsam ausgetragener Konflikte, wegen Hungersnöten und vielem mehr einem Leben in der Hölle. Dazu braucht es nicht einmal den Vergleich mit EU-Europa als Paradies.

Europa – gehasst, geliebt

Eigentlich müsste Konsens darüber herrschen, dass es in Gestalt der EU aus wohlverstandener Eigeninteresse sehr viel zu bewahren und, im Gegenzug, auch sehr viel zu verlieren gibt. Dennoch überlagert die Auffassung, die EU befinde sich in einer tiefen Krise, sei kaum leistungsfähig und befasse sich mit ihrem riesigen bürokrati-schen Apparat vorwiegend mit störenden Nebensächlichkeiten wie

einer EU-weiten Höchstgrenze für die Wattstärke von Staubsaugern,³¹ seit mehreren Jahren alles Positive, was sich über die EU – siehe oben! – *auch* sagen lässt. Die Zweifel an der Notwendigkeit, so etwas wie eine EU miteinander zu unterhalten, scheinen zu wachsen. Ebenso scheint sich die Überzeugung durchzusetzen, dass die Mitgliedstaaten, vom Typ her allesamt Nationalstaaten, die meisten Probleme in Eigenregie lösen könnten.

In allen Staaten gibt es Kräfte, die für einen Austritt ihres Landes aus der EU kämpfen. In erster Linie handelt es sich um rechtspopulistische Parteien (siehe »Nationalstaat und Nationalismus in der EU«).³² Das wichtigste und eventuell sogar modellhafte Beispiel hat allerdings das Vereinigte Königreich mit dem Brexit-Votum 2016 und dem Antrag auf Austritt aus der EU vom 29. März 2017 geschaffen. Die Rede der britischen Premierministerin Theresa May zum Brexit am 17. Januar 2017 strotzte von purem Nationalismus sowie einer naiven Sicht auf die Geschichte des Landes. Auch die vorwiegend rechtspopulistischen Parteien in Europa samt den ihnen nahestehenden Bewegungen wie den »Identitären« setzen auf nationalen Egoismus. Das klingt, als solle das Rad der Geschichte zum Nationalismus der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts zurückgedreht werden. Gleichwohl darf man sich nicht täuschen, denn das 20. Jahrhundert im Sinne einer Epoche ist noch nicht zu Ende.³³ Vielmehr wird ein Rad weitergedreht, das nie stillgestanden hat.

Die seit Jahren zunehmend nach Europa drängenden Flüchtlinge aus der gesamten nördlichen Hälfte Afrikas, aus Syrien, aus dem Irak, aus Afghanistan, aber auch aus anderen asiatischen Ländern wie Pakistan und Bangladesch bilden seit 2014/2015 einen immer stärkeren und bis heute anhaltenden Zustrom, der die trotz aller sich seit den nuller Jahren mehrenden Vorzeichen unvorbereitete EU in eine Krise stürzte. Es gelang entgegen allen bisherigen Erfahrungen nicht mehr, Kompromisse zu finden und umzusetzen.

Noch in der Banken- und Finanzkrise hatte das funktioniert, doch bei der Aufnahme und Versorgung von Flüchtlingen endete die Bereitschaft zu solidarischem Handeln, das die Mitglieder gleichwohl als Grundwert in die geltenden EU-Verträge hineingeschrieben hatten. Die Beschlüsse, zu denen es trotzdem kam, wurden einfach nicht umgesetzt. Das bisherige Vertrauen darauf, dass Kompromisse zäh, hart und in langen Nachtsitzungen ausgehandelt werden können

und anschließend auch tatsächlich befolgt werden, ist erschüttert worden.

Erschüttert wurde jedoch auch das Vertrauen in die Bedeutung von Moral, Ethik, Humanitarismus und Menschenrechten in Europa. Die Mehrzahl der Flüchtlinge hat sich auf den Weg gemacht, um das eigene Leben zu retten. In Syrien mag die Situation am schlimmsten sein, doch auch die afrikanischen, afghanischen und viele andere Flüchtlinge haben beste Gründe, nach Europa zu kommen: Hunger, Gewalt, Terror, Krieg, außerdem völlige Perspektivlosigkeit. Die Flüchtlinge nehmen unglaubliche Strapazen auf sich, begeben sich in Todesgefahr, erleiden Gewalt und Folterungen, sind traumatisiert. Erreichen sie ihr Ziel Europa, haben sie etwas hinter sich, was man eigentlich Geschichten von Heldinnen und Helden nennen muss.

Hinter der Entscheidung zur Flucht stecken oftmals Familienstrategien – deshalb sind so viele junge Männer (etwas mehr als 50 Prozent) unter den Ankommenden, denen die gefährliche Reise zuge-
traut wird. Von ihnen wird dann erwartet, dass sie, einmal in Europa angekommen, Geld an die Familie überweisen können. Das ändert aber am existenziellen Motiv der Flucht ebenso wenig wie der Umstand, dass etablierte Fluchtstrecken auch von Terrororganisationen für das Einschleusen von einzelnen »Kämpfern« genutzt werden. Das Leid der übergroßen Mehrheit der Flüchtlinge bleibt eine Tatsache.

Einige Mitgliedsländer haben daher viel für Flüchtlinge getan und tun es weiterhin. Andere wie Ungarn haben Zäune und Lager errichtet; auch verdammen sie pauschal den Islam, da viele Flüchtlinge Muslime sind, als neuen Untergang des christlichen Abendlandes. Kurz: Die EU ist in eine Situation geraten, in der ein Teil der Mitgliedsländer nicht nur die im EU-Vertrag festgelegten Regeln des gemeinsamen Wirkens für die Union außer Kraft gesetzt, sondern auch den Komplex aus Moral, Ethik, Humanitarismus, Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechten, der am ehesten den Geist der Union beschreibt, stillschweigend für irrelevant erklärt haben. Es stellt sich die Frage, wie es so weit kommen konnte.

Der Präsident der Europäischen Kommission, Jean-Claude Juncker, und der Präsident des Europäischen Rates, Donald Tusk, haben in den letzten Jahren immer öfter dramatische Worte gewählt, ähnlich wie der frühere italienische Ministerpräsident Matteo Renzi. Ihnen allen ging es um die Rettung der EU. Viktor Orbán, der ungari-

sche Ministerpräsident, und Beata Szydło, die am 7. Dezember 2017 zurückgetretene polnische Regierungschefin, haben hingegen verbal aufgerüstet, um die EU anzugreifen. Die Rhetorik verschärft sich auf allen Seiten, so unterschiedlich die damit verfolgten Zwecke sein mögen.

Das Brexit-Votum, der Vormarsch der Rechtspopulisten und der Wahlsieg eines aus europäischer Perspektive rechtsextremen Präsidenten in den USA haben in der zweiten Hälfte des Jahres 2016 schließlich viele Menschen jeden Alters mobilisiert, die die politischen Vorhaben der Rechtspopulisten wie den EU-Austritt, das Verlassen der Währungsunion und die »Enteuropäisierung« des jeweiligen Landes entschieden ablehnen. Sie gehen dafür auf die Straße, z. B. mit der Bewegung »Pulse of Europe«³⁴. Alle medialen, politischen und wissenschaftlichen Kanäle werden genutzt, um die materiellen ebenso wie die moralisch-ethischen Vorzüge und Fortschritte der europäischen Integration, für die die EU steht, bewusst anzusprechen. Die Zahl der politischen, akademischen und kulturellen Veranstaltungen, die sich mit den positiven Leistungen der EU befassen, steigt derweil deutlich an.

Mit gutem Beispiel gingen in den Jahren der Flüchtlingskrise zivilgesellschaftliche Kräfte voran. In manchen Mitgliedstaaten wie Ungarn ist die Zivilgesellschaft zwar geschwächt, weil besonders NGOs vom Orbán-Regime seit Jahren bedrängt und, nach russischem Vorbild, als ausländische Agenten gesetzlich stigmatisiert werden, wenn sie finanzielle Unterstützung aus dem Ausland erhalten. Dennoch engagierten sich auch in diesem Land Menschen für Flüchtlinge.

In anderen Ländern wie Deutschland übernahmen die Helferinnen und Helfer aus freien Stücken sogar einen erheblichen Anteil der Aufgaben in der Flüchtlingsbetreuung. Die Behörden erhielten dadurch Spielraum und konnten sich besser auf die immense Aufgabe einrichten, die ihnen schnell über den Kopf wuchs. Diesem Engagement konnte die zunehmend negativere Rhetorik wenig anhaben, die inzwischen die Parteien der konservativen Mitte erfasst hatte. Pauschal gesprochen ist die Zivilgesellschaft in Europa intakt, und gewiss kann sie nicht auf die Unterstützung von Flüchtlingen reduziert werden. *Sie* ist es, die den Unionsgeist aufrechterhalten hat.

Einige Wahlen und Abstimmungen der letzten ein bis zwei Jahre deuten zudem eine Trendwende an, in deren Zuge der Rechtspopu-

lismus an seine Grenzen stößt. Orbán beispielsweise scheiterte mit seinem Vorhaben, Bevölkerung und Parlament bezüglich der Flüchtlinge für seine Politik zu gewinnen. Das Referendum vom 2. Oktober 2016, bei dem sich nach dem Willen Orbáns die ungarische Bevölkerung gegen die Verteilungsquoten von Flüchtlingen hätte aussprechen sollen, die in der EU vereinbart worden waren, scheiterte am Quorum. Die dennoch im Parlament am 8. November 2016 zur Abstimmung gebrachte Verfassungsänderung erhielt nicht die erforderliche Mehrheit. Die EU hat nun ein Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet. All dies ignoriert Orbán allerdings.

In Österreich setzte sich der Präsidentschaftskandidat der Grünen, der ehemalige Wirtschaftswissenschaftler Alexander Van der Bellen, nach einem von ihm dezidiert EU-freundlich geführten Wahlkampf gegen den Kandidaten der rechtspopulistischen Partei FPÖ durch. Das gelang ihm sogar zweimal, da die Präsidentenstichwahl nach einer Anfechtung aufgrund eines Urteils des Verfassungsgerichtshofs wiederholt werden musste. Van der Bellen hatte die (erste) Stichwahl vom 22. Mai 2016 knapp mit 50,3 Prozent der Stimmen gewonnen, bei der Wiederholung am 4. Dezember 2016 erreichte er jedoch mit 53,8 Prozent der Stimmen ein sehr viel besseres Ergebnis.³⁵ Im Licht der Nationalratswahlen vom 15. Oktober 2017 erscheint dies aber wie ein Pyrrhussieg, da die FPÖ 26 Prozent der Stimmen erreichte und mit der nach rechts verschobenen ÖVP beinahe eine Verfassungsmehrheit erreicht hat – mit den Stimmen der Partei NEOS wäre diese Mehrheit, die für eine Änderung der Verfassung nötig ist, realisierbar. Zudem haben die Grünen, aus deren Reihen der Präsident kommt, den Wiedereinzug in den Nationalrat verpasst.

Bei den Wahlen zum niederländischen Parlament (Zweite Kammer) am 15. März 2017 schnitt die konservativ-liberale Volkspartei für Freiheit und Demokratie (VVD) des Ministerpräsidenten Mark Rutte mit 21,3 Prozent als stärkste Partei ab, während der Rechtspopulist Geert Wilders mit 13,1 Prozent für seine Partei für die Freiheit (PVV) erheblich weniger Erfolg hatte, als es erwartet und prognostiziert worden war. In Österreich wie in den Niederlanden kam es zu hohen Wahlbeteiligungen, von denen nicht die Rechtspopulisten, sondern die EU-freundlichen demokratischen Parteien profitierten.

In Frankreich erreichte der unabhängige Kandidat Emmanuel Macron mit seiner politischen Formation »En marche!« (»Vorwärts!«) im

ersten Wahlgang am 23. April 2017 24 Prozent und wurde damit stimmenstärkster Kandidat vor Marine Le Pen vom Front National, die 22 Prozent der Stimmen bekam. Die Stichwahl gegen Le Pen am 7. Mai 2017 gewann Macron sehr deutlich mit 66,1 Prozent. Bei den Wahlen zur Nationalversammlung erreichte seine Partei »La République en Marche« die absolute Mehrheit.

Im Vereinigten Königreich haben die Wahlen vom 8. Juni 2017 die Verfechterinnen und Verfechter des harten Brexit zunächst einmal in die Defensive gedrängt. Die Konservativen verloren ihre absolute Mehrheit, die UKIP ging völlig leer aus.

In Deutschland gelang der AfD bei den Wahlen zum Deutschen Bundestag am 24. September 2017 der Sprung in den Bundestag, unter dessen kleineren Fraktionen sie die größte stellt.

Trotzdem hat sich in der Summe seit dem Brexit-Votum innerhalb von knapp zwölf Monaten, von der österreichischen Bundespräsidentenwahl bis zur Wahl des Deutschen Bundestages, ein starkes Gegengewicht zum EU-feindlichen Rechtspopulismus öffentlich positioniert, das den rechten Parteien offenkundige Probleme beschert: Der Front National hat das Ziel eines Euroaustritts aufgegeben, so dass es zu einer Abspaltung der Anhänger dieser Forderung nach den Parlamentswahlen kam. In Österreich hat es die FPÖ nicht mehr gewagt, im Wahlkampf aktiv für einen Austritt aus der EU einzutreten; sie behauptete außerdem, nichts gegen den Islam, sondern nur gegen »die Islamisierung Österreichs« zu haben. Die AfD plädierte weiterhin für den Austritt aus dem Euro, aber das Thema verblasste neben vielen anderen Antihaltungen: gegen den Islam, gegen Flüchtlinge usw. Wie der Front National erlebte die AfD kurz nach der Wahl, die mit 12,6 Prozent Stimmenanteil weniger erfolgreich als von der Partei erhofft ausfiel, Abspaltungen, u. a. traten ihre Vorsitzende Frauke Petry und deren Ehemann Marcus Pretzell aus, der bis zum Parteiaustritt NRW-Landesvorsitzender gewesen war. Man könnte sagen, das Europa der EU genießt wieder mehr Respekt, als das zwischenzeitlich der Fall war – und sei es nur deshalb, weil die EU-feindlichen Parteien um ihre Wählerstimmen fürchten, wenn sie zu radikal EU-feindlich auftreten.

Ist Europas Zukunft die Zukunft der EU?

Objektiv betrachtet ist die im öffentlichen Diskurs üblich gewordene Gleichsetzung von Europa und EU nicht korrekt. Dem Europarat gehören 47 europäische Staaten an, der EU lediglich 28. Das Europa des Europarats reicht bis nach Aserbaidschan und schließt die Russische Föderation ein.³⁶ Freilich ist die Definition Europas über Staaten, die aufgrund einer Zugehörigkeit zu einer Organisation wie dem Europarat als europäisch eingestuft werden, eine rein formale. Wird nach kultureller Zusammengehörigkeit gefragt, haben Staatsgrenzen keine Bedeutung, sondern es kommt letztlich auf die Menschen und die Art und Weise an, wie sie leben und welche Werte sie hochhalten.

Die EU umfasst das kleinere Europa, aber wenn es positive Entwicklungsdynamiken in Europa gibt, dann sind sie im EU-Gebiet zu finden. Die EU hat bereits die 1960 gegründete Europäische Freihandelsassoziation (EFTA) mehr oder weniger »aufgesogen«. Von den heute nur mehr vier EFTA-Mitgliedern (Island, Liechtenstein, Norwegen, Schweiz) gehört lediglich die Schweiz nicht auch dem Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) an. Der Wunsch vieler Nichtmitglieder, der EU beizutreten – faktisch alle Balkanstaaten, die nicht Mitglieder sind –, spricht ebenfalls für sich. Die Vorstellung von einem alternativen Europa zur EU besitzt wenig Anziehungskraft.

Historisch existiert allerdings eine alternative Idee, die des Eurasismus, die der russische Staatspräsident Wladimir Putin wiederbelebt hat und zu nutzen sucht.³⁷ Ursprünglich meinte Eurasismus eine engere Zusammenarbeit eurasischer Länder, inzwischen hat sich daraus eine Hegemonialstrategie entwickelt, die den Eurasismus als Alternative zur EU sieht. Die EU müsste sich ihr zufolge in ein von Moskau dirigiertes Ensemble inkorporieren. Tatsächlich wurde zwar zum 1. Januar 2015 die Eurasische Wirtschaftsunion (EAWU; zuvor: Eurasische Wirtschaftsgemeinschaft) geschaffen. Ihr gehören Russland, Weißrussland, Kasachstan, Kirgisistan sowie Armenien an. Doch die Ziele von Zollunion und Binnenmarkt sind rein wirtschaftlicher Natur, eine Vergleichbarkeit mit der EU ist nicht gegeben. Zweifelsohne hat die EAWU aber Entwicklungschancen. In direkter Konkurrenz zur EU steht sie in jenen beiden Ländern, die sowohl der Östlichen Partnerschaft³⁸ der EU wie auch der EAWU angehören: Weißrussland und Armenien.

Trotzdem fallen all diese Initiativen hinter der Dynamik der EU zurück, weshalb die Gleichsetzung von Europa und EU sehr viel für sich hat. Sollten die EAWU oder EFTA aufgelöst werden, hätte das auf Europa höchst geringe Auswirkungen. Sollte hingegen die EU aufgelöst werden, würde Europa zerfallen, Kriege in Europa würden wieder wahrscheinlicher. Die Frage nach der Zukunft der Europäischen Union ist daher zugleich die Frage nach der Zukunft ganz Europas. Sie wird in der Politik, in den Medien und in der Zivilgesellschaft gestellt.

Jean-Claude Juncker hat im Namen der Kommission im EU-Weißbuch 2017 fünf Szenarien zur Zukunft der EU vorgestellt. Darin setzt er inhaltliche Schwerpunkte wie Sicherheit und Verteidigung, digitale Wirtschaft usw. und geht besonders auf die Art und Weise der Zusammenarbeit in der EU ein. Die Szenarien reichen von, salopp ausgedrückt, einem unbeirrten Weiterwurschteln über ein System der verschiedenen Geschwindigkeiten bis hin zu einerseits einem Rückbau, andererseits einer stärkeren Vertiefung der Gemeinschaft. Das Weißbuch verharrt auf einer pragmatischen Ebene und stellt keine Grundsatzfragen, es enthält keine programmatischen Visionen. Im Grunde argumentiert es oberflächlich und lässt die Zukunftsfrage unbeantwortet. Entsprechend enttäuscht waren die Reaktionen, denn man hatte mehr ideelle Substanz erwartet, über die sich debattieren ließe.

Das Weißbuch stellt letztlich nur einen Beitrag unter vielen dar. Der Ideenreichtum ist groß und wird im Kapitel »Jahrmarkt der Ideen« beschrieben. Eine umfassende Demokratisierung der EU und in der EU, wie ich sie in »Mehr Demokratie wagen« diskutiere, wird dabei von der Politik bisher nicht angestrebt. Darin liegt ein fundamentales Defizit der Reformdebatte, um dessen Ausgleich sich einige Wissenschaften, Europabewegungen und -vereinigungen und andere Akteure bemühen (vgl. »Europa von unten – Eine zivilgesellschaftliche Basis für die EU«).

Die Zukunft der EU lässt sich nicht berechnen, denn es sind zu viele unbekannte Variablen im Spiel. In der Geschichte spielen plötzliche, unter Umständen durchschlagende Ereignisse, Zufälle (Kontingenzen) und unberechenbar handelnde Menschen auf politischen Führungspositionen eine große Rolle. Wir können heute z. B. nicht wissen oder vorhersagen, ob der Brexit misslingt oder nicht. Zwar hat

der EU-Gipfel im Dezember 2017 grünes Licht für die zweite Verhandlungsphase gegeben, die der Ausgestaltung der künftigen Beziehungen gewidmet ist, aber er hat dies getan, obwohl weder das Wie der offen zu haltenden Grenze zwischen Irland/EU und Nordirland/GB, noch die genaue rechtliche Situation der EU-Bürgerinnen und -Bürger im Vereinigten Königreich noch die »Schlussrechnung« endgültig geklärt sind, wie es eigentlich zur Voraussetzung von Phase 2 gemacht worden war. Vorerst verlassen sich alle auf die von Theresa May bekundeten »guten Absichten«.

Da hilft nur, den Kompass zu justieren, also die Europaidee, die die Union trägt, auf den Stand der Gegenwart zu bringen (siehe »Eine zukunftsfähige Europaidee«).

Die Europäische Union

In diesem Kapitel geht es um eine Beschreibung der Europäischen Union. Was macht sie sozusagen den lieben langen Tag? Was ist ihre Rechtsform? Welche sind ihre Institutionen? Welche ist ihre Philosophie? Die Beschreibungen schließen kurze historische Herleitungen und Erklärungen ein, da diese nachvollziehbar machen, warum die Dinge so und nicht anders eingerichtet wurden.

Das Arbeitsheft der EU im historischen Kontext

Die tatsächlichen und konkreten Aufgaben der EU obliegen ihren Institutionen und sind grundsätzlich in den EU-Verträgen festgelegt. Seit dem 1. Dezember 2009 (Datum des Inkrafttretens) ist der Vertrag von Lissabon ausschlaggebend. Präzise formuliert, handelt es sich um zwei Verträge, um den »Vertrag über die Europäische Union« (55 Artikel) und um den »Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union« (358 Artikel). Ergänzt werden sie durch 37 zum Teil sehr lange »Protokolle«, die, wie Protokoll Nr. 4 beispielsweise, die »Satzung des Europäischen Systems der Zentralbanken und der Europäischen Zentralbank« ebenso enthalten wie Ausnahmen für einzelne Länder. Zwei weitere Anhänge enthalten 65 »Erklärungen« zu den beiden Verträgen und zu den Protokollen sowie »Übereinstimmungstabellen«, die das Verhältnis der bisherigen zu den neuen Nummerierungen erläutern (neu: »Vertrag über die Europäische Union«, »Vertrag über die Arbeitsweise der EU«; alt: »Vertrag über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft«). Den Abschluss bildet die »Charta der Grundrechte der Europäischen Union«. Insgesamt umfasst die Veröffentlichung all dieser Dokumente im Gesetzesblatt der EU (Nr. 2016/C 202/01 und 02) 405 Seiten.

Die Idee, die hinter der EU steht, ist trotz dieser 405 Seiten Juristensprache im Prinzip einfach: Gemeinsam geht es uns zum allseitigen Vorteil besser als allein, aber niemand gibt deshalb seine Identität auf. Ursache dieser Erkenntnis sind die veränderte Qualität der Globalisierung sowie das Versagen der Nationalstaaten, die europäische Konflikte, Welt- und Kolonialkriege nicht verhinderten, sondern bewusst begannen.

Das Wort von der veränderten Qualität der Globalisierung, die als historischer Prozess bereits am Ausgang des Mittelalters begann, bezieht sich sowohl auf die zunehmende Vernetzung der Welt als auch auf die Notwendigkeit, das, was viele oder alle betrifft, international oder global zu regeln. Das betrifft bereits im 19. Jahrhundert unter anderem den internationalen Postverkehr, das internationale überseeische Telegrafienwesen, das internationale Seefahrtwesen, technische Standards und Normen, internationales Recht und mehr. Die Industrialisierung war ebenso ein globales, wenn auch ungleich ausgeprägtes Phänomen, das sich negativ auf die Umwelt auswirkte und den Klimawandel in Gang setzte. Diese Art von Globalisierung gehört heute zu den zentralen Problemen, die sich ausschließlich in internationaler Zusammenarbeit lösen lassen.

Dieselbe weltweite Entwicklung betraf Wirtschaft und Handel, wobei in diesem Bereich lange Zeit gleichwohl auf bilaterale Verträge gesetzt wurde. All diese Maßnahmen konnten aber die politische Konfrontation der europäischen Imperien und Nationalstaaten bis hin zur Auslösung des Ersten Weltkrieges nicht verhindern, so dass die Bemühungen um internationale Mechanismen zur Überwindung und Vermeidung der Konflikte im Anschluss verstärkt wurden. Dem verdankt der Völkerbund seine Existenz, der 1920 seine Arbeit aufnahm. Zwar hatte er stets eine negative Presse und gilt bis heute vielfach als gescheitert, in Wirklichkeit hat er aber einiges bewirkt. Vor allem motivierte er viele zivilgesellschaftliche Vereinigungen in der Zwischenkriegszeit, die europäische und internationale Kooperation in allen Feldern zu durchdenken. Es fehlte schon damals nicht an Initiativen und Versuchen, eine solche Kooperation auf stabile Grundlagen zu setzen.

Klar erkannt wurde die Bedeutung der wirtschaftlichen Zusammenarbeit, ohne die kein europäischer Staat auf Dauer Wohlstand erreichen und sichern kann. Ebenso klar war vielen, dass die Staatsgrenzen durchlässig gemacht werden müssen, und zwar für Menschen, Kapital und Waren. Liest man in den unzähligen Redemanuskripten, Zeitungsbeiträgen und Abhandlungen in den Publikationsorganen der höchst lebendigen Szene zivilgesellschaftlicher Vereinigungen in der Zwischenkriegszeit (1918–1939), so wird schnell deutlich, dass alle Themen, die heute immer noch zur Diskussion stehen (wie eine europäische Verteidigungsgemeinschaft), längst erkannt und durchdacht worden waren.

Doch die politische Entwicklung hielt mit diesem längst erreichten Erkenntnisstand nicht mit, sondern trieb die Mehrzahl der europäischen Staaten in autoritär-diktatorische, faschistische und in das national-sozialistische Regime. Deren Geistesverwandtschaft untereinander verhinderte mitnichten den Zweiten Weltkrieg, ganz im Gegenteil. Analog ist zu befürchten, dass die europäischen Rechtspopulisten, die einstimmig dem Nationalismus das Wort reden und diese Einigkeit auf internationalen Kongressen und bei gemeinsamen Pressekonferenzen demonstrieren, trotz dieser Gemeinsamkeit Europa wieder in unsägliche Konflikte stürzen würden, wie sie für den Nationalismus typisch sind.

Als 1945 der Krieg beendet war, ging es darum, endlich das umzusetzen, was seit dem späten 19. Jahrhundert bereits skizziert und von 1918 bis in den europäischen Widerstand im Zweiten Weltkrieg intensiv ausgearbeitet worden war. Regeln und Institutionen mussten entstehen, die der Zusammenarbeit, der Schaffung von Vertrauen und einem höheren Maß an Transparenz dienen. Begonnen wurde mit der Wirtschaft, die bereits in den Europadebatten der Zwischenkriegszeit im Mittelpunkt gestanden hatte. Völlig zu Recht wurde mit der europäischen Integration in Wirtschaftsfragen begonnen, und ebenso zu Recht haben einige Staaten den Anfang gewagt und die Tür für andere offengelassen.

Mit der Einrichtung des Binnenmarkts ist die EU sehr weit fortgeschritten, dieser zählt zu ihren Hauptleistungen und Hauptaufgaben. Bis heute resultiert der größte Teil der EU-Kommissionsarbeit aus der wirtschaftlichen Zielsetzung der EU. In diesem Bereich wurden die größten Erfolge erzielt, obwohl nach mehr als sechzig Jahren ursprüngliche Idealvorstellungen, wie die einigermaßen gleichmäßige Verteilung des Wohlstands im gesamten Mitgliedsgebiet, noch nicht verwirklicht sind. Das ist nicht nur deshalb so, weil der sukzessive Beitritt der osteuropäischen Staaten 2004, 2007 und 2013 die Ausgangsbedingungen deutlich verändert hat. Vielmehr konnten nicht einmal die sechs Gründungsstaaten dieses Ziel erreichen. Die Wirtschaft ist und bleibt Hauptaufgabe der EU seit Gründung der EGKS und wird die europäischen Institutionen unverändert beschäftigen.

Die Erweiterung, die von Beginn an zu den Zielvorstellungen der EU zählte, ist sehr weit vorangeschritten. Dennoch zählt sie zu den fortbestehenden Aufgaben, wobei sie schwierig geworden ist. Im

Lauf der Jahre haben die Mitglieder zudem das Aufgabenheft erweitert: Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, gemeinsame Verteidigungsanstrengungen, Zusammenarbeit im Justiz-, Kriminalitäts- und Terrorbekämpfungswesen, Umweltschutz und Klimapolitik und anderes mehr sind hinzugekommen. All dies sind wie die Wirtschaft Felder, die längst international und global funktionieren, weshalb sie strukturell jeden Einzelstaat überfordern.

Anderes wollten die Mitglieder jedenfalls bisher nicht zu den Aufgaben der EU zählen. Besonders der mächtige Bereich der Sozialpolitik liegt weiterhin in der Hand der Nationalstaaten. So gehört die Reduktion der Arbeitslosigkeit unverändert zum Aufgabenheft jedes einzelnen Staates; die EU kann im Grunde nur versuchen, Investitions- und Wachstumsdynamiken zu generieren oder zu unterstützen, um so indirekt die Arbeitslosenzahlen zu senken.

Ebenso wenig war Asyl- und Flüchtlingspolitik eine genuine Gemeinschaftsaufgabe. Es gab in Gestalt der Dublin-Übereinkommen I bis III eine Rahmensetzung mit dem Zweck, die Asyl- und Flüchtlingsproblematik weitgehend in nationaler Zuständigkeit zu belassen. Die Flüchtlingskrise hat bewiesen, dass es in dieser Beziehung dennoch eine Gemeinschaftsaufgabe gibt und die Einzelstaaten überfordert sind.

Wieder andere Maßnahmen wie der Schengenraum und die Währungsunion folgen zwar eindeutig der Unionslogik, werden aber nicht von allen Mitgliedern zum jetzigen Zeitpunkt praktiziert. Schon immer ist es machbar gewesen, dass sich einzelne Mitglieder von der einen oder anderen Gemeinschaftstätigkeit ausnehmen ließen. Daher gehören die Organisation des binnengrenzenlosen EU-Raums ebenso wie das Management der gemeinsamen Währung, obwohl nicht alle Mitglieder teilnehmen, zu den Aufgaben der EU.

Die Mitgliedsländer begeben sich durch den Beitritt zur EU eines kleinen Teils ihrer Souveränität. Das zu akzeptieren, war um 1950 ein wichtiger Fortschritt, aber in Wirklichkeit ist es weniger großartig, als es klingt. Faktisch muss lediglich gemeinsam im EU-Vertrag sowie in der kontinuierlichen Zusammenarbeit Beschlossenes in europäisches Recht gegossen werden, so dass das Beschlossene nicht willkürlich nach Gusto im einzelnen Mitgliedstaat außer Kraft gesetzt oder schlicht ignoriert werden kann. Für die EU, speziell die Kommission und den Europäischen Gerichtshof, resultiert daraus eine

ihrer Hauptaufgaben, da sie für die Einhaltung des Prinzips sorgen und seine nationale gesetzliche Umsetzung überwachen muss.

Zu dem, was die EU in Gestalt ihrer Institutionen effektiv tut, obwohl es nicht direkt im EU-Vertrag steht, gehört die Europäisierung Europas. Die EU ist zwingend kulturschaffend tätig, denn sie schafft neue europäische Kultur und macht bestehende Kultur europäisch. Kultur beschränkt sich in diesem Zusammenhang nicht auf den Feuilletonbegriff von Kultur (Kunst, Theater, Musik, Literatur), sondern meint alles, was Kultur ausmacht. Dazu gehören folglich auch Politik, Recht, Wirtschaft, Medizin, Städteplanung und vieles mehr.

Die EU schafft durch ihre schiere Existenz und Erfüllung ihrer Aufgaben Frieden. Durch Mobilitäts- und Vernetzungsprogramme bringt sie die Europäerinnen und Europäer einander näher. Die EU stellt auf eine sehr nüchterne, gewissermaßen emotionsfreie Weise gelebte Solidarität dar: Die Gelder, die sie von Mitgliedern erhält, fließen in zahllose Förderprogramme, die etwa der Landwirtschaft, der Infrastruktur, dem materiellen Erhalt des kulturellen Erbes, der Digitalisierung des Kulturerbes, Forschungsprojekten und vielem mehr zugutekommen. Von ihnen profitieren alle, die ärmeren Länder aber mehr als die reicheren. Entscheidende Erfolge hat die EU zudem im Bereich der Geschlechtergerechtigkeit und des Abbaus von Diskriminierungen aller Art erzielt.

Sie sorgt für fairen Wettbewerb, die Durchsetzung des Verbraucherschutzes und der Umweltstandards. Im Bereich der Alleinzuständigkeit ist die EU in Gestalt der Kommission mit internationalen Beziehungen und Organisationen befasst. Bei gemeinsamen Zuständigkeiten tritt sie zusammen mit den Mitgliedstaaten auf. Daraus resultiert, was die internationale Identität der EU genannt wird. Zu den Aufgaben der EU zählt nicht zuletzt, die Einhaltung der demokratischen und rechtsstaatlichen Standards zu beobachten, die die Mitglieder gemeinsam hochhalten und ohne deren Realisierung kein Land Mitglied werden kann. Im Notfall ergreift sie Maßnahmen – wie im Fall Ungarns und Polens.

Was ist die EU?

Die Europäische Union stellt verfassungsgeschichtlich etwas Neues dar, das manchen bekannten Typen verfasster politischer Gemeinwesen ähnelt, ohne genau mit ihnen übereinzustimmen. Sie ist kein Staat, weder ein Bundesstaat noch bzw. erst recht kein Zentralstaat. Das deutsche Bundesverfassungsgericht sprach im Maastricht-Urteil vom 12. Oktober 1993 von einem »Verbund demokratischer Staaten«¹.

Im Grunde sind Versuche, die EU mit bekannten Staatstypen oder Typen internationaler Organisationen zu vergleichen, nicht zielführend. Die EU definiert sich selbst als *Union*. Die Bezeichnung »Europäische Union« war schon in der Zeit zwischen den beiden Weltkriegen gängig, sie wurde auch nach 1945 zeitweise verwendet, bevor sich dann zunächst »Europäische *Gemeinschaft*« durchsetzte. Auf dem Pariser Gipfel von 1972 wurde vereinbart, die »Gesamtheit der Beziehungen der Mitgliedstaaten in eine Europäische Union« »umzuwandeln«. Der Spinelli-Bericht² von 1984 an das Europäische Parlament konzipierte die Union in der Tradition des europäischen Föderalismus. Der Vertrag von Maastricht, der am 7. Februar 1992 unterzeichnet wurde und zum 1. November 1993 in Kraft trat, begründete dann vertragsrechtlich die *Union*.

Statt zu spekulieren, ob wir es nun mit einem Staatenbund, einem Staatenverbund oder etwas anderem aus der Geschichte Bekannten zu tun haben, können wir feststellen, dass die *Union* sich im Maastrichter Vertrag selbst juristisch definiert. Akzeptieren wir deshalb, dass in der Geschichte der Gegenwart ein neuer Typus von politischem Gemeinwesen entstanden und juristisch definiert worden ist, der *Union* oder präziser *Europäische Union* heißt. Wenn Europa nach dem Zweiten Weltkrieg etwas Besonderes geschaffen hat, dann diese *Europäische Union*.

Unionen gab es in der europäischen Geschichte viele (z. B. die polnisch-litauische, 1569 besiegelt; die Protestantische Union, 1608; die Sächsisch-Polnische Union, 1697; die Schwedisch-Finnische und die Dänisch-Norwegische Union bzw. Schwedisch-Norwegische Union 1814–1905; die »Union française« 1946 usw.). Aber all diese Unionen waren nicht juristisch als Typus definiert, sondern ihr Name verdankt sich dem positiven Gefühl von Einigkeit, das das Wort *Union* ver-

strömt; außerdem ist *Union* als lateinisches Wort in den europäischen Sprachen einschließlich einiger slawischer Sprachen (außer im Russischen) weitgehend dasselbe. Diese weichen, beinahe emotionalen Kriterien gelten heute immer noch, sind aber um die juristische Definition im EU-Vertrag erweitert worden, und zwar vom Vertrag von Maastricht bis hin zum aktuell gültigen Vertrag von Lissabon. Damit wurde erstmals in der europäischen Geschichte *Union* in Gestalt der EU verfassungsrechtlich bestimmt.

Wie aber definiert der Vertrag in der Lissabonner Fassung von 2007 (konsolidierte Fassung 2016) nun die *Union*? Zunächst gibt Artikel 1 eine rein formale Definition: Die Europäische Union ist Rechtsnachfolgerin der Europäischen Gemeinschaft, Rechtsgrundlage sind der »Vertrag über die Europäische Union« sowie der »Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union«. Artikel 2 stellt die Union auf eine Wertegrundlage: »Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und die Wahrung der Menschenrechte einschließlich der Rechte der Personen, die Minderheiten angehören«. Diese Prinzipien werden mit einem ganz konkreten Gesellschaftsmodell verbunden: Sie »sind allen Mitgliedstaaten in einer Gesellschaft gemeinsam, die sich durch Pluralismus, Nichtdiskriminierung, Toleranz, Gerechtigkeit, Solidarität und die Gleichheit von Frauen und Männern auszeichnet«.

Artikel 3 definiert nun den Daseinsgrund der Union, mithin deren Ziele. Im Wesentlichen soll sie Frieden, Werte und Wohlergehen der Völker der Union fördern; den Bürgerinnen und Bürgern einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ohne Binnengrenzen bieten. Hinzu kommen der Binnenmarkt, die nachhaltige Entwicklung Europas, soziale Marktwirtschaft, Vollbeschäftigung, sozialer Fortschritt, Umweltschutz, wissenschaftlicher und technischer Fortschritt. Kämpfen will man gegen Diskriminierung und soziale Ausgrenzung, für soziale Gerechtigkeit, für die Gleichstellung von Frauen und Männern, für die Solidarität zwischen den Generationen, für die Rechte des Kindes, wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt, Solidarität zwischen den Mitgliedern, Wahrung und Förderung der kulturellen und sprachlichen Vielfalt, den Schutz des europäischen kulturellen Erbes sowie die Wirtschafts- und Währungsunion. Sinngemäß sind diese Ziele auch handlungsleitend für die internationalen Beziehungen der EU.

Die *Union*, wie sie für die EU definiert wird, entspricht einem durch und durch ethischen Konzept. Dafür wird ein bestimmtes Wertemodell mit einem bestimmten Gesellschaftsmodell und konkret festgelegten Zielen kombiniert, die im Großen und Ganzen das Ergebnis einer Epoche der Transformation politischer, gesellschaftlicher, wirtschaftlicher und kultureller Inhalte seit 1945 darstellen. Die Ziele sind dem neuen Humanismus und Humanitarismus der Nachkriegszeit geschuldet, in der die Konsequenzen aus dem Antihumanismus und Antihumanitarismus des Imperialismus und der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts gezogen wurden. Europa hat sich positiv zum Menschen hingewendet und will, dass Menschen gut und glücklich leben können. Dieses ethische Konzept bezieht sich nicht nur auf Europäerinnen und Europäer, sondern auch auf Menschen aus Drittstaaten, da die Union die Genfer Flüchtlingskonvention und weitere Schutzkonventionen anerkennt.

Etliche Elemente des ethischen Konzepts der *Union* finden sich seit Beginn der europäischen Integration, aber in der Klarheit, die wenigstens in den ersten Artikeln des Lissabonner Vertrags herrscht, stellt es das Ergebnis vieler Entwicklungsschritte seit den 1950er Jahren dar.

Der mit diesem Verständnis von *Union* verbundene Anspruch ist sehr hoch und schwierig in die Praxis umzusetzen. Ein Scheitern ist jederzeit möglich, denn es hängt von den tatsächlichen Einstellungen der Akteure ab, inwieweit das ethische Konzept umgesetzt wird. Der Umgang mit Flüchtlingen und die teilweise vorgeschlagenen vermeintlichen Lösungskonzepte – »Mittelmeerroute dichtmachen« – belegen, wie unangemessen bisweilen die fundamentalen Prinzipien der Union behandelt werden.

Die Institutionen der EU

Im Alltag nehmen wir die Europäische Union vor allem durch ihre zentralen Institutionen wahr: Europäischer Rat (zentrale *politische* Institution), Europäische Kommission (kurz: Kommission; zentrale Behörde), Ministerrat der EU (kurz: Rat), Europäisches Parlament (EP), Europäischer Gerichtshof (EuGH) und Europäische Zentralbank (EZB).

EuGH und EZB sind unabhängig agierende Einrichtungen, auf deren personelle Zusammensetzung und Entscheidungen die EU-Wähler und -Wählerinnen keinen Einfluss haben. Unmittelbaren Einfluss haben sie nur in Bezug auf das EP, dessen Abgeordnete sie in einem nationalen Rahmen wählen: Österreicher wählen österreichische Kandidaten, Malteser maltesische, Iren irische usw.

Die Aufgaben der Kommission sind im EU-Vertrag geregelt; sie wird, auf eine Kurzformel gebracht, als »Hüterin der Verträge« bezeichnet. Dazu gehört auch die Auslösung eines Sanktionsmechanismus, wenn dieser im EU-Vertrag vorgesehen ist. Zudem muss sie gegen Mitgliedsländer erforderlichenfalls vor dem EuGH Klage erheben. Damit ist klar, dass die Kommission medial und gegenüber der Öffentlichkeit von allen die undankbarste Rolle innehat, zumal sie oft von den EU-Mitgliedern im Stich gelassen wird.

Die Kommission besitzt jedoch einen erheblichen Initiativspielraum, insbesondere was die EU-Gesetzgebung angeht, denn ihr kommt das Vorschlagsrecht zu. Die eigentlichen gesetzgebenden Organe sind allerdings das Parlament und der Ministerrat der EU. Die Zusammensetzung der Kommission wird wiederum im *Europäischen* Rat ausgehandelt und erhält eine begrenzte direkte demokratische Legitimation dadurch, dass sie vom Parlament entweder bestätigt oder abgelehnt wird. Dazu werden die Kandidatinnen und Kandidaten für die Kommissarposten öffentlich angehört. Zur Vermeidung eines ablehnenden Votums werden Kandidatinnen und Kandidaten, die das EP offensichtlich für ungeeignet hält und ablehnen würde, im Vorfeld der Abstimmung durch andere ersetzt, die zustimmungsfähig sind.

Der Ministerrat stellt zusammen mit dem Parlament das zweite Gesetzgebungsorgan dar. Er wird je nach Sachzusammenhang von den entsprechenden Fachministerinnen und -ministern der Mitgliedsländer gebildet, als Organ handelt es sich aber immer um denselben Ministerrat. Die EU-Länder übernehmen der Reihe nach jeweils für sechs Monate seinen Vorsitz. Eine gewisse Hervorhebung erfährt der Rat der Außenminister, da dort der/die »Hohe Vertreter/in der Union für Außen- und Sicherheitspolitik« (derzeit Federica Mogherini) ständig den Vorsitz führt. Im Hintergrund wird die Arbeit besonders durch Zusammenkünfte der ständigen Vertreterinnen und Vertreter (EU-Botschafterinnen und EU-Botschafter) der

Mitgliedstaaten vorbereitet und abgestimmt. Dem Ministerrat der EU arbeiten außerdem über 150 Arbeitsgruppen und Ausschüsse zu.

Eine Besonderheit ist die Eurogruppe, die aus den Finanzministerinnen und Finanzministern der derzeit 19 Euroländer besteht. Die Gruppe hat insoweit informellen Charakter, als Beschlüsse im rechtsgültigen Sinn allein vom Rat der EU (Wirtschafts- und Finanzminister) zu treffen sind. Bei Eurothemen sind jedoch im Rat der EU nur die Minister oder Ministerinnen der Euroländer abstimmungsbe-rechtigt.

Der Europäische Rat besteht aus den Staats- bzw. Regierungschefs der Mitgliedsländer. Ist, wie z. B. in Frankreich, der Präsident der eigentliche Regierungschef, nimmt der Staatschef am Rat teil, der Premierminister hingegen nicht. Der Rat besitzt insoweit eine indirekte demokratische Legitimation, als seine Mitglieder ihre Funktion als Staats- oder Regierungschef nationalen Wahlen verdanken. Der Rat bestimmt in der Praxis auf der Grundlage der im EU-Vertrag vereinbarten Unionsziele die Politiken der Union und wählt sich seine Präsidentin oder seinen Präsidenten für jeweils zweieinhalb Jahre.

Neben oder hinter diesen sechs Organen stehen weitere Einrichtungen: Europäischer Rechnungshof, Europäischer Auswärtiger Dienst (EAD), Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA), Ausschuss der Regionen (AdR), Europäische Investitionsbank (EIB), der/die Europäische Bürgerbeauftragte und der/die Europäische Datenschutzbeauftragte (EDSB). Hinzu kommt die beachtliche Zahl 45 weiterer Einrichtungen und Agenturen. Ergänzt wird dieses Gefüge durch vier interinstitutionelle Einrichtungen: Das Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, das Computer Emergency Response Team (CERT), das der Abwehr von Hackerangriffen auf die elektronischen Systeme der EU dient, das Europäische Amt für Personalauswahl (EPSO) sowie die Europäische Verwaltungsakademie als Fortbildungsanbieter für das EU-Personal. Rund um die EU haben sich außerdem unzählige weitere Initiativen und Einrichtungen etabliert. Dies reicht von Lobbyisten über Think Tanks bis hin zu quasi-EU-Vertretungen global tätiger NGOs wie z. B. die sogenannte »European Unit« von Greenpeace.

Im Fokus der Medien stehen vornehmlich der Europäische Rat, die Kommission und das Europäische Parlament. Über die EZB und den EuGH wird ebenfalls regelmäßig berichtet, da sie weitreichende

Entscheidungen (Nullzinspolitik) bzw. solche von erheblichem öffentlichen Interesse treffen, etwa das »Kopftuchurteil« des EuGH vom 14. März 2017.³ Der Ministerrat der EU wird im Allgemeinen von der Berichterstattung weniger berücksichtigt, während Einrichtungen wie der Rechnungshof, die Agentur für die Grenz- und Küstenwache Frontex oder die Strafverfolgungsbehörde Europol jeweils anlassbedingt im Nachrichtenfokus stehen.

Wahrnehmbar ist also vor allem die Spitze des Eisbergs, man könnte auch von den sechs Hochhäusern der zentralen Institutionen sprechen, die im Übrigen architektonisch herausgehoben sind (das Kommissionsgebäude in Brüssel, die Parlamentsgebäude in Straßburg und Brüssel, das neue Ratsgebäude in Brüssel, das Gebäude des EuGH in Luxemburg und das ebenfalls neue Hochhaus der EZB in Frankfurt am Main). Die vielen kleineren Häuser der Agenturen, Arbeitsausschüsse usw. sind aber auch da und bilden die eigentliche Stadt. Will man die EU in einem Bild fassen, dann passt am ehesten das der modernen Stadt oder Metropole.

Metropolen und große Städte im 21. Jahrhundert zeichnen sich durch ihre scheinbar unübersichtliche Vielfalt aus. Sie funktionieren wie ein unregelmäßig geknüpftes Netz. Trotz der Unregelmäßigkeit der Maschen sind die Fäden oder zu Seilen verwobenen Fäden fest, die Knoten sind mal dicker, mal dünner, und halten stand. Das Bild des Netzes steht für Kohäsion und Kohärenz. Zwar scheint die Vielfalt der EU, allein gemessen an der Vielzahl ihrer Institutionen und Einrichtungen, ohne Zweifel unübersichtlich, aber sie stellt für sich betrachtet nichts anderes als die Spiegelung unserer Zeit dar. Sie ist, zunächst einmal nur in dieser Hinsicht betrachtet, vollkommen zeitgemäß.

Gibt es denn trotz dieser Unübersichtlichkeit so etwas wie einen roten Faden? Die Antwort auf diese Frage ist ebenso in der »praktischen Philosophie« zu suchen wie in den Verträgen selbst, die die »Idee Europa« bzw. die »Idee EU-Europa« in eine rechtlich verfasste Form bringen. Grundlage ist das oben analysierte ethische Konzept der Rechtsform der *Union*.

Die *Union* – Eine Philosophie

Es fällt auf, dass unter den europäischen Spitzeninstitutionen drei die Bezeichnung »Rat« tragen: Der Europarat in Straßburg, sowie innerhalb der EU der *Rat* der EU und der Europäische *Rat*. Auch das Parlament des Europarats, die Parlamentarische Versammlung, trug bis 1974 den Namen einer *Beratenden* Versammlung.

In der EU existieren aber noch weitere Organe, deren Zweckbestimmung laut EU-Vertrag oder im Sinne der Aufgabenstellung ausdrücklich in der *Beratung* gesehen wird. Die wichtigsten seien an dieser Stelle nur genannt: Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA), Europäischer Ausschuss der Regionen (AdR) – beide Einrichtungen sind ausdrücklich in Kapitel 3 des Vertrages über die Arbeitsweise der EU als »beratende Organe« ausgewiesen; Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA) sowie Agentur der Europäischen Union für Netz- und Informationssicherheit (ENISA). Weitere Agenturen haben ebenfalls »Beratung« zur Aufgabe.

Bisher zeichnen sich die Institutionen und sonstigen Einrichtungen der EU dadurch aus, dass in ihnen *jedes* Mitgliedsland vertreten ist. Zwar bricht die Diskussion über dieses Prinzip immer wieder auf, sie ist jedoch regelmäßig ohne vertragliches Ergebnis geblieben: Der Vertrag von Lissabon sah zunächst eine Verringerung der Vertreterinnen und Vertreter vor, so dass nicht mehr immer alle Mitgliedsländer gleichzeitig vertreten gewesen wären, aber diese Begrenzung wurde, um die Zustimmung zum Vertrag durch die irische Bevölkerung zu erhalten, wieder ad acta gelegt. Der Umstand, dass infolgedessen jedes Mitgliedsland in allen Institutionen und Einrichtungen vertreten ist, außer es nimmt an einer Gemeinschaftsaktivität (z. B. dem Euroraum mit nur 19 statt allen 28 Mitgliedern) nicht teil, ist Ausdruck der zentralen Idee des Ratgebens durch alle für alle.

Bis zum gegenwärtigen Zeitpunkt bemüht sich der Europäische Rat sogar in den Fällen, in denen ein Mehrheitsbeschluss ausreichen würde, um Konsens und Einstimmigkeit. Als Donald Tusk am 9. März 2017 gegen die Stimme Polens für eine zweite Amtszeit als Ratspräsident gewählt worden war, wurde diese Einstimmigkeit minus eine Stimme in den Medien und den Einrichtungen der EU breit diskutiert, obwohl für eine solche Wahl gar keine Einstimmigkeit, sondern nur eine qualifizierte Mehrheit gefordert ist. Das bedeutet,

dass Konsens und Einstimmigkeit in der Öffentlichkeit unverändert als ganz hohes Gut angesehen werden. Dieses hohe Gut folgt der Philosophie des Beratens und Ratgebens – obwohl diese nicht wörtlich im EU-Vertrag zu finden ist. Gleichwohl kommt das Verb »beraten« im Vertrag regelmäßig vor. Wie erwähnt, sind der Wirtschafts- und Sozialausschuss sowie der Ausschuss der Regionen laut Vertrag ausdrücklich beratende Organe. Entsprechend stark wurde ihre Stellung im Vertrag festgelegt.

Ratgeben und Einstimmigkeit stehen nicht zwingend in einem unauflösbaren Zusammenhang. Auf eine Beratung kann ohne Weiteres ein Mehrheitsbeschluss folgen wie im Europäischen Parlament oder wie in jedem anderen Parlament der Erde. In der EU zieht sich hingegen, mit Ausnahme des EP, das Ideal einer Symbiose aus Ratgeben und Einstimmigkeit durch die Institutionen und sonstigen Einrichtungen.

Die Idee des sich Beratens, des Ratgebens, ist womöglich universalgeschichtlich, jedenfalls besitzt sie in der europäischen Zivilisation eine lange philosophische wie praktische Tradition. Die Idee taucht von Anfang an in allen Europaplänen seit dem 14. Jahrhundert auf. Von Beginn an wurde erwogen, das Ratgeben mittels einer Versammlung zu institutionalisieren. In der frühen Neuzeit dachte man meistens an Fürstenversammlungen o. Ä., aber erste Ideen zu einer Art europäischen Reichstags sind bereits im 17. Jahrhundert zu verzeichnen. Der Graf von Saint-Simon entwickelte diese Idee 1814 weiter und schlug ein europäisches Modell vor, in dem ein europäisches Parlament sowie ein europäischer König wesentliche Bauelemente darstellten.

Die Idee des Rats und des Ratgebens steckt in jeder »Parlament« genannten Institution. Die historischen Vorläufer, insbesondere die (General-)Ständeversammlungen, strebten ebenfalls Einstimmigkeit an. Falls nötig, berieten die Vertreter der (in der Regel drei) Stände so lange und hielten mit den Repräsentanten des Königs Rücksprache, bis ein einstimmiger Beschluss möglich wurde. Das konnte dauern!

Mit dem Prinzip brachen erst die kurz vor der Französischen Revolution einberufenen Provinzialständeversammlungen (1787/1788) in Frankreich. Dort wurde das damals revolutionäre Prinzip »ein Mann, eine Stimme« durchgesetzt (Frauen gab es in den Versamm-

lungen nicht, denn wenn sie berechtigt waren, wurden sie durch einen Mann repräsentiert), so dass nach dem Mehrheitsprinzip abgestimmt werden konnte.

Das Ratgeben und damit eng verbunden das ›Ratnehmen‹ oder Annehmen von Rat waren wichtige Themen in den frühneuzeitlichen Abhandlungen über das gute Herrschen. Auch der sprichwörtliche absolutistische Herrscher ließ sich Rat geben und nahm Rat an. Bis heute haben Regierungschefs eigene Beraterstäbe, deren Expertise faktisch das ganze Spektrum politischen Handelns, das bereits die Fachministerien abdecken, umfasst. Das erinnert eindeutig an das Ratgeben und Ratnehmen in der Tradition europäischer Staatlichkeit, seit die mittelalterlichen Personenverbände ab dem späten Mittelalter in ausdrückliche Staaten umgebaut wurden.

Die Idee des sich Beratens und des Ratgebens erweist sich als zentral für die EU, und sie symbolisiert die Lehre, die man nach 1945 aus der Geschichte der nationalistischen Konfrontationen in Europa gezogen hat. Die (National-)Staaten sollten sich beraten, beraten, beraten! Sie sollten einander nicht mehr konfrontativ und feindlich begegnen, sondern Vertrauen aufbauen.

Obschon es viele Motive für die europäische Integration gegeben hat – ökonomische, weltpolitische, US-amerikanische, idealistische usw. –, lässt sich deren Quintessenz mit der Verbindung von Rat (Ratgeben, Ratnehmen, Beraten) und dem Schaffen und Erhalten von Vertrauen ausdrücken.

Die Politikergeneration der ersten Jahre nach dem Zweiten Weltkrieg rekrutierte sich zu einem guten Teil aus Menschen, die Faschismus und Nationalsozialismus mindestens abgelehnt, viele aber auch aktiv bekämpft hatten. Sie besaßen eine ihnen *gemeinsame und vertraute* ideelle demokratische Basis. Ohne die Verhandlungen, die zunächst zur EGKS führten, romantisieren zu wollen und ohne zu übersehen, dass alle sechs Länder in dieser Gemeinschaftsbildung spezifische Interessen verfolgten, muss man doch anerkennen, dass dieses Vertrauen so wenige Jahre nach dem Kriegsende bemerkenswert ist.

Vertrauen – Vom Ratgeben und Ratnehmen zur Seele Europas

Ratgeben und Ratnehmen (= Beraten) bestehen aus mehr oder weniger komplexen Handlungsabläufen, die bereits in der Geschichte zum Teil formalisiert, zum Teil sogar ritualisiert waren. Die Seele dieses Handlungszusammenhanges heißt »Vertrauen«. Ratgeben und Ratnehmen setzt vorhandenes Vertrauen voraus und erweitert dieses, je regelmäßiger und je erfolgreicher beides abläuft.

Als Jacques Delors, der von 1985 bis 1995 EU-Kommissionspräsident gewesen ist und als »Macher des Binnenmarkts« gelten kann, seine berühmte Aufforderung lancierte, Europa eine Seele zu geben, hatte er die eher kühle Beziehung zwischen EG/EU hier und Bürgerinnen und Bürgern dort im Sinn. Er wollte deren Beziehung durch positive Emotionen wieder erwärmen. Die EG/EU sollte bei den Europäerinnen und Europäern positive Emotionen auslösen. Das Bemühen darum hält seitdem an – und scheitert regelmäßig.

Der Grund dafür liegt in einem Missverständnis: In Wirklichkeit besaß das EG-Europa bereits eine Seele, nämlich jenes Vertrauen, für das das Ratgeben und Ratnehmen institutionalisiert worden war. Die beschriebenen Institutionen sind gewissermaßen der EU-Körper, in dem die Seele namens Vertrauen leben können soll. Die Bürgerinnen und Bürger haben den geschaffenen Institutionen dahingehend vertraut, dass sie die europäische Integration vorantreiben.

Der entscheidende Punkt war und ist, ob die europäischen Institutionen jemals diese Funktion als körperliche Hülle der Seele namens Vertrauen erfüllt haben oder erfüllen? Oder hat vielleicht die Bürokratisierung den Körper austrocknen lassen, so dass die Seele darin niemals wirklich Wohnstatt nahm? Die zentrale Bedeutung von Vertrauen belegt das folgende Beispiel: Nicht von ungefähr enthielt die Helsinki-Schlussakte, mit dem die eigentliche Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit am 1. August 1975 abgeschlossen wurde, das »Dokument über vertrauensbildende Maßnahmen«. Vertrauen sollte die Beziehungen der beiden Blöcke des Kalten Krieges stabilisieren, woran sich auch blockfreie Staaten wie Jugoslawien beteiligten.⁴ Mit der KSZE-Charta von Paris (21. November 1990)⁵ wurde der Rat der Außenminister neu gegründet. Das Prinzip von Rat und Vertrauen, das die europäische Integration befördert hatte, wurde nun auf die heikelste politische Beziehung übertragen, die es zu dem Zeit-

punkt gab, nämlich die Beziehung zwischen den Kontrahenten des Kalten Krieges. 1990 war man optimistisch, dass der Fall des Eisernen Vorhangs auch das Ende des Kalten Krieges bedeuten würde.

Die heute wichtigste *politische* Institution der EU, der Europäische Rat, entwickelte sich in gewissem Sinne aus der Situation heraus (1973–1975). Die Regierungschefs tagten erstmals vom 10. bis 11. März 1975 in Dublin als »Rat«. ⁶ Aus einem informellen Treffen wurde in der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) vom Februar 1986 ein formales Organ. Möglicherweise ist der Europäische Rat aber inzwischen der Sitz des Misstrauens geworden – wir werden das im Kapitel »Nationalstaat und Nationalismus in der EU« sehen.

Die Europäische Union als Ausdruck der »Idee Europa«

Der Name *Europa* ist seit dem 8. Jahrhundert v. Chr. in den Quellen dokumentiert. Das heißt jedoch nicht, dass der *Name* für eine *Idee* steht. Bis heute hat er zuvorderst eine geografische Bedeutung. Ob es einen direkten Zusammenhang zwischen der Bezeichnung des Kontinents als »Europa« und der Figur der Europa aus dem Europamythos gibt, ist ungeklärt. Schon in der Antike wurde spekuliert, der Kontinent sei nach der phönizischen Königstochter namens Europa benannt, die von Zeus in der Gestalt eines weißen Stieres nach Kreta entführt worden sein soll. Historische Quellen, mit denen sich ein solcher Taufvorgang nachweisen ließe, sind nicht vorhanden.

Eine *Idee*, die man »Idee Europa« nennen kann, tritt erst im Lauf des 15. Jahrhunderts auf. Das Vordringen des Osmanischen Reiches und der Fall des bis dahin byzantinischen Konstantinopel 1453 lösten im Westen das Gefühl aus, dass die Christenheit auf Europa reduziert worden sei. Unter diesem Eindruck nahm die Vorstellung von Europa als »Christliche Republik« Formen an. In der zweiten Hälfte des 15. Jahrhunderts drangen zugleich portugiesische Seefahrer längs der afrikanischen Küsten immer weiter nach Süden vor. 1488 bereits umrundete Bartolomeu Diaz das »Kap der guten Hoffnung«. Kurz darauf, 1492, »entdeckte« Christopher Kolumbus Neuland, und recht schnell wurde begriffen, dass es sich nicht um den Westen Indiens, sondern um einen eigenen Kontinent handelte, der schon bald »America« getauft wurde. Im selben Zeitraum wurde der europäische Kon-

inent selbst besser erforscht – geografisch, naturräumlich und geschichtlich. Diese und andere historische Faktoren trugen dazu bei, dass man Europa als etwas für sich Stehendes begriff, das politisch-mystisch als Christliche Republik interpretiert wurde.

In der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts entstand eine neue Kultur- oder Zivilisationstheorie. In diesem Zusammenhang wurde Europa als *eine* Kultur oder Zivilisation definiert, die, so glaubte man, den anderen Kulturen der Welt eindeutig überlegen war. Parallel dazu wurde die frühneuzeitliche Idee von der Christlichen Republik weiter in Richtung eines europäischen Staatensystems entwickelt, das durch das Prinzip der *balance of power* – bezogen auf die großen Mächte – stabil gehalten würde. In Gestalt der politischen Europapläne wurde ein System institutionalisierter Beratungen angedacht und durch ein europäisches Schiedsgericht ergänzt, das Konflikte friedlich schlichten sollte.

In der Praxis fanden vor allem nach größeren kriegerischen Konflikten Friedenskongresse statt, die jedoch kaum einen dauerhaften Frieden schaffen konnten. Die verschiedenen Bestrebungen mündeten schließlich in den Wiener Kongress (1814–1815) nach den Napoleonischen Kriegen, der zwar von den großen Mächten (England, Frankreich, Österreich, Russland sowie zunehmend Preußen) beherrscht wurde, auf dem sich aber die Idee der Beratung zur Kriegsvermeidung und Konfliktlösung bis zu einem gewissen Grad durchsetzte. Hinzu kam 1816 auf Initiative des russischen Zaren Alexander I. die »Heilige Allianz«, deren Gründung das Kongresssystem idealistisch unterfüttern sollte. Gemeint war ein gemeinsames Handeln im Geist christlicher, jedoch konfessionsneutraler Brüderlichkeit.

Das breitere Volk spielte bei alledem kaum eine Rolle, denn die politische Europaidee dieser Zeit entstand auf der Ebene der Fürsten und Herrscher, die sich miteinander verständigten. Das verhinderte gleichwohl weitergehende Vorschläge wie den des schon erwähnten Grafen von Saint-Simon nicht, der im Kontext des Friedens von Paris 1814 (mit dem der Wiener Kongress vorbereitet wurde) ein europäisches Parlament entwarf, freilich auf der Grundlage eines strikten Zensuswahlrechts.

Das Kongresssystem in der Folge des Wiener Kongresses baute auf dem Fundament der Idee von der Kultur Europas auf; trotzdem wan-

delte sich im 19. Jahrhundert der europäische Staatstyp hin zum Nationalstaat. Das bedeutete, dass die Monarchien formell Monarchien blieben, in der Praxis aber zunehmend auf ein nationales Bewusstsein setzten, dessen Träger »das Volk« wurde. Dem setzte vor allem die schon Mitte des 19. Jahrhunderts sehr starke Pazifismusbewegung die Idee eines Europas der brüderlichen Nationen entgegen. Der Weg zum Ersten Weltkrieg hat jedoch bewiesen, dass diese Vorstellung wirklichkeitsfremd war.

Ihr Scheitern wurde zwischen den beiden Weltkriegen und im Widerstand während des Zweiten Weltkriegs kritisch aufgearbeitet. Im Ergebnis entstand eine teilweise neue Europaidee:

»Europäische Staaten, deren Verfassungen auf Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechte, Achtung der Menschenwürde und der Grundfreiheiten gegründet sind, arbeiten für das Ziel eines dauerhaften und allgemeinen Friedens im Innern wie im Äußern sowie zur Mehrung des Wohlstandes für Alle so eng wie möglich zusammen, indem sie kontinuierliche Beratung und gegenseitiges Ratgeben institutionalisieren. Sie gründen dafür gemeinsame Institutionen auf der Grundlage eines völkerrechtlichen Vertrages (EU-Vertrag), damit diese Ziele erreicht werden. Sie übertragen für diesen Zweck ein Stück Souveränität auf diese Institutionen, arbeiten in gegenseitiger Achtung zusammen, gehen ehrlich miteinander um, entwickeln die Ziele fort und respektieren die getroffenen Vereinbarungen. Über den Buchstaben des gemeinsamen Rechts hinaus verhalten sie sich solidarisch und zuverlässig.«⁷

Die EU dient der praktischen Umsetzung dieser Europaidee. Letztere krankt jedoch daran, dass die Staaten dem Typus nach Nationalstaaten sind. Zwar hat die Idee eines europäischen Bundesstaates immer wieder Anhänger gefunden, bis heute gibt es europäische Föderalisten, aber durchgesetzt hat sie sich nicht. Eine von Alan S. Milward⁸ und anderen vorgetragene These besagt, dass die europäische Integration den europäischen Nationalstaat gerettet hat – der nun aber mitverantwortlich dafür ist, dass die EU in der Krise steckt und der Europäische Rat zum Sitz des Misstrauens wurde.

Der EU-Vertrag oder Wie ernst nimmt sich die EU?

Problemdiagnose

Das Fundament der Union und ihres Handelns liegt im europäischen Primärrecht, insbesondere den EU-Verträgen. Deren kritische Lektüre, die im Folgenden vorgenommen wird, lässt die Frage aufkommen, wie ernst sich die EU nimmt. Die Verträge komplett zu lesen, erfordert freilich einiges an Selbstdisziplin. Hat man sich dazu einmal durchgerungen, fällt deutlich auf, wie viel von den schönen Vorhaben und der gesamten Konstruktion im Grunde allein mit dem guten Willen der Mitglieder steht oder fällt. Damit offenbart sich eine eklatante Schwachstelle in der Konzeption der Union.

Die Lektüre erweckt den Eindruck, dass sich die vertragschließenden Parteien solcher Gefahren sehr wohl bewusst waren und versucht haben, sie dadurch zu minimieren, dass viele Artikel und Absätze – wir reden hier von den EU-Verträgen und nicht von Richtlinien aus dem Alltagsgeschäft der Kommission! – selbst kleinste Details und denkbare Wenss und Abers im Vorhinein regeln. Als Europäer kann man dennoch nur enttäuscht sein.

Diese Verfahrensweise ist nur deshalb nachvollziehbar, weil sich seit Jahren niemand mehr der Illusion hingibt, es existiere eine kraftvolle Europaidee, die alle Mitglieder aus europäischer Überzeugung heraus tragen würden. Der gute Wille muss – und das kann durch keine vertragliche Wortakrobatik ersetzt werden – »zu Hause« entstehen und sich behaupten. Am Anfang und am Ende kommt es deshalb auf die Bürgerinnen und Bürger an. Nehmen *sie* mehrheitlich die EU ernst, muss es die Regierung eines Mitgliedslandes auch tun.

Dass dies nicht gut funktioniert, hat damit zu tun, dass es kaum eine europäische Öffentlichkeit gibt, in der eine offene und kritische Diskussion über die Art und Weise geführt werden könnte, wie die Verträge umgesetzt oder eben nicht umgesetzt werden. Vielmehr tun die Regierungen der Mitgliedsländer alles, um Kritik »von außen«, das heißt aus EU-Ländern, als unerwünschte Einmischung und Belehrung abzutun. So kann keine europäische Öffentlichkeit der Bürgerinnen und Bürger entstehen.

Grundsätzlich haben wir es in den Verträgen mit zwei Rechtsqua-

litäten zu tun. Die eine liegt in der Vereinbarung ausschließlicher Unionszuständigkeiten – es handelt sich um die in den vergangenen Jahren oft scharf angegriffene Supranationalität, die am Anfang der europäischen Institutionen stand. Die andere betrifft Bereiche, für die Union und Mitgliedstaaten gemeinsam verantwortlich sind; dort mischen sich supranationales Unionshandeln und intergouvernementales Handeln. Das Handeln des Europäischen Rats jedoch ist mit »intergouvernemental« unzureichend beschrieben, denn es liegt weitgehend an ihm, wie gut die Konsensbildung gelingt, ohne die die Union nicht leben kann. Das hat sehr viel mehr mit Idealismus, Charakter und Psychologie zu tun, als im Allgemeinen eingeräumt wird.

Freilich gibt es den Europäischen Gerichtshof, das Vertragsverletzungsverfahren, Bußgeld- und Sanktionsbestimmungen, um die Einhaltung der Verträge zu erzwingen. Am ehesten funktioniert das dort, wo laut Vertrag die EU allein zuständig ist, aber das Vertragswerk beinhaltet mittlerweile viele Hebel, die aus einer nationalistischen Gesinnung heraus betätigt werden können.

Gegen den in den Verträgen ausbuchstabilten Unionsgeist zu verstoßen bzw. ihn zu ignorieren, ist nicht allzu schwer. Bis spürbare Sanktionen, wenn überhaupt, eingeleitet werden und greifen, vergehen Jahre. Gegen die Unionswerte (Freiheit, Menschenrechte, Menschenwürde, Rechtsstaatlichkeit usw.) kann jedes Mitglied munter verstoßen, ohne dass es zu spürbaren Konsequenzen kommt. Wer einmal den Beitritt vollziehen konnte, braucht sich keine Sorgen zu machen, dass die ganze Unionsveranstaltung, allen Sonntagsreden zum Trotz, allzu ernst gemeint ist. Das höchste Ziel der Union scheint es zu sein, den Laden zusammenzuhalten, egal wie viele Widersprüchlichkeiten dabei aufeinandertreffen. Man tut einander nicht weh, denn was dem einen erlaubt wurde, kann der andere dann auch für sich reklamieren. Die Prinzipien weichen fortwährend auf, bis alle erstaunt feststellen, dass die EU stagniert, dass sie kriselt, dass sie unter einem hartnäckigen Negativimage in der Öffentlichkeit leidet. Ist die EU also »im Kern verrottet«?

Ihre massive Glaubwürdigkeitskrise hängt damit zusammen, dass der miteinander geschlossene Vertrag nicht konsequent ernst genommen wird. In einer idealen Welt würden die selbstgesteckten Ziele und die sie einbettenden Prinzipien und Werte umfassend respektiert, auch auf die Gefahr hin, dass einem Mitglied einschneiden-

de Sanktionen auferlegt werden müssen, so dass es vielleicht lieber austreten würde. Andernfalls müssten die Vorgaben der Union in einer Vertragsreform abgeschwächt werden, weil die Mitglieder zur aufrichtigen Einsicht gekommen wären, dass die zuletzt in Lissabon 2007 formulierten Vertragsziele zu hoch gesteckt waren.

Vor der einen wie der anderen Konsequenz schrecken die Unionsmitglieder verständlicherweise zurück. Vielmehr wird darauf gesetzt, dass die Union schon öfter Krisen überstanden hat und daraus gestärkt hervorgegangen ist. Das ist auch jetzt nicht auszuschließen. Dennoch steht aufgrund der im Vertragswerk eingebauten Widersprüche zu befürchten, dass die alte Dynamik von Ebbe und Flut nicht mehr funktionieren könnte.

Der ungelöste Widerspruch, auf eine Kurzformel gebracht, besteht zwischen *Union* und *Nation*. Er wurde in das Vertragswerk eingebaut, weil er einer Basisströmung in der Realität entspricht. In diesem Kapitel soll zunächst das Vertragswerk oder europäische Primärrecht diskutiert werden; darauf aufbauend wird es im Kapitel »Nationalstaat und Nationalismus in der EU« um die Aufarbeitung des Verhältnisses von Union und Nation gehen. Wenn im Folgenden von »Nationalismus« die Rede ist, ist damit ganz ohne Polemik alle Politik gemeint, die sich für die Nation und den Nationalstaat starkmacht.

Ein paar Fakten zur Geschichte der EU-Verträge

Die Verträge und weitere Rechtsdokumente wie die Grundrechtecharta, auf die sich die EU gründet, bilden das Primärrecht. Alle Dokumente sind insofern als historische Dokumente zu betrachten, als sie im Kern die großen Phasen der europäischen Integration nach dem Zweiten Weltkrieg widerspiegeln. Am Anfang standen drei Gemeinschaften mit jeweils eigenem Vertrag (EGKS, EWG, Euratom), die 1965 fusioniert wurden; die Fusion trat 1967 in Kraft. Die Einheitliche Europäische Akte (EEA), die am 1. Juli 1987 in Kraft trat, und der 1992 geschlossene Vertrag von Maastricht (in Kraft 1. November 1993) machten die fusionierten Gemeinschaften zur Europäischen Union und weiteten sie aus (z. B. Währungsunion).

Rund zehn Jahre und zwei Vertragsänderungen (Amsterdam, in

Kraft 1. Mai 1999, und Nizza, in Kraft 1. Februar 2003) später schien die Zeit reif, das Primärrecht der Union von Grund auf zu systematisieren, zu erweitern und wie aus einem Guss als Verfassung aufzuzeichnen. Der »Verfassungsvertrag« vom 14. Dezember 2004 hätte all das geleistet, wurde aber 2005 in Frankreich und den Niederlanden in Volksabstimmungen abgelehnt, so dass der in vielen Mitgliedsländern bereits weit gediehene Abstimmungsprozess als aussichtslos abgebrochen wurde. Das heute nun geltende Primärrecht setzt sich aus dem Vertrag über die Europäische Union, dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, aus diversen Protokollen und Erklärungen sowie der europäischen Grundrechtecharta zusammen. Da die EU der Europäischen Menschenrechtskonvention beigetreten ist, gehört die EMRK nun ebenfalls zum Primärrecht.

Das aktuell geltende Primärrecht der EU hat folglich drei historische Wurzeln. Die eine reicht in die Anfänge der europäischen Integration zurück, die andere wuchs ab den 1980er Jahren und speziell im Umfeld der Umwälzungen von 1989/1990, die dritte ist erst gut ein Jahrzehnt alt und bildete sich 2005 nach dem Scheitern des Versuchs mit dem europäischen Verfassungsvertrag heraus.

Die europapolitische Einbettung der deutschen Einheit gab dem Unionsgedanken um 1990 einen kräftigen Schub. Die neue europä- und weltpolitische Situation sollte durch mehr Einheit und eine noch engere Zusammenarbeit bewältigt werden. Dieser in gewissem Sinne föderal inspirierte idealistische Schub führte sogar zu der Idee, an die Stelle der bisherigen Architektur von Verträgen ein einziges Dokument zu setzen, das wie bei den Nationalstaaten alles Grundlegende enthalten sollte. Da es den Gedanken einer Verfassung mit dem völkerrechtlichen Gedanken eines Vertrages kombinierte, wurde es »Verfassungsvertrag« genannt. Der Ratifizierungsprozess war in vollem Gange, als es bei den Volksabstimmungen in Frankreich (Ende Mai 2005) und in den Niederlanden (Anfang Juni 2005) zur Ablehnung des Verfassungsvertrages kam. In beiden Ländern spielten innenpolitische Gründe eine große Rolle, aber auch Bedenken gegen einen neoliberalen europäischen Superstaat. Der Ansatz »Verfassungsvertrag« wurde folglich ausgebremst und im Vertrag von Lissabon durch eine sehr viel nationalistischere Herangehensweise an die Union ersetzt.

Der ältere Bestand im Primärrecht wird heute durch den Vertrag

über die Arbeitsweise der EU repräsentiert, der inhaltlich auf den EWG-Vertrag zurückgeht. Trotz vieler Modifizierungen und Erweiterungen besteht der Geist dieses Vertrages in der Gewährleistung der Art von Vielfalt, vor allem individueller, kultureller und sozialer Vielfalt, die der Union einen besonderen Sinn gab. So konnte sie viel mehr zu einer Union der Bürgerinnen und Bürger werden, als es deren marginale politische Mitwirkungsrechte eigentlich vermuten ließen. Diese Grundhaltung wird jedoch durch den im Vertrag über die Europäische Union von Lissabon 2007 verankerten Nationalismus konterkariert.

Es ist dieser massive Widerspruch in der Philosophie der Verträge, die zusammen mit der Grundrechtecharta und der EMRK des Europarats das EU-Primärrecht bilden, der einen Teil der Krise zu verantworten hat. Das aber haben die Staats- und Regierungschefs des Europäischen Rats vor einem Jahrzehnt (2007) in Lissabon so gewollt. Im Alltagsgeschäft bewirkt die EU immer noch sehr viel für die Bürgerinnen und Bürger, aber der im Europäischen Rat als politisches Führungsgremium der EU repräsentierte Nationalismus treibt die Bürgerinnen und Bürger auseinander.

Die Verträge stellen Kompromisse der vertragschließenden Parteien dar, sie werden auch nicht jedes Mal von Grund auf neu formuliert, sondern enthalten einen nicht unerheblichen historischen Textbestand und damit auch historisches Wissen und Kompetenzen. Das Kompromisseschließen führt gleichwohl zu redundanten Formulierungen und zu einem gewissen Minimalismus, was den Ehrgeiz der Zielsetzungen angeht. Außerdem wird mittlerweile im gesamten EU-Diskurs, das heißt nicht nur im Primärrecht, mit verklärend-vereinfachenden Geschichtsbildern gearbeitet. Offenkundig bemüht man sich, wenigstens im Blick auf die Vergangenheit jene Harmonie aufkommen zu lassen, von der die Union in der Gegenwart weit entfernt ist.

Wie auch immer: Ein geschriebenes, von den vertragschließenden Parteien unterzeichnetes und im Gesetzblatt der EU veröffentlichtes Wort gilt, und zwar so, wie es schlussendlich festgehalten wurde. Die handfesten Kontroversen und Formulierungsschlachten in der Vorgeschichte eines jeden europäischen Primärrechtsdokuments ändern daher nichts daran, dass das Endprodukt wörtlich zu nehmen ist. Wurden Widersprüche und Misstrauen darin ver-

ankert, dann wurden sie festgeschrieben – und entfalten ihre Wirkung.

Aus diesem Grund lohnt sich eine bewusst kritische Lektüre der Verträge. Dabei wird nicht jede einzelne Bestimmung unter die Lupe genommen werden können, vielmehr geht es um grundsätzliche Widersprüche und Botschaften zwischen den Zeilen, die sich durch die Vertragstexte ziehen.

Die Stärkung des Nationalismus als Sündenfall?

Die Präambel des geltenden Vertrags über die Europäische Union stellt den Gemeinschaftsgedanken facettenreich in den Vordergrund: Eine neue Stufe der europäischen *Integration* wird angestrebt, man will die *Solidarität zwischen den Völkern* stärken, aber auch eine *Konvergenz* der Volkswirtschaften, eine Wirtschafts- und Währungsunion herbeiführen. Zur Stärkung des *Zusammenhalts*, für eine gemeinsame Unionsbürgerschaft, um einen *Raum* der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts zu schaffen sowie eine *immer engere Union der Völker* Europas, also die europäische *Integration voranzutreiben* – zu all diesen Zwecken wird die Europäische *Union* gegründet. Als tragende Untergründe werden gemeinsame Kultur und Werte, Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit sowie die *historische Bedeutung der Überwindung der Teilung des europäischen Kontinents* genannt.

Artikel 1 bis 3 des Vertrags über die Europäische Union entsprechen diesem Unionsgeist und füllen ihn durch Ziele aus, darunter eine pluralistische und nicht-diskriminierende Gesellschaft. Dieses grundsätzlich ethische Unionskonzept wurde in »Was ist die EU?« untersucht.

In Artikel 4 finden wir aber bereits die ersten Einschränkungen oder Vorbehalte gegenüber dem Unionsgeist, die in unterschiedlichem Ausmaß den Nationalismus der Mitgliedstaaten stützen: Gefordert wird darin die Achtung der »nationalen Identität«, der »nationalen Sicherheit« (die in »die alleinige Verantwortung der einzelnen Mitgliedstaaten« falle). Wir werden sehen, dass die Wahrung der »nationalen Identität« – was immer diese abstrakte Plastikformel im Einzelfall bedeutet – in der Praxis wie ein Vetohebel funktioniert.

Nicht nur genügt er, um immer wieder die EU auf den allerkleinsten gemeinsamen Nenner zu reduzieren, sondern er ermöglicht den Staaten – aktuell Ungarn und Polen – die Missachtung des Vertragsgeistes, wenn nicht den Vertragsbruch im rechtlichen Sinn. Die Präambel der Grundrechtecharta der EU wiederholt im Übrigen die »Achtung der Vielfalt der Kulturen und Traditionen der Völker Europas sowie der nationalen Identität der Mitgliedstaaten und der Organisation ihrer staatlichen Gewalt auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene«.

Titel V, Abschnitt 1 des Vertrags über die Europäische Union befasst sich mit der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik. Deren Geist beschreibt Artikel 21.1:

»Die Union lässt sich bei ihrem Handeln auf internationaler Ebene von den Grundsätzen leiten, die für ihre eigene Entstehung, Entwicklung und Erweiterung maßgebend waren und denen sie auch weltweit zu stärkerer Geltung verhelfen will: Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, die universelle Gültigkeit und Unteilbarkeit der Menschenrechte und Grundfreiheiten, die Achtung der Menschenwürde, der Grundsatz der Gleichheit und der Grundsatz der Solidarität sowie die Achtung der Grundsätze der Charta der Vereinten Nationen und des Völkerrechts.«

Damit spricht er wiederum die Dimension der EU als Global Player an, in der die Unionsethik ebenso gilt wie im Innern der EU. Die internationale Identität der EU ist im Grunde viel klarer definierbar als ihr Charakter in Bezug auf Europa selbst.

Artikel 31 regelt, wie in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik Entscheidungen gefällt werden. Die Beschlüsse sind im Rat und Europäischen Rat einstimmig zu fassen, in bestimmten nachgeordneten Fällen reicht im Rat die qualifizierte Mehrheit. Jedoch:

»Erklärt ein Mitglied des Rates, dass es aus wesentlichen Gründen der *nationalen Politik*, die es auch nennen muss, die Absicht hat, einen mit qualifizierter Mehrheit zu fassenden Beschluss abzulehnen, so erfolgt keine Abstimmung.« (Art. 31.2)

Die Angelegenheit kann dann an den Europäischen Rat weitergeleitet werden, der versuchen kann, einen einstimmigen Beschluss zu erzielen – außer es handelt sich um militärische und verteidigungspolitische Fragen.

Zweifellos können solche Regeln eine Verfahrenslogik für sich in Anspruch nehmen, aber sie sind komplex und langsam, denn ihre Grundlage ist der nationale Vetohebel. Zwischen den Zeilen dieses Textabschnitts kann man herauslesen, dass sich die Vertragsparteien im Grunde lediglich erhofft haben, insgesamt zu einem höheren Maß an Ähnlichkeit bei der Gestaltung der nationalen Außenpolitiken zu gelangen. Das schließt konkrete gemeinsame Aktionen natürlich nicht aus. Dennoch beweist das Zwischen-den-Zeilen, dass Außen- und Sicherheitspolitik offenkundig in besonderer Weise die zu achtende »nationale Identität« ausmachen.

Artikel 48 befasst sich mit Vertragsänderungen. Jedes Mitgliedsland, das Europäische Parlament oder auch die Kommission können Änderungsentwürfe vorlegen, dabei ist ausdrücklich als Ziel auch eine »Verringerung der der Union in den Verträgen übertragenen Zuständigkeiten« (Art. 48.2) erlaubt. Eigentlich steht ein solches Vorhaben aber im Widerspruch zur Präambel und zum Unionsgeist einer immer engeren Zusammenarbeit, für die die »Zuständigkeiten« der Union lediglich das Instrument sind.

Artikel 50 regelt nicht nur den Austritt eines Mitglieds, sondern besagt auch, dass ein ausgetretenes Mitglied wieder eintreten kann, indem es einen erneuten Beitrittsantrag nach Artikel 49 stellt. So verständlich diese Option auf den ersten Blick erscheint, so sehr trägt sie doch zur Abwertung der EU bei. Man tritt ein und aus und ein, nach Gutdünken, wie bei einem x-beliebigen Verein.

Anderes wie die Achtung der »territorialen Unversehrtheit« der Mitgliedstaaten (Art. 4.2)² versteht sich so sehr von selbst, dass fraglich ist, durch welches Misstrauen (gegenüber Deutschland, das z. B. seine Ostgrenzen verschieben wollen könnte?) man sich bemüßigt fühlte, es ausdrücklich in den EU-Vertrag zu schreiben. Oder hat man an Gibraltar gedacht?

Das Prinzip der Subsidiarität wird mehrfach genannt. Zwar verfügt es über einen seriösen sozialphilosophischen und politisch-philosophischen Hintergrund, seine Einführung in den EU-Diskurs in

den 1980er Jahren klang allerdings von Beginn an für viele – polemisch formuliert – wie der Ruf »Stoppt Brüssel!«.

Das Subsidiaritätsprinzip wurde auf vertraglicher Ebene zuerst in sehr begrenztem Umfang 1986 in der Einheitlichen Europäischen Akte eingeführt. Im Kern besagt es, dass auf Ebene der EU nur das entschieden und geregelt werden solle, was dort besser und wirksamer als auf den Ebenen darunter (Länder, Regionen, Gemeinden) geregelt werden könne. Im Maastrichter Vertrag tritt es dann bereits in der Präambel auf.³ Diskursiver Kontext war das »Demokratiedefizit« der EU, die Sprechhaltung war aber die eines »Stoppt Brüssel!«. So wurden »Demokratie in der EU« und »Brüssel«, als Kürzel für die EU, in einen Gegensatz gestellt, statt eine Demokratisierung der EU-Institutionen durch mehr politische Rechte für die EU-Bürgerinnen und -Bürger voranzutreiben. Mit Fug und Recht kann das als fataler Denkfehler auf Regierungsebene der 1980er und 1990er Jahre bezeichnet werden.

Mehrfach wird betont, dass der »Union nicht in den Verträgen übertragene Zuständigkeiten bei den Mitgliedstaaten verbleiben« (Beispielzitat aus Art. 5.2 des Vertrags über die Europäische Union von 2007). Wiederum handelt es sich schon aus Gründen der Logik um eine Selbstverständlichkeit. Warum aber wird das dann mehrfach in den Vertrag geschrieben? Klipp und klar: Man misstraute den Vertragspartnern und »Brüssel«. Jacques Delors, Kommissionspräsident 1985–1995, sprach im Zusammenhang der Verhandlungen zum Maastricht-Vertrag, der zusammen mit der EEA den Urtext des geltenden Vertrags über die Europäische Union bildet, von »organisierter Schizophrenie«⁴. In der europäischen Alltagspraxis dient dieser Artikel dazu, die EU aus dem eigenen Nationalstaat mit dem weniger sachlichen denn polemischen Argument »Brüssel/EU ist nicht zuständig!«⁵ herauszuhalten.

Artikel 7 regelt das Verfahren, das angewendet werden soll bzw. kann, wenn ein Mitgliedstaat gegen die europäischen Werte des Artikels 2⁶ verstößt. Es handelt sich um eine Kann-Bestimmung und keineswegs um einen zwingenden Vorgang. Der Ermessensspielraum wurde offenkundig so weit wie möglich angelegt, um in der Praxis zumindest nicht *gezwungen* zu sein, in bestimmten Fällen Artikel 7 anzuwenden. Die praktischen Bestimmungen sind komplex: Es bedarf eines »begründeten Vorschlags« – eine Plastikformel ge-

nauso wie »nationale Identität« –, den entweder ein Drittel der Mitgliedstaaten oder das Europäische Parlament oder die Kommission machen *kann*. Der Europäische Rat kann nun mit einer Vierfünftelmehrheit und nach Zustimmung des Europäischen Parlaments feststellen, dass »die eindeutige Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung der in Artikel 2 genannten Werte durch einen Mitgliedstaat besteht«. Nach einer solchen allfälligen Feststellung sind eine Anhörung des betroffenen Mitglieds und gegebenenfalls weitere Empfehlungen an das Mitglied vorgesehen. In einem weiteren Schritt kann der Rat *einstimmig* nach einem festgelegten Verfahren feststellen, »dass eine schwerwiegende und anhaltende Verletzung der in Artikel 2 genannten Werte durch einen Mitgliedstaat vorliegt.« Danach *kann* (nicht: muss) der Rat mit qualifizierter Mehrheit festlegen, ob und wenn ja, welche Mitgliedsrechte für das betreffende Mitgliedsland ausgesetzt werden. Liegt kein Verstoß mehr gegen Artikel 2 vor, kann der Rat die Maßnahmen wieder aufheben.

Am Fall Polens und Ungarns, deren Regierungsparteien PiS und Fidesz in aller Öffentlichkeit Demokratieabbau betreiben, lässt sich sehr gut beobachten, wie praxisfern Artikel 7 gestaltet wurde. Offenbar hatte niemand daran gedacht, die in Artikel 2 niedergelegten europäischen Werte so ernst zu nehmen, dass ein Mitgliedsland von vorneherein davon abgeschreckt wird, sich an der Demokratie zu vergreifen. Freilich liegt Artikel 7 vollkommen in der Logik von Artikel 4, der ja die »Achtung der nationalen Identität« postuliert. Das Schild »Stoppt den Demokratieabbau!« wird in Polen und Ungarn von den Menschen getragen, die gegen die Maßnahmen zu Zehntausenden und in Polen zu Hunderttausenden demonstrieren. Durch die Eröffnung eines Verfahrens nach Art. 7 durch die EU gegen Polen könnte nun aber ein Präzedenzfall entstehen.

Die »nationale Identität« wird indirekt auch durch Titel IV (»Bestimmungen über eine verstärkte Zusammenarbeit«) begünstigt. Da man sich eines permanenten Konsenses aller Mitglieder nicht sicher sein kann, wird Gruppen von Mitgliedern eine engere Zusammenarbeit im Rahmen des allgemeinen Daseinsgrundes der Union gestattet. In einigen Bereichen wie Schengen und Euro ist das ohnehin der Fall, diese sind aber im europäischen Primärrecht geregelt. Es gilt außerdem für die »Ständige strukturierte Zusammenarbeit« von Mitgliedstaaten im Rahmen der gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungs-

gungspolitik (Art. 42.6 und 46) und für eine verstärkte Zusammenarbeit von nationalen Sicherheitsbehörden derjenigen Mitglieder, die sich dazu entschließen (Vertrag über die Arbeitsweise der EU, Art. 73).

Die »Verstärkte Zusammenarbeit« wird außerdem grundsätzlich in den Artikeln 326–334 (Vertrag über die Arbeitsweise der EU) im Kontext der Arbeitsregeln für den Rat sowie nochmals in Protokoll Nr. 10 behandelt. Eine verstärkte Zusammenarbeit von nur einigen Mitgliedern über das im Vertrag direkt Angesprochene hinaus stößt immer wieder auf den Widerstand der anderen Mitglieder, die bei einer sektoralen verstärkten Zusammenarbeit nicht nur *nicht* dabei sein, sondern diese am liebsten völlig verhindern wollen.

Die Kontroverse um die gemeinsame Erklärung zum sechzigjährigen Jubiläum der Römischen Verträge im März 2017 dokumentiert diese grundsätzliche Einstellung. In die Erklärung vom 25. März 2017 fand dann folgende Formulierung Eingang:

»Wir werden gemeinsam – wenn nötig mit unterschiedlicher Gangart und Intensität – handeln, während wir uns in dieselbe Richtung bewegen, so wie wir es schon in der Vergangenheit getan haben; dies wird im Einklang mit den Verträgen geschehen und die Tür wird allen offen stehen, die sich später anschließen möchten. Unsere Union ist ungeteilt und unteilbar.«⁷

Hoffnungen auf »Spillover-Effekte«⁸, wie sie am Anfang der europäischen Integration gang und gäbe waren, sind scheinbar ganz verblasst, andernfalls hätte man diese Passage in der Erklärung positiver und kraftvoller formuliert.

Spillover-Effekte stellen sich ein, wenn eine begrenzte politische Initiative z. B. einer Gruppe von Mitgliedstaaten erfolgreich verläuft, woraufhin weitere Mitglieder dazukommen und am Ende vielleicht alle dabei sind. Die positive Erfahrung kann zu weiteren Initiativen auf anderen Gebieten motivieren. So wurde an die EGKS von Anfang an die Hoffnung geknüpft, dass diese sektorale Initiative (supranationale Behörde für die kriegswichtige Kohle- und Stahlindustrie) Mut und Motivation für weitere supranationale Institutionen mit sich bringen möge. Und fraglos hat sich diese Hoffnung bestätigt – selbst wenn es viele weitere Gründe gab, die zur EWG führten, die man nicht allein einem Spillover aus der EGKS-Erfahrung zuschreiben kann.

Artikel 20.2 des Vertrags über die Europäische Union gestattet die verstärkte Zusammenarbeit einzelner Mitglieder sinngemäß als letztes Mittel, zu dem der Rat greifen kann,

»wenn dieser feststellt, dass die mit dieser Zusammenarbeit angestrebten Ziele von der Union in ihrer Gesamtheit nicht innerhalb eines vertretbaren Zeitraums verwirklicht werden können, und sofern an der Zusammenarbeit mindestens neun Mitgliedstaaten beteiligt sind«.

Theoretisch stärken die hohen Hürden nach Artikel 7 und 20 den Zusammenhalt, niemand kann ihn durch Vorpreschen leichtfertig aushebeln. Die Praxis beweist hingegen, dass die Hürden zu hoch sind, weshalb sie faktisch die »nationale Identität« schützen und die Fortentwicklung der Integration blockieren. Im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union finden sich noch weitere Bestimmungen, die die Formel von der »nationalen Identität« stärken, ohne diese Wortkombination ausdrücklich zu wiederholen.

Über Artikel 67.1 in diesem Vertrag wiederum liest man leicht hinweg, weil er zunächst banal selbstverständlich klingt:

»Die Union bildet einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, in dem die Grundrechte und die verschiedenen Rechtsordnungen und -traditionen der Mitgliedstaaten geachtet werden.«⁹

Diese sind nicht nur verschieden, wie der Artikel besagt, sondern sie sind in Wirklichkeit *sehr* verschieden und überlagern die überall geltende Staatsform der Demokratie. Sie sind kein »totes« Erbe der Geschichte, sondern lebendig und wirksam. Dies erleben wir seit Jahren in dem Teil einer jeden nationalen Rechtsordnung, der sich mit Asylsuchenden, Flüchtlingen und der Einwanderung aus Staaten außerhalb der EU oder des EWR befasst.

Titel V, Kapitel 2, regelt die Politik im Bereich Polizei, Grenzkontrollen und Einwanderung. Es enthält den Artikel 79, demzufolge die Union eine »gemeinsame Einwanderungspolitik entwickeln« soll. Absatz 4 formuliert allerdings einen speziellen »Ausschluss jeglicher Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten«. Artikel 84 zur Kriminalprävention formuliert denselben Ausschluss. Die

geschützte Verschiedenheit nationaler Rechtsordnungen wirkt angesichts prinzipiell grenzüberschreitender Phänomene, die sich wie Migration oder beispielsweise Kriminalität weit- und großräumig abspielen, oftmals kontraproduktiv.

In den Mitgliedsländern bestehen darüber hinaus unterschiedliche Regelungen, wer dem EU-Vertrag zuzustimmen hat. Hier sind es exklusiv die Parlamente, dort ist eine Volksbefragung vorgeschrieben oder zumindest fakultativ möglich bzw. auf dem Petitionswege erzwingbar. Durch die Protokolle Nr. 1 und 2 werden den nationalen Parlamenten nun aber Informations- und Mitwirkungsvorteile gewährt, die deren Zustimmung zu einem geänderten EU-Vertrag wahrscheinlicher machen, da sie im Vorfeld mitwirken und Einfluss nehmen konnten. Einem ›Abstimmungsvolk‹ hingegen werden keinerlei Rechte durch ein Protokoll eingeräumt. Aus »Verschiedenheit« wird dadurch ein Graben.

Einige Mitgliedsländer räumen auch Ausländern aus Drittstaaten z. B. das kommunale Wahlrecht ein. Damit treiben sie die rechtliche Entwicklung des Gesellschaftsmodells aus Artikel 2 des Vertrags über die EU voran, während andere Länder ein solches Wahlrecht strikt ausschließen und dadurch bei der gesellschaftlichen Entwicklung zurückbleiben. Beide Handhabungen dieser Frage, obwohl sie *sehr* verschieden ausfallen, werden aber durch Artikel 67.1 des Vertrags über die Arbeitsweise der EU geschützt.

Die beiden Verträge werden durch Protokolle ergänzt: Protokoll Nr. 1 befasst sich mit der Rolle der nationalen Parlamente. Im Kern geht es darum, sie frühzeitig über alle Rechtsetzungs- und Gesetzesvorhaben der Union zu informieren, so dass sie sich damit befassen und gegebenenfalls Stellungnahmen abgeben können. Unter anderem geht es z. B. um die Beachtung des Subsidiaritätsgebots, über das dann in Protokoll Nr. 2 Vereinbarungen getroffen werden. Kommission, Rat, EP und Rechnungshof sollen die Parlamente unterrichten, das Europäische Parlament und nationale Parlamente sollen sich stärker austauschen.

Der im Protokoll Nr. 1 angegebene Grund für die protokollierte Vereinbarung lautet jedoch nicht, das allfällige Demokratiedefizit in der Union solle abgebaut werden. Vielmehr soll sie gewährleisten, dass schon im Vorfeld von Entscheidungen alles so zugeschnitten wird, dass nirgendwo nationale Rechts- und Verfassungsidentitäten

verletzt werden. Das ist der Sinn der gedrechselt formulierten Begründung:

»Die Art der Kontrolle der Regierungen durch die nationalen Parlamente hinsichtlich der Tätigkeiten der Europäischen Union [ist] Sache der besonderen verfassungsrechtlichen Gestaltung und Praxis jedes Mitgliedstaats.«

Protokoll Nr. 2 über die praktische Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit wird hingegen mit der Notwendigkeit bürgernaher Entscheidungen begründet. Die Union soll nur das regeln, was sie als Union besser und gewissermaßen mit sichererem Erfolg machen kann als nationale oder darunterliegende Ebenen. Beide Grundsätze sind aus der weit zurückreichenden Kritik an Überregulierungen durch die EG bzw. EU entstanden.

Unterstellt wird dabei, dass die nationalen Organe, besonders die Parlamente, bürgernäher als der europäische Gesetzgeber sind. Indirekt wird dadurch aber auch behauptet, dass, wenn die Union etwas besser als die anderen Ebenen regeln kann, damit das Gebot der Bürgernähe erfüllt sei. Doch ist das so? Die Überzeugung der an der Gesetzgebung und ihrer Vorbereitung beteiligten Organe, dass ein Vorhaben gut für die Bürgerinnen und Bürger sei, gewährleistet nicht automatisch die Bürgernähe ihrer Ideen. Dahinter steckt ein Eltern-Kind-Denkmodell – die Eltern werden schon wissen, was für ihr Kind gut ist. Und dann ist alles gut?

Weitere Protokolle gewähren nationale Ausnahmen, die hier nicht im Detail, sondern nur mit Blick auf jeweils die zentrale Ausnahme erläutert werden. So hatte sich das Vereinigte Königreich mithilfe von Protokoll Nr. 15 von der Teilnahmepflicht am Euro befreien lassen, sich aber vorbehalten, eventuell doch noch irgendwann beizutreten. Mit Blick auf solche Vereinbarungen entstand der kritisch gemeinte Begriff des »Europa à la carte«.

Faktisch enthalten alle im Folgenden kurz genannten Protokolle solche à-la-carte-Elemente. Nolens volens geraten durch diese Vorgehensweise der Union zahlreiche Elemente der Beliebigkeit ins Vertragswerk. Die Frage, wie ernst die EU überhaupt gemeint ist, stellt sich bei der Lektüre der Protokolle und Erklärungen mit ausgesprochenem Nachdruck.

Protokoll Nr. 16 bestätigt Dänemark, dass es nicht am Euro teilnehmen muss. Protokoll Nr. 20 gewährt dem Vereinigten Königreich das Recht auf Einreisekontrollen auch gegenüber EU-Bürgern. Protokoll Nr. 21 nimmt das Vereinigte Königreich und Irland von Teilen des Vertrags über die Arbeitsweise der EU aus, die den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts betreffen. Protokoll Nr. 22 regelt Ähnliches für Dänemark. Protokoll Nr. 30 gewährt dem Vereinigten Königreich und Polen besondere Ausnahmen in Bezug auf die Anwendung der Charta der Grundrechte. Weitere Protokolle nehmen auf Verfassungsbesonderheiten in Dänemark und Irland Rücksicht.

Im Anhang der Verträge folgt eine Erklärung zur Charta der Grundrechte (Erklärung Nr. 1), in der nochmals ausdrücklich eine Selbstverständlichkeit niedergelegt wurde, nämlich dass die Charta keinerlei neue Zuständigkeiten und Aufgaben über die Verträge hinaus begründe. Man muss sich nichts vormachen: Auch in diesen Worten steckt die Idee »Stoppt Brüssel!«.

Sinngemäß dasselbe gilt für die Erklärung Nr. 14 zur Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik, für die Erklärung Nr. 18 zur Abgrenzung der Zuständigkeiten und für die Erklärung Nr. 24 zur Rechtspersönlichkeit der Union. Es handelt sich um Erklärungen der Regierungskonferenz, die den Vertrag von Lissabon vom 13. Dezember 2007 angenommen hat. Sie erklären etwas, was bereits im Vertrag eindeutig geregelt ist. Deutlicher kann Misstrauen unter vertragsschließenden Parteien wohl kaum ausgedrückt werden. Die Erklärungen Nr. 51 bis 65 wiederum sind Verlautbarungen einzelner oder mehrerer Mitgliedstaaten gemeinsam, die zu einer Einzelfrage teils rein nationale Positionen, teils von mehreren Staaten inhaltlich geteilte Positionen niederlegen. Die vielen Erklärungen zu einzelnen Artikeln des Vertrags über die Arbeitsweise der Union lassen in der Tat Zweifel daran aufkommen, dass tatsächlich mehr europäische Zusammenarbeit anstelle der nationalen Sonderwege angestrebt wurde.

Wir können bilanzieren, dass das europäische Primärrecht seit Lissabon 2007 erheblichen Tribut an den Nationalismus zahlen musste, der sich seitdem regelmäßig als kontraproduktiv erwiesen und im Brexit seinen bisher »brutalsten« Ausdruck gefunden hat. Im Kapitel »Identitätsdenken und Vielfalt« wird erörtert, welche Alternativen zum Nationalismus bestehen, wenn es um das in Europa weit verbreitete Unbehagen an der Einheit geht. Letzteres ist ein Fak-

tum und als solches ernst zu nehmen. Doch stellen Nationalstaat, nationale Identität und nationalistische Isolation wirklich die einzigen Mittel gegen das Unbehagen dar?

Die EU, wie sie uns in Gestalt der geltenden Verträge entgegentritt, dient in Wahrheit dem Zweck, den beteiligten Nationalstaaten weiterhin das Überleben zu ermöglichen. Dieser Zweck muss keineswegs falsch sein, denn Beispiele von zerfallenden Staaten in der direkten Nachbarschaft der EU (Naher Osten, Nordafrika) gibt es genug. Jeder kann über die diversen Medien im wahrsten Sinn des Wortes in Augenschein nehmen, wie schrecklich ein Staatszerfall ist. Doch muss der Staat zwingend ein *Nationalstaat* sein und muss der Hebel zwingend Nationalismus sein?

Nationalstaat und Nationalismus in der EU

Problemdiagnose

Die Mitgliedsländer mögen zumindest formal allesamt demokratische Staaten sein, das ändert nichts an ihrem nationalen Charakter. Theoretisch müsste ein Staat aber keineswegs ›national‹ sein, denn die Funktionen, die ein Staat ausübt, sind nicht an eine Nation gebunden. Allerdings bezieht sich ein Staat auf eine Gemeinschaft, doch ist deren Definition offen. Diese Gemeinschaft kann eine Nation sein, muss es aber nicht. Ein Staatsvolk braucht keinen nationalen Charakter zu haben. Dennoch sind die EU-Mitgliedsländer ihrem Verständnis nach Nationalstaaten. Ob sie es objektiv sind, ist nach jahrhundertelanger Zu- und Abwanderung inzwischen zweifelhaft, aber jedenfalls verstehen sie sich so und sie verhalten sich entsprechend.

Die meisten europäischen Staaten lassen zu, dass sich die Zusammensetzung der nationalen Gemeinschaft durch Migrantinnen/Migranten und Flüchtlinge ändert, sofern diese die demokratischen Werte annehmen und danach leben, sofern sie das nationale Recht beachten usw. Unter dem Eindruck hoher Flüchtlingszahlen hat das Wort ›Integration‹ aber immer mehr die Bedeutung von ›Assimilation‹ übernommen. Damit kehrt Europa zu alten politischen Konzepten zurück, die erst nach dem Zweiten Weltkrieg im Zuge einer intensiven internationalen Debatte hinterfragt worden sind.

Es ist prinzipiell angesichts der bisherigen Geschichte der europäischen Integration sowie der EU davon auszugehen, dass EU und Nationalstaat miteinander vereinbar sind. In den letzten Jahren mehrt sich hingegen der Eindruck, dass diese Vereinbarkeit entweder an ihre Grenzen stößt oder ihrer historischen Voraussetzungen verlustig geht. Das hat mit einem *neuen Nationalismus* zu tun, der keineswegs nur rechtspopulistisch ist oder nur von einzelnen Regierungen vorangetrieben würde. Vielmehr besitzt er eine gesellschaftliche Basis und erfasst immer wieder auch die sogenannte politische Mitte. Gleichwohl bedarf *Regierungshandeln* unserer besonderen Aufmerksamkeit, da eine Regierung vielfältige Instrumente zur Implementierung von Geschichtspolitik besitzt. Geschichtspolitik ist meistens das Mittel der Wahl, um Nationalismus zu stärken.

Parallel dazu geraten gegenwärtig zwei unterschiedliche Gesellschaftskonzepte in Konflikt. Das Nachkriegskonzept der ethisch begründeten ›wärmenden Gesellschaft‹ wird vom nationalistischen Konzept der ›kalten Gesellschaft‹ bedroht. Die EU hat gleichwohl sehr viel zur Förderung der ›wärmenden Gesellschaft‹ durch ihre Gesetzgebung beigetragen und erfüllt damit Artikel 2 und 3 des Vertrags über die Europäische Union. Im Konflikt besagter zwei Gesellschaftskonzepte liegt eine der Wurzeln der Krise.

Nationalismus nach 1945

Der Begriff ›Staat‹ hat sich in Europa entwickelt, bevor es die modernen Nationen gab.¹ Die Monarchien und Republiken des Spätmittelalters und der frühen Neuzeit, in denen sich der Staatsbegriff zu schärfen begann, waren ethnische und kulturelle Konglomerate. Die Territorien, die dazugehörten, waren durch Enklaven und Exklaven gekennzeichnet; teilweise gab es keine direkte Verbindung zwischen den Territorien, die ein und derselbe Herrscher regierte. Das Kriterium der Identität von Staat, Territorium, Kultur und Nation existierte anfangs nicht.

Ein ›Staat‹ umfasste bestimmte Funktionen wie Steuererhebung, Gesetzgebung, Verwaltung, Gerichtswesen, Militär und anderes mehr, die nicht von der Heterogenität oder Homogenität der Bevölkerung und des Territoriums abhingen. Zwar wäre eine Rückkehr zu diesem ursprünglicheren Staatsbegriff denkbar, beinhaltet aber ein großes Defizit: Er kannte kein Staatsvolk, das mit politischen Rechten ausgestattet gewesen wäre.

In der Französischen Revolution wurde *nation* ein politischer Begriff, er bezeichnete das Volk als politischen Souverän. Dieser an sich genuin politische Begriff wurde aber flankiert durch allerlei Vereinheitlichungsmaßnahmen: Man führte eine gemeinsame Hochsprache (Französisch) auf Kosten der regionalen Dialekte oder Sprachen (z. B. des Provenzalischen) ein und errichtete eine Verwaltungsstruktur (mit *départements*), die auf historische Regionen und deren Grenzen kaum Rücksicht nahm. Zudem etablierte sich die Vorstellung eines gemeinsamen ethnischen Ursprungs (Gallier).

Vergleichbare Strategien zur sozialen Konstruktion von Nationen

wurden überall in Europa angewendet. Dies ging so weit, dass bereits nach dem Ersten Weltkrieg Verschiebungen und Vertreibungen von Bevölkerungen ganz offiziell als politisches Instrument eingesetzt wurden, um dem vermeintlichen Ideal des ethnisch homogenen Nationalstaats möglichst nahezukommen.²

Der Begriff des Nationalismus besitzt im Deutschen eine prinzipiell negative Konnotation und bezieht sich auf die Übersteigerung des Nationsbewusstseins, die in die Weltkriege führte. Das englische Wort *nationalism* besitzt diese Konnotation weniger, denn es bezeichnet alles, was mit Nationsbewusstsein und nationaler Selbstbestimmung zu tun hat. Im Folgenden spreche ich vom Nationalismus im englischen Sinne, denn Nationalismus ist per se weder gut noch schlecht. Vielmehr ist er Ausdruck des Politischen, wie es sich in Europa in der Neuzeit entwickelt hat. Am Schluss kommt es darauf an, was konkret daraus gemacht wird.

Meistens waren die Ergebnisse ambivalent. Der Nationalstaat war der Demokratisierung wie der Modernisierung förderlich, er kann als deren Vehikel bezeichnet werden. Zugleich förderte er aber auch den Imperialismus, übersteigertes nationales Autarkiedenken und Kriegsbereitschaft. Erst nach 1945 wurde der Nationalstaat, zunächst im freien Europa, zu einer Säule von Frieden, Freiheit, Wohlstand und Sicherheit. Das gelang, obwohl nach dem Zweiten Weltkrieg der Nationalstaat sogar noch gestärkt wurde. Dabei änderte er aber seinen Charakter.

Überall wurde nun der Wohlfahrtsstaat intensiv ausgebaut. Bis heute ist die öffentliche Wohlfahrt nicht nur in der Kompetenz der EU-Mitgliedsländer verblieben, sondern gehört zu deren wichtigsten und finanziell umfassendsten Kompetenzen. Die nationale Gemeinschaft wird zu einem großen Teil über das Sozialsystem als nationale Solidargemeinschaft organisiert. Sozialabgaben werden von den Arbeitnehmerinnen/Arbeitnehmern und den Arbeitgeberinnen/Arbeitgebern erhoben sowie durch zusätzliche teilweise oder vollständig steuerfinanzierte Leistungen wie Familienunterstützungen, Renten und Pensionen ergänzt. Am Verteilungsprozess ist nicht nur die öffentliche Hand beteiligt, sondern auch die Wirtschaft, die Gewerkschaften und weitere Akteure. Insoweit Wohlstand auf Wohlfahrt beruht, liegt er im Wesentlichen in der Hand der Nationalstaaten.

An dem Umstand, dass die Beteiligung von Ausländerinnen und Ausländern an der Wohlfahrtsgemeinschaft in allen europäischen Ländern immer wieder politische und populistische Konflikte entfacht, lässt sich leicht erkennen, wie sehr die gegenwärtige nationale Gemeinschaft über das Wohlfahrtssystem zur nationalen Gemeinschaft gemacht wird. Alle Versuche, die EU durch eine Sozialunion auszubauen, waren bisher zum Scheitern verurteilt, weil sie das Konzept der Wohlfahrtsgemeinschaft als *nationale* Solidargemeinschaft infrage stellen würden. Die Mitglieder konnten sich lediglich darauf verständigen, die vom Europarat 1961 verabschiedete Europäische Sozialcharta als Leitbild in die Verträge aufzunehmen. Außerdem verabschiedete die EG 1989 die »Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer«³, die ebenfalls der gemeinsamen Orientierung dient.

Ein anderer Aspekt der Veränderung des Nationalstaats ist die relative und nur in den ersten Nachkriegsjahren bestehende ethnische Homogenisierung der Bevölkerungen. Tony Judt wies in seinem Buch über die Geschichte Europas nach 1945 eindringlich darauf hin, dass die europäischen Staaten infolge von ethnischen Säuberungen seit dem 19. Jahrhundert, den aufeinanderfolgenden Vertreibungspolitiken vom Ersten bis zum Zweiten Weltkrieg und den ersten Nachkriegsjahren ethnisch gleichförmiger gemacht wurden, als es jemals in der Geschichte der Fall gewesen war.⁴ Millionen von Menschen wurden darüber hinaus ermordet, weil die Nationalsozialisten und deren Kollaborateure sie aus ideologischen Gründen als »Rassen« stigmatisierten.

Nach und nach änderte sich die Zusammensetzung der Bevölkerung wieder, aber erst im Laufe der 1960er Jahre, rund zwanzig Jahre nach dem Start der europäischen Integration: »Gastarbeiter« aus der Türkei und den Mittelmeerländern, Immigranten und Remigranten im Zuge der Dekolonisierung und der letzten Kolonialkriege (z. B. Algerienkrieg), Ansteigen der binneneuropäischen Migration usw.

Es gibt kein ›Gesetz‹, dem zufolge ›Nation‹ ein ethnischer oder gar rassistischer Begriff sein müsste, wozu er seit der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts geworden war. Trotzdem lebt die konstruierte Vorstellung von der Nation als im Kern homogener ethnischer Gemeinschaft bis heute fort. Das belegen die in Europa weit verbreitete Ausländerfeindlichkeit, der Fremdenhass und die Beharrlichkeit rassisti-

scher Äußerungen und Aggressionen sowie Diskriminierungen aller Art gegenüber Menschen mit »Migrationshintergrund«.

Ein dritter Aspekt, der den nationalen Charakter der Nachkriegsstaaten prägte, betrifft die Auseinandersetzung mit der jüngeren und dann auch älteren Geschichte.⁵ Regierungen betrieben und betreiben Geschichtspolitik, so dass sie auf das öffentliche Geschichtsbild des eigenen Landes einwirken können, auch wenn sie nicht die einzigen Akteure in diesem Feld sind. Ansätze, wie sie in der Geschichtswissenschaft und zahlreichen Initiativen verbreitet sind, die sich um ein kritisches Geschichtsbild, transnationale Erinnerungskultur und anderes mehr bemühen, bleiben oft außen vor, zumal gerade Rechtspopulisten lautstark sehr einfache Geschichtsbilder kolportieren. Die Auseinandersetzung mit der eigenen Geschichte begann zudem in den einzelnen Mitgliedsländern zu unterschiedlichen Zeitpunkten. Das heißt, in dieser Beziehung gab es über Jahrzehnte keine europäische Integration. Stattdessen war und ist überwiegend ein nationaler Rhythmus entscheidend.

Die Bereitschaft, sich mit den verbrecherischen Seiten der eigenen Vergangenheit auseinanderzusetzen, ist nach wie vor sehr unterschiedlich ausgeprägt. Anlässe gäbe es genug: Kriegsverbrechen, Kolonialismus, zum Teil bis in die 1970er Jahre (etwa in Portugal, Frankreich, Spanien, Großbritannien), Unterdrückungspolitik nach 1945, Menschenrechtsverstöße – als Beispiel sei nur der menschenrechtswidrige Umgang mit Kindern, deren Väter Besatzungssoldaten waren, in allen europäischen Ländern genannt. In Spanien mangelt es bis heute an einem gesellschaftlichen Konsens, um die Franco-Zeit kritisch aufzuarbeiten. Für jedes einzelne EU-Mitgliedsland könnten Defizite in der Auseinandersetzung mit der eigenen Geschichte benannt werden. Belassen wir es bei dem Befund, dass jedes Land solche Defizite besonders dort aufweist, wo es um staatliche Verantwortung für Handlungsweisen geht, die in die Kategorie von der Regierung angeordneter oder gedeckter Verbrechen gehören.

Die Neigung, die eigene Nationalgeschichte zu glorifizieren bzw. besonders aus einer Opferperspektive zu betrachten, ist weit verbreitet. Das Ausmaß hängt aber zu einem gewissen Teil davon ab, welche Art von Partei in einer Regierung den Ton angibt. Anders ausgedrückt: Einen *nationalen* Konsens gibt es selten.

Eine Ausnahme stellt Deutschland dar, wo abgesehen von Neona-

zis und Rechtsextremen eine sehr breite Übereinstimmung in Bezug auf die Ablehnung des Nationalsozialismus, die Verurteilung des Holocaust und die Anerkennung einer deutschen Schuld besteht. Die Aufarbeitung des Holocaust und die daraus ziehbaren Lehren stehen seit annähernd zwei Jahrzehnten aber auch auf der europäischen und internationalen Agenda. Angestrebt werden Menschenrechts- und Demokratieerziehung, die Entwicklung eines kollektiven, nicht nur europäischen, sondern globalen⁶ Gedächtnisses sowie die Förderung von Forschung zum Nationalsozialismus.⁷

In Polen hingegen scheut sich die PiS von Jarosław Kaczyński nicht, die in diesem Land seit dem Ende der 1980er Jahre andauernde kritische Auseinandersetzung mit der eigenen Geschichte zu ersticken und durch eine nationalistische Geschichtspolitik zu ersetzen. Das am 23. März 2017 eröffnete Museum des Zweiten Weltkriegs (Muzeum II Wojny Światowej) in Danzig etwa berücksichtigt nach Ansicht der PiS zu wenig polnische Heldentaten. Kaum dass es eröffnet wurde, soll es eine Neukonzeption bekommen, die eher einem Heldennarrativ denn einem historisch-kritischen Ansatz verpflichtet ist. Dies ist nur ein Beispiel unter vielen.⁸

Trotz aller Bemühungen um eine europäische Erinnerungskultur, die mit dem europäischen Kulturerbejahr 2018 neue Impulse erhalten wird, sind die tatsächlichen Erinnerungskulturen grundsätzlich national ausgestaltet. Sie unterscheiden sich voneinander, ohne dabei einen nationalen Konsens zu erzeugen, und stehen so einer europäischen Einheit entgegen. Die zwei Grundanliegen – ›Glorifizierung‹ der nationalen Geschichte versus kritische Auseinandersetzung mit der Geschichte auf einer ethischen und menschenrechtlichen Grundlage – finden sich überall in Europa, ohne deshalb aber als *europäisch* bezeichnet werden zu können. Im Fall der Glorifizierung nationaler Geschichte ist es gar nicht wünschenswert, dass diese geschichtspolitische Haltung *europäisch* wird. Im zweiten Fall bedürfte es einer *europäischen Öffentlichkeit*, um den kritischen Ansatz *europäisch* auszugestalten.

Zur Vereinbarkeit von EU und Nationalstaat

Seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges verdanken die europäischen Staaten im freien Westen ihr Überleben als Nationalstaat der Zusammenarbeit im Prozess der europäischen Integration. Die europäischen Staaten des früheren Ostblocks hingegen verdankten ihr Überleben (im Übrigen sind sie darin dem Westen ganz ähnlich) dem Umstand, dass Stalin sie nicht als Räterepubliken in die Sowjetunion integrierte, wie früher mit den Kaukasus- und mittelasiatischen Staaten geschehen. Stattdessen konsolidierte er sie als Nationalstaaten, band sie dabei jedoch in ein System erzwungener und von oben dirigierter Zusammenarbeit ein, das auch ein System der Zusammenarbeit gewesen ist. Nach dem Ende des Ostblocks, der Sowjetunion sowie Jugoslawiens hat nicht zuletzt die EU viel Geld investiert, um zum Gedeihen stabiler Nachfolgenationalstaaten beizutragen. Sie folgte einem Prinzip, das sie für bewährt hielt.

Es ist schwer vorstellbar, wie sie sich entwickelt hätten, wenn es die Zusammenarbeit in den Institutionen von der EGKS bis zur EU heute nicht gegeben hätte. Ein solches Szenario ist äußerst spekulativ und eigentlich sinnlos, denn Tatsache ist, dass die europäische Integration den Staaten hochgradig genutzt hat. Alle haben dabei gewonnen.

Ein wichtiger Erfolgsfaktor, der nun in Vergessenheit zu geraten scheint, besteht darin, dass die Mitgliedschaft in einer oder mehreren europäischen und internationalen Gemeinschaften oder Organisationen (siehe »Wie Europa wurde, was es ist«) den neuen Nationalismus nach 1945 einbettete und dadurch im Zaum hielt. Die europäische Integration hatte nicht die Abschaffung des Nationalstaats zum Ziel, sondern dessen Einhegung und Einbindung. Freilich gab es weitergehende Forderungen nach einem europäischen Bundesstaat, aber sie konnten sich nicht als Zielvorgabe durchsetzen.

Kein Mitgliedstaat der EU hat jemals nationale Interessen substantiell aufgeben müssen. Es genügte, sie so weit zu reduzieren, dass das, was in der Gemeinschaft an Mehrwert zu erreichen war, einen allfälligen nationalen Interessensverzicht ausglich. Viele Integrationsmaßnahmen, gerade auch die am Anfang stehende Montanunion (EGKS), illustrieren diesen Effekt: Frankreich hatte 1950 die Initiative zur Schaffung einer supranationalen Behörde zur Kontrolle der

Kohle- und Stahlindustrien ergriffen. Es akzeptierte diese Supranationalität, das heißt Minderung der nationalen Souveränität, denn es erlangte dadurch mehr Kontrolle über die deutsche Schlüssel-, vor allem Kriegsschlüsselindustrie. Es profitierte ökonomisch, wie im Übrigen auch die anderen fünf Partner der EGKS. Alle sechs gewannen an Sicherheit und Vertrauen, denn die weltpolitische Lage (z. B. Koreakrieg) und speziell der Kalte Krieg, der Europa direkt betraf, ließen eine zügige Wiederbewaffnung Deutschlands erwarten. Außerdem war die deutsche Wirtschaftskraft gerade im Montanbereich sowohl der französischen wie der belgischen weit überlegen. Deutschland, fünf Jahre zuvor noch das schlimmste Kriegsverbrecherland der europäischen Geschichte, musste folglich in eine Wirtschafts- und Sicherheitsstruktur in Europa eingebunden werden. Alle hatten davon ihren Nutzen, ohne dass sie tatsächlich nationale Interessen hätten aufgeben müssen.

Im Großen und Ganzen ist es der EU und ihren Vorgängerinnen wie der EWG gelungen, den auch nach dem Zweiten Weltkrieg fortbestehenden Nationalismus einzuhegen. Dieser Nationalismus war bei den Mitgliedsländern im Wesentlichen seines aggressiven Potentials entledigt. Hilfreich war, dass seit 1945 in Europa wie international zahlreiche Organisationen geschaffen wurden, die auf dem Prinzip der Zusammenarbeit von Nationalstaaten beruhen. Insgesamt stellte sich ein förderlicher Erfahrungs- und Trainingseffekt ein.

Unvereinbarkeiten von EU und Nationalstaat

Das Wissen um *diese* Nachkriegsgeschichte geht jedoch, so will es scheinen, zurück. Die Strategie der Zusammenarbeit war im Ergebnis für die einzelnen Staaten so erfolgreich, dass einige Länder inzwischen meinen, sie kämen alleine, und allein sogar besser, zurecht. Angeführt wird diese Gruppe seit dem Votum 2016 vom Vereinigten Königreich mit dem Brexit-Programm. Öffentliche Verbalattacken, wie sie seit zwei, drei Jahren zwischen EU-Mitgliedern oder einem Mitglied gegenüber »Brüssel« wieder vorkommen, wurden bis dahin vermieden, um keine öffentlichen Emotionen zu schüren. Hatten Staaten einander etwas sehr Kritisches oder gar Unfreundliches zu sagen, geschah das nach Möglichkeit hinter verschlossenen Türen.

Inzwischen finden sich aber zahlreiche Presseberichte zu diesem Thema.

Der veränderte öffentliche Umgangston deutet eine Steigerung des nationalen Aggressionspotenzials an, wie es Europa über mehrere Jahrzehnte nicht mehr gekannt hat. Verbalattacken gegen die EU stammen überwiegend von solchen Politikerinnen oder Politikern, die ein autoritäres Politikverständnis haben, also wenig Respekt für parlamentarische Regeln und gegenüber gesellschaftlichen Minderheiten besitzen, deren Status sozialen Wandel und Toleranzfortschritt erkennen lässt (Menschen mit Beeinträchtigung körperlicher und geistiger Funktionen, Menschen mit gleichgeschlechtlicher Orientierung, u. a.). Sie skandalisieren gern die zur Tatsache gewordene gesellschaftliche Vielfalt. Volker Heins hat mit gutem Grund eines seiner letzten Bücher mit *Skandal der Vielfalt* betitelt, in dem er die Unfähigkeit bestimmter politischer Richtungen aufzeigt, mit der Vielfalt umzugehen.⁹

Das Grundproblem der EU und ihrer Krise liegt inzwischen also im *Nationalstaat*, weil er einer Fiktion treu bleibt, der die Realität längst davongelaufen ist. Genauer gesagt sind das Problem jene politischen Kräfte, die einer veralteten Idee der Nation anhängen und die Gegenwart an die Fiktion anpassen wollen. Dafür werden Rechts-, Verfassungs- und Vertragsbruch, Beschimpfung und extremistische Rhetorik in Kauf genommen. Mit Fiktion meine ich, dass die nach 1945 eingetretene *neue Vielfalt* in Europa geleugnet oder gewissermaßen als illegitim betrachtet und deshalb bekämpft wird. Ein wesentlicher Effekt der Einhegung und Einbettung des Nationalstaats nach 1945 war aber gerade die Förderung von Vielfalt gewesen.

Seit den 1960er Jahren hat Europa mehrere Wellen eines neuen Nationalismus erlebt, die zwar immer wieder abflauten, aber Sedimente zurückließen. Auf Letzteren sprießt der gegenwärtige neue oder, präziser gesagt: ideologische Nationalismus, dem in einem eigenen Teilkapitel im Folgenden nachzugehen ist.

Infolge dieser Entwicklung schwindet der demokratische Konsens im nationalen Rahmen. Selbst in der ›politischen Mitte‹ treten Brüche im Demokratie- bzw. Rechtsstaatsverständnis auf. Symptomatisch hierfür ist der Ausspruch des bayerischen Ministerpräsidenten Horst Seehofer (CSU) Anfang Februar 2016, als er die Flüchtlingspolitik der deutschen Bundeskanzlerin Angela Merkel (CDU)

als »Herrschaft des Unrechts« klassifizierte.¹⁰ Seiner Meinung nach hat die praktizierte Mitmenschlichkeit in einer humanitären Ausnahmesituation, wie sie Europa seit 1945 nicht mehr erlebt hatte, die Grenzen des Rechtsstaates überschritten. Demnach wäre jener Humanismus, auf den sich die ersten drei Artikel des Vertrags über die Europäische Union beziehen, mit dem Rechtsstaat unvereinbar. Grotesk! Das aktuelle CSU-Programm belegt,¹¹ der medialen Beruhigung über die Seehofer-Merkel-Kontroverse zum Trotz, dass das Demokratieverständnis in der politischen Mitte Deutschlands selbst zwischen den sogenannten Schwesterparteien CDU/CSU divergiert.

In den letzten Jahren wurde der Europäische Rat, nicht zuletzt dank seiner medialen Präsenz, zum Austragungsort nationaler Differenzen. Als jüngeres, symptomatisches Beispiel, ist der Versuch der polnischen Regierung zu nennen, die Wiederwahl des ehemaligen polnischen Regierungschefs Donald Tusk für eine zweite Amtszeit noch kurzfristig zu verhindern. Hintergrund der missglückten Aktion war nicht etwa, dass Tusk ein ungeeigneter Ratspräsident gewesen wäre, sondern der nationale politische Konflikt, den die polnische PiS mit Vehemenz befeuert. Tusk wird von der PiS beschuldigt, die Aufklärung des Flugzeugabsturzes im April 2010 bei Smolensk, bei dem der Zwillingbruder von PiS-Chef Jarosław Kaczyński, Lech Kaczyński, umgekommen war, hintertrieben und sich am »Verbrechen« beteiligt zu haben.¹² Vergleichbar sind die von derselben Partei regelmäßig erneuerten Anschuldigungen gegen den polnischen Friedensnobelpreisträger Lech Wałęsa, er sei für die polnische Staatssicherheit in der Zeit des kommunistischen Staates tätig gewesen. Zieht man den Europäischen Rat in diese Konflikte hinein, die objektiv betrachtet ohnehin konstruiert sind, macht man ihn zur Schau-bühne von Nationalismus.

Generell haben alle Mitgliedstaaten jahrelang die Praxis verfolgt, zunächst »in Brüssel« gemeinsam etwas zu beschließen, um sich dann »zu Hause« davon zu distanzieren und die Kritik auf »Brüssel« zu lenken. Diese Strategie war innenpolitisch motiviert und sollte Wählerstimmen sichern. Die Kehrseite dieser Strategie war das Negative, das im Lauf der Jahre vor allem der Europäischen Kommission anhaftete, als ob sie eine von den Mitgliedstaaten losgelöste Politik betreibe und allein für ungeliebte Auflagen oder für negative Effekte

der Globalisierung auf den nationalen Arbeitsmärkten verantwortlich sei. Diese verlogene Verhaltensweise macht EU einerseits und Nationalstaat andererseits zu Gegenspielern statt zu Partnern. Sie hat, wie im vorigen Kapitel gezeigt, bereits Früchte getragen, indem die »Stopp-Brüssel-Haltung« starken Einfluss auf die Einfügung der nationalen Vorbehalte in die EU-Verträge genommen hat.

Obschon diese Strategie kritikwürdig ist, beruht sie doch darauf – eben das ist das Verlogene –, dass in Brüssel im Ministerrat der EU und im Europäischen Rat Kompromisse geschlossen wurden, die dann ins Aufgabenheft der Kommission bzw. in den EU-Gesetzgebungsprozess wanderten. Tatsächlich waren die Regierungschefs sich vielfach einig, verschwiegen das jedoch oft dem Wahlvolk »zu Hause«. Das Prinzip lautete, salopp formuliert, dass man politisch wisse, was richtig sei, und es auch gemeinsam umsetze, diese Wahrheit aber nicht der eigenen Wahlbevölkerung zumuten könne. Im Kern traute man den Wählerinnen und Wählern keine europäische Reife zu, womit sich die Distanz zwischen der EU und den Bürgerinnen und Bürgern erhöhte.

Neben der erwähnten verlogenen Praxis entwickelte sich eine weitere neue, in gewissem Sinn »ehrliche« Praxis, die vermutlich aber Sprengkraft besitzt. Gemeint ist die Strategie mancher Regierungen, national begründete Differenzen zur EU als solche offen auszutragen. Am sichtbarsten wird sie im Umgang mit den Flüchtlingen. Mehrere Länder (baltische Länder, Polen, Slowakei, Ungarn, Bulgarien, Rumänien) haben sich geweigert, nennenswerte Zahlen an Flüchtlingen aufzunehmen. Das begründen sie nicht nur ökonomisch (mit wirtschaftlicher Überforderung), sondern offen fremdenfeindlich und islamfeindlich, sie diskriminieren die Ankömmlinge also aufgrund deren ethnischer und religiöser Zugehörigkeit. Ungarn betreibt seitdem in dieser Frage eine Anti-EU-Politik und führt die Länder an, die seine ablehnende Haltung teilen.

Längst wird offener Rechtsbruch geduldet. Menschenrechtsorganisationen berichten über Misshandlungen von Flüchtlingen, also nicht nur gewollt schlechte Versorgung, durch die Polizei der EU-Länder Bulgarien, Ungarn und Kroatien sowie außerhalb der EU in Serbien und Mazedonien.¹³ Dänemark zog ganz »legal« das Vermögen der Flüchtlinge ein.¹⁴ Jedes EU-Mitgliedsland geht mit Flüchtlingen anders um, das Verhalten reicht von offener Großzügigkeit bis hin

zur Abschottung durch Stacheldrahtzäune und körperliche Misshandlung der Flüchtlinge.

Anscheinend ist der Begriff vom Menschen, vom Menschsein, von Menschenwürde und Menschenrechten in Europa kein europäischer Begriff, sondern ist ein nationaler geblieben, der geradezu extreme Bedeutungsunterschiede aufweist. Das geht so weit, dass Nichteuropäer und Nichtchristen offenbar aus der Vorstellung allgemeiner Menschenwürde und Menschenrechte ausgeschlossen werden können. In der Flüchtlingsfrage wird nicht nur ein laut EU-Vertrag zentraler europäischer Wert, die Solidarität, negiert, sondern es wird auch offen europäisches und zudem internationales Recht gebrochen. Der Nationalismus in seiner negativsten historischen Bedeutung wird dadurch ersichtlich und praktisch wirksam.

Fast schon Tradition haben die Auftritte der britischen Premierministerinnen und Premierminister seit Margaret Thatcher, die einen britischen nationalen Sonderweg in Opposition zur europäischen Gemeinschaft zelebrieren. Auch dies war und ist Nationalismus, der allerdings bislang keine direkten Nachahmer gefunden hat. Spezielle Ausnahmen von EU-Regelungen haben andere Länder ebenso in Anspruch genommen, etwa Dänemark, Irland, Frankreich und Polen (siehe »Die Stärkung des Nationalismus als Sündenfall?«). Darin zeigen sich gewisse nationale Eigenheiten, deren Beibehaltung nur im subjektiv-nationalen Rahmen verständlich ist, die aber die EU nicht infrage stellen. Dass nicht alle an allem teilnehmen müssen, ist schließlich ein zentrales EU-Prinzip. Die Ausnahmen beziehen sich freilich nicht auf den Kern der jetzigen EU, den Binnenmarkt. Diesbezüglich waren lediglich Übergangsregelungen z. B. im Bereich der Arbeitnehmerfreizügigkeit nach dem Beitritt verschiedener ostmitteleuropäischer Staaten im Jahr 2004 möglich.

Weitere Entwicklungen weisen auf eine Zunahme nationaler Divergenzen hin, die die EU direkt infrage stellen. Am wichtigsten ist in diesem Zusammenhang das auseinanderdriftende Verständnis dessen, was Demokratie und Rechtsstaatlichkeit in der Praxis sind. Fakt ist, dass jeder Mitgliedstaat in der EU ein Nationalstaat ist und durch ein teils geringeres, teils höheres Maß an Nationalismus charakterisiert wird – obwohl auf viele der europäischen Staaten längst das Bild von der »Heimat Babylon« viel besser passt, das Daniel Cohn-Bendit und Thomas Schmid 1992 plastisch formuliert hatten.¹⁵

Ideologischer Nationalismus im 21. Jahrhundert – Brexit & Co.

Der Austritt des Vereinigten Königreichs gibt auf die Frage, ob die EU noch zeitgemäß sei, offenbar eine klare und negative Antwort. So sieht es zumindest auf den ersten Blick aus. Auf den zweiten Blick hingegen erweist sich England als ein besonderer Fall, von dem keine Rückschlüsse auf das künftige Verhalten anderer EU-Mitglieder gezogen werden können.

Zwar ist eine im Sinne des Wahl- bzw. Volksabstimmungsrechts ordnungsgemäß zustande gekommene Mehrheit eine Mehrheit und damit gültig, aber die Stimmenmehrheit kann nicht automatisch mit der Meinungsmehrheit gleichgesetzt werden. Hätten die britischen EU-Befürworter die Möglichkeit eines erfolgreichen Brexit-Votums ernsthafter in Betracht gezogen und wären sie, um das zu verhindern, zahlreicher zur Abstimmung gegangen, wäre der Brexit vermutlich mit wenigstens knapper Mehrheit verhindert worden.

Allerdings konnte das Vereinigte Königreich fast zu keinem Zeitpunkt auf mehr als eine knappe Mehrheit für die Mitgliedschaft in der EU bzw. EG zählen. Während in der Regel in den EU-Ländern die Zustimmungsmehrheit laut EU-Barometer immer eindeutig ist, obwohl sie durchaus schwankt, haben in England Gegner und Befürworter immer wieder abwechselnd die Oberhand: Das Land war kaum zwei Jahre Mitglied (Beitritt 1.1.1973), als schon Vertragsnachverhandlungen verlangt wurden und für den 5. Juni 1975 ein Referendum über den Verbleib in der Europäischen Gemeinschaft angesetzt wurde. 67 Prozent stimmten für den Verbleib, doch dieser hohe Wert blieb eine Ausnahme. Das Vereinigte Königreich stellt also einen besonderen Fall dar, aber sofern es um das Zelebrieren eines ideologischen Nationalismus geht, bedarf der Fall einer genauen Analyse, weil er in dieser Beziehung nicht einzigartig ist.

Die britische Premierministerin Theresa May hielt am 17. Januar 2017 eine Rede, in der sie die Ziele ihres Landes nach dem Brexit-Votum erläuterte.¹⁶ Sie eröffnete ihre Ausführungen mit einer Interpretation der Gründe, warum das Land die EU verlassen wolle: Die britische Bevölkerung habe für den Wandel (*change*) und für eine strahlendere Zukunft (*brighter future*) votiert, sie wolle die EU verlassen, um die Welt zu umarmen (*to embrace the world*). Ein Wandel ist in der Tat zu erwarten – ob zum Guten oder Schlechten, kann vorläufig

nicht prognostiziert werden. Eine »strahlendere Zukunft« ohne die EU hingegen ist angesichts der Wohlstandsvermehrung und der stabilisierenden Wirkung der EU auf die politische Form des Nationalstaats, den die britischen Konservativen wieder stärken wollen, schwer vorstellbar. Offenbar haben Theresa May und viele Befürworter des Brexit die Rolle der EU nicht begriffen.

Das liegt angesichts ihres dritten Punkts erst recht auf der Hand, der von der Umarmung der Welt nach dem Austritt aus der EU handelt. Die EU ist wie beschrieben Teil der Internationalisierungs- und Globalisierungsprozesse, die von Europa aus, teils schon vor dem 18. Jahrhundert, ins Werk gesetzt wurden. Es heißt, einen wesentlichen Aspekt der EU zu verkennen, wenn ›Welt‹ und EU einander entgegengestellt werden.

Die drei Aspekte geben den Grundton der weiteren Ansprache Mays vor. Die Rede ist ein Lehrstück des Nationalismus im 21. Jahrhundert und durch eine strikte britische Selbstbezüglichkeit gekennzeichnet. ›Nation‹ und ›national‹ sind Schlüsselwörter des Textes, doch viele der vorgeblichen Ziele sind bereits jetzt realisiert. Somit können sie einen EU-Austritt nicht überzeugend begründen. Keiner der folgenden Wünsche, die Premierministerin May hervorhebt, wird durch die EU untersagt oder behindert, im Gegenteil:

»I want us to be a secure, prosperous, tolerant country – a magnet for international talent and a home to the pioneers and innovators who will shape the world ahead. I want us to be a truly Global Britain – the best friend and neighbour to our European partners, but a country that reaches beyond the borders of Europe too. A country that goes out into the world to build relationships with old friends and new allies alike.«

(»Ich will, dass wir ein sicheres, wohlhabendes, tolerantes Land werden – ein Magnet für internationale Talente und ein Zuhause für all die Pioniere und Erneuerer, die die Welt von morgen gestalten werden. Ich will, dass wir ein wahrhaft Globales Britannien werden – der beste Freund und Nachbar unserer europäischen Partner, aber ein Land, das auch über die Grenzen Europas hinaus Kontakte knüpft. Ein Land, das in die Welt hinausgeht, um mit alten Freunden wie mit neuen Verbündeten Beziehungen aufzubauen.«)

In ihrem eigentlichen Austrittsbrief vom 29. März 2017, der an den Präsidenten des Europäischen Rates Donald Tusk gerichtet ist, erklärt Premier May den Austritt freilich mit dem Wunsch, die nationale Selbstbestimmung (*national self-determination*) wieder herzustellen.¹⁷ Sie stellt klar, dass sich der Austritt auch auf die Euratom-Gemeinschaft bezieht. Sie glaube, der Austritt sei nicht nur im Interesse des Vereinigten Königreichs, sondern auch der EU und einer weiter zu fassenden Welt (*wider world*). Das künftige Verhältnis zwischen dem Land und der EU werde sich in den Feldern *business* (so wörtlich) und Sicherheit (*security*) abspielen. Der Austritt solle die EU aber keineswegs schädigen. Es werde eine tiefe (*deep*) und besondere Beziehung (*special partnership*) mit der EU angestrebt. Man wünsche sich ein Freihandelsabkommen mit der EU, das über anderweitige Freihandelsabkommen weit hinausgehe.

May will die alte Größe ihres Landes als globale Handelsnation wieder aufleben lassen, aber es gibt nicht den geringsten Beleg dafür, dass dessen Mitgliedschaft in der EU globalen Handel behindert hätte, sofern nicht der letzte Rest von Ethik beim Handel von Waffen, chemischen und anderen Gütern über Bord geworfen werden soll. Letzteres wurde offenbar in Erwägung gezogen: Der britische Außenhandelsminister Liam Fox besuchte den philippinischen Präsidenten Rodrigo Duterte, der mutmaßliche Drogenkonsumenten und -händler (»Dealer«) durch die Polizei ohne gerichtliche Feststellung der Schuld, ohne jedes rechtsstaatliche Verfahren, aufspüren und ermorden lässt. Zudem brüstete er sich selbst damit, Drogenhändler erschossen zu haben, und nannte die Menschenrechte »Dreck«. Dennoch bekräftigte Fox die »gemeinsamen Werte und Interessen« zwischen den beiden Staaten.¹⁸

Theresa May war am 26. Januar 2017 eine der ersten Regierungschefinnen/-chefs, die den gerade ins Amt eingeführten amerikanischen Präsidenten Donald Trump besuchte und es zuließ, dass sie und der Präsident Hand in Hand durch die Arkaden des Weißen Hauses schreitend gefilmt wurden. Körpersprache spielt in der Politik eine große Rolle, da mit ihr relativ subtil und feinstufig Distanz oder Nähe zum politischen Gegenüber ausgedrückt werden kann. May verzichtete offenkundig darauf, Distanz auszudrücken, obwohl Trumps Wahlkampf sexistisch, rassistisch, antidemokratisch und im Grundsatz feindselig gegenüber Andersdenkenden geführt worden

war; rhetorisch befand sich Trump selbst nach Amtsantritt immer noch im Wahlkampfmodus.

In den ersten Monaten des Jahres 2017 gab die britische Außenpolitik folglich Anlass zur Sorge und zur heftigen Kritik im eigenen Land. Sie erweckte den Eindruck einer neuen Gleichgültigkeit, der jeder Handelsabschluss recht ist, sofern er Gewinn verspricht und die trügerische Hoffnung nährt, die Verluste durch den Austritt aus der EU auffangen zu können.

Faktisch steht das Vereinigte Königreich europapolitisch wieder dort, wo auch Winston Churchill gestanden hatte: Für ihn drückte der 1948 gegründete und maßgeblich durch ihn vorbereitete Europarat die von ihm unterstützte Idee der »Vereinigten Staaten von Europa« hinreichend gut aus. An etwas wie die EU hatte er niemals gedacht, und sie wäre ihm viel zu weit gegangen. Theresa Mays häufig wiederholte Aussage, dass das Vereinigte Königreich europäisch und ein enger Freund Europas, aber eben nicht Teil des in der EU gemeinschaftlich organisierten Europas sei, gibt den Kern der Ansichten Churchills wieder.

Die Geschichte des Vereinigten Königreiches unterscheidet sich u. a. aufgrund des Ausmaßes seiner kolonialen Besitzungen von der anderer europäischer Länder deutlich und wird durch die in England übliche Gegenüberstellung von »England« und dem »Kontinent« treffend beschrieben. Aber das britische Empire ist längst passé, selbst vom Commonwealth ist nicht mehr sehr viel übrig. Dessen ungeachtet besteht eine lange Tradition der Briten darin, sich seit etwa 1500 zwar als »europäisch«, aber nicht als Teil eines wie auch immer gearteten europäischen Systems zu verstehen. Entstand ein solches wie auf dem Wiener Kongress 1815, wollte das Königreich zwar durchaus darauf Einfluss nehmen, ohne aber Mitglied mit solidarischen Verpflichtungen anderen gegenüber sein zu müssen. So wollte es die eigenen Interessen, die seit dem 18. Jahrhundert überwiegend im Welthandel und der Erweiterung des Kolonialreichs lagen, schützen.

Das Land ist nach wie vor Vetomacht im UN-Sicherheitsrat, spielt aber in der internationalen Politik nur mehr eine marginale Rolle. Der Umstand, dass Großbritannien Atomwaffen besitzt, verschafft ihm nicht automatisch internationales Gewicht. Seit Jahren fehlt Großbritannien zudem bei *diplomatischen* Bemühungen, Konflikte im Nahen Osten zu lösen. Auch in Osteuropa (Ukraine-Krim-Russland)

und in Afrika ist es kein Akteur in der ersten Reihe, in der es sich aber nach den eigenen, von Theresa May nachdrücklich formulierten Ansprüchen befinden müsste. Die britische Beteiligung an Militäraktionen wie gegen den IS in Syrien kann die Funktion eines Global Player der Diplomatie nicht ersetzen.

Dass der Weg des EU-Austritts beschränkt wird, ist lehrreich in Bezug auf Konsequenzen, die der ideologische Nationalismus zeitigt – obschon wir es mit einem Sonderfall zu tun haben, von dem nicht unmittelbar auf andere Länder geschlossen werden kann, die sich in scharfem Ton »Einmischungen aus Brüssel« (z. B. Polen) verbeten haben.

Der britische Austrittswunsch ist ideologisch begründet. Nichts von dem, was als künftige »besondere Partnerschaft« mit der EU im Austrittsbrief vom 29. März 2017 angesprochen wurde, ist ohne EU leichter oder besser zu haben als mit einer EU-Mitgliedschaft. Das Ziel ist, im Wesentlichen bilateral (nämlich zwischen Großbritannien und der EU) etwas auszuhandeln, was multilateral in der EU bereits existiert. In diesem Kontext ist ein Austritt nur ideologisch zu rechtfertigen, was die Premierministerin zurückhaltend als »nationale Selbstbestimmung« bezeichnet. Ideologisch steht die britische Regierung auf dem Stand von 1918 und der damaligen Idee nationaler Selbstbestimmung.

Gegen einen ideologischen Standpunkt sind empirisch unterfütterte Argumente relativ machtlos. Im Falle Großbritanniens ist zudem anzunehmen, dass schon Premierministerin Margaret Thatcher (1979–1990) die Philosophie der EG/EU, wie sie im Kapitel »Die Europäische Union« dargelegt wurde, nicht verstanden hatte oder bewusst ablehnte. Und: Kaum war das Land Mitglied der damaligen EG geworden (1973), begannen seine Absetzbewegungen. Obwohl das Referendum von 1975 zugunsten des Verbleibs ausging, ist es doch bezeichnend, dass eine neuerliche Abstimmung bereits zwei Jahre nach dem Beitritt nötig schien. Insgesamt haben die Briten die Mitgliedschaft in der EG/EU zu keinem Zeitpunkt verinnerlicht. Das Austrittsvotum besitzt daher eine gewisse Logik und Konsequenz, die sich aus dem nationalen historischen Kontext erklärt.

Das bedeutet nicht, dass sich in anderen Mitgliedsländern nicht ebenfalls ideologische Standpunkte durchsetzen könnten, die die moderne europäische Variante des Nationalismus (Einhegung durch

die EU) ablehnen. Mehrere überwiegend rechtspopulistische Parteien plädieren ja für einen Austritt ihres Landes aus der EU.

Im Europaparlament haben sich 39 Abgeordnete (Stand 2017) verschiedener Parteien zur Fraktion »Europa der Nationen und der Freiheit« zusammengeschlossen.¹⁹ Dazu zählen Marine Le Pen, Vorsitzende des französischen rechtsextremen Front National, Marcus Pretzell, ehemaliger Vorsitzender der Alternative für Deutschland (AfD) in Nordrhein-Westfalen, jetzt Mitglied von »Die blaue Partei«, Mitglieder der FPÖ (Freiheitliche Partei Österreichs), des belgischen Vlaams Belang, der niederländischen Partij voor de Vrijheid (Partei von Geert Wilders), der italienischen Lega Nord und des polnischen Kongres Nowej Prawicy (Kongress der Neuen Rechten). Weitere 42 Abgeordnete (Stand 2017) haben die Fraktion »Europa der Freiheit und der direkten Demokratie« gebildet.²⁰ Darin stößt man auf den britischen Abgeordneten und ehemaligen UKIP-Vorsitzenden Nigel Farage, der einer der heftigsten Verfechter des Brexit ist. In der Fraktion sind weitere rechtspopulistische bzw. antieuropäische Parteien vertreten wie der italienische Movimento Cinque Stelle (populistisch-anti-EU), die Sverigedemokraterna (Schwedendemokraten), die tschechische Strana svobodných občanů (Partei der freien Bürger) und die litauische Tvarka ir teisingumas (Ordnung und Gerechtigkeit).²¹

Es fällt auf, dass Parteien, die sich wie der französische Front National und die britische United Kingdom Independence Party deziert für einen Austritt ihres Landes aus der EU einsetzen, sich mit den Begriffen Freiheit, Demokratie bzw. direkte Demokratie identifizieren. Auch Viktor Orbán, dessen Partei der Europäischen Volkspartei angehört, zu der auch die CDU/CSU zählt, pflegt einen solchen Diskurs, denn er sieht die »Freiheit Ungarns« durch die EU bedroht. Orbán erwog 2015 außerdem öffentlich die Wiedereinführung der Todesstrafe und wurde deshalb vom Europäischen Parlament in einer EntschlieÙung vom 10. Juni 2015 scharf kritisiert.²²

Der Kern des rechtspopulistischen Freiheitsbegriffs besteht in der unabhängig von internationalen Gemeinschaften wie der EU operierenden Nation. Er verweist daher auf eine kollektive Freiheit, der sich der Einzelne ein- und unterzuordnen hat. Nicht zufällig neigen die meisten dieser Parteien tatsächlich zu autoritären Tendenzen. Ihr Begriff von Volk, auf den sie allfällige Ansichten über direkte Demokra-

tie aufbauen, ist eindimensional, da sie die ethnische und soziale Vielfalt, die in der Gegenwart jedes Wahlvolk auszeichnet, ignorieren. Der Volksbegriff ist also mindestens latent rassistisch. Minderheiten aller Art werden in der Regel diskriminiert. Dazu kommt der sogenannte Klassenrassismus, der sich im verbalen Furor unverdeckt äußert, mit dem im Rechtspopulismus »Eliten«, »Banker« oder »Establishment« zu Klassen stilisiert werden, um diese dann ausgiebig zu geißeln. Bei vielen dieser Abgeordneten ähnelt die autoritäre Auffassung vom Nationalstaat eher der in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts verbreiteten. Sie sind daher dem Feld des ideologischen Nationalismus zuzurechnen.

Das größte Stimmenpotenzial besitzen der italienische Movimento Cinque Stelle, der französische Front National und die österreichische FPÖ. Sie erreichten in den vergangenen zehn Jahren bei landesweiten Parlamentswahlen bis zu 26 Prozent, mussten aber 2017 – mit Ausnahme der FPÖ am 15. Oktober 2017 – diverse Niederlagen einstecken. Selbst halb so hohe Wahlergebnisse wie das, das Geert Wilders 2017 in den Niederlanden erzielte, reichen dennoch aus, um die öffentlichen Debatten durch das Thema eines Austritts aus der EU zu prägen.

In Österreich forderte die FPÖ nach dem Brexit-Votum, ebenfalls eine Abstimmung über einen EU-Austritt durchzuführen, knüpfte diese Forderung aber daran, dass das Votum nur gelten solle, wenn bestimmte Reformschritte nicht ausgeführt würden. Zu den geforderten Reformschritten zählen die »Renationalisierung von Kompetenzen«, die »völlige Neuordnung des EU-Fördersystems« (= »Ende der europäischen Verschwendungssucht und Umverteilung«), ein »Erweiterungsstopp«, ein »Zuwanderungsstopp für die EU« und anderes mehr.²³ Die FPÖ-Formel lautet wörtlich »Austritt kein Tabu, aber Ultima Ratio«, wobei die unrealistischen Forderungen deutlich machen, dass der Fall der Ultima Ratio für die FPÖ eigentlich bereits eingetreten ist. Die Negierung des europäischen Wertes der Solidarität, den die FPÖ unter »Verschwendungssucht« abhandelt, beweist, dass die EU-Philosophie abgelehnt wird.

Wer sagt, dass die EU-Mitgliedschaft einer Aufgabe der nationalen Selbstbestimmung gleichkomme, so wie das auch im Vereinigten Königreich argumentiert wird (etwa im Brexit-Brief von Theresa May), stellt die demokratische Praxis in Europa verfälschend dar. Je-

des Mitgliedsland ist unter Beachtung der eigenen Verfassung Mitglied geworden, und kein Mitgliedsland stimmt Beschlüssen zu, die der eigenen Verfassung zuwiderlaufen. Denn in jedem Mitgliedsland wird die Einhaltung der nationalen Verfassung institutionell überwacht: In den meisten Ländern tun das ausdrückliche Verfassungsgerichte, in einigen (Irland, Niederlande, Griechenland, Dänemark, Schweden, Finnland) sind es Oberste Gerichtshöfe, denen die Verfassungskontrolle obliegt.²⁴ Das Vereinigte Königreich besitzt, anders als die anderen Länder, keine schriftlich niedergelegte Verfassung und hat daher kein Verfassungsgericht, es ist auch in keiner Weise in der »Konferenz der europäischen Verfassungsgerichte« vertreten, die über das Gebiet der EU weit hinausreicht.²⁵ Polen und Ungarn wiederum haben zwar Verfassungsgerichte, diese wurden allerdings durch die Regierungsparteien PiS (Polen) und Fidesz (Ungarn) in ihren Rechten und ihrer Unabhängigkeit stark beschnitten, so dass die Verfassungen in diesen beiden Ländern als ungeschützt und nicht mehr überwacht gelten müssen. Vielmehr wurden die Verfassungen zu einem parteipolitischen Instrument umfunktioniert. Dies erinnert an die Praxis der sozialistischen bzw. kommunistischen Einheitsparteien im Ostblocksystem.

Die Argumentation der Austrittsbefürworter, die sich im Kern auf das nationale Selbstbestimmungsrecht berufen, beruht auf einer verfälschenden Darstellung der Tatsachen und reicht bis zur Negierung des in Europa nach dem Zweiten Weltkrieg in mehreren Etappen entstandenen Konsenses über Prinzipien der Rechtsstaatlichkeit. Dazu zählt, dass die Einhaltung der Verfassungen durch Verfassungsgerichte bzw. Oberste Gerichtshöfe kontrolliert und erforderlichenfalls herbeigeführt wird. Polen und Ungarn haben diese Übereinkunft unter ihren derzeitigen Regierungen gebrochen. Das Verständnis dessen, was ein Nationalstaat ist oder sein soll, weicht generell bei den genannten politischen Kräften deutlich von dem ab, worauf sich seit den ausgehenden 1940er Jahren die europäische Integration gestützt hat.

»Kalte« versus »wärmende« Gesellschaft oder Woran das Schicksal der EU hängt

Wie gesagt ist die EU ein Verbund von Staaten, der sich selber Europäische *Union* nennt und entsprechend juristisch definiert. Der Verbund der Staaten reguliert sich durch die moderne Europaidee und hat dafür das Institutionengefüge namens EU geschaffen. Das heißt, die Gesamtkonstruktion der EU steht und fällt mit dem zentralen Baustein, den *Mitgliedstaaten*.

Dass seit rund zweihundert Jahren das Modell eines europäischen Bundesstaates diskutiert wird – schon Immanuel Kant schrieb 1797 in der *Metaphysik der Sitten* vom »Verein einiger Staaten« mit dem Ziel des Friedens²⁶ –, spielt kaum eine Rolle, da die Architektur der EU sich so durchsetzen konnte, wie sie ist. Der Typus des Nationalstaats ist fest in Europa verankert und hat von dort aus gewissermaßen die Welt erobert.

Das Thema Nationalstaat und EU bildet die Achillesferse der Union. Auf Jahrzehnte hinaus wird jeder europäische Staat mindestens formal ein Nationalstaat bleiben. Die Zukunft der EU ist nicht ohne diesen Umstand diskutierbar, denn die Voraussetzungen für einen europäischen Bundesstaat sind nicht gegeben und wären, würde man dieses Ziel anstreben, nicht so schnell zu schaffen. Im geltenden EU-Vertrag ist jedoch festgelegt, auf welchen Feldern immer enger zusammengearbeitet werden soll. Praktisch kein Politikfeld ist mehr ausgenommen. Wären nicht so viele nationale Ausnahmen und Vorbehalte zugelassen worden, bestünde eigentlich keinerlei Unvereinbarkeit zwischen Nationalstaat und EU, da zunehmende Integration auf Dauer nationalen Eigensinn reduziert. Am Ende könnte sogar eines Tages die Erkenntnis stehen, dass die Voraussetzungen für einen europäischen Bundesstaat gegeben sind.

Die EU – und mit EU sind gemeinsam getroffene Entscheidungen der Mitglieder gemeint – hat versucht, ihre eigene Identität zu definieren und ihr durch Symbole analog zu den Nationalstaaten Ausdruck zu verleihen. Der Europatag (zu Ehren des 9. Mai 1950, dem Tag der öffentlichen Schuman-Erklärung, aus der die EGKS entstand) kopiert die Idee des Nationalfeiertags. EU-Flagge und Hymne (Beethovens »Ode an die Freude«) spiegeln ebenfalls die nationale Symbolik. Die EU besitzt, wie manche Nationalstaaten, eine Devise, sie lau-

tet »in Vielfalt geeint«. Schon 1973 wurde ein »Dokument über die europäische Identität«²⁷ verfasst, dies jedoch vorrangig als Signal an die internationalen Partner und Organisationen. Geschichtspolitik spielt gleichfalls eine Rolle: Ihr liegt eine Art Meistererzählung der europäischen Integration zugrunde, die jedoch die Vielfalt Europas berücksichtigt.

Obwohl das Musterbuch symbolischer Ausdrucksformen nationaler Identität Pate gestanden hat, steht die europäische Identität keiner nationalen im Weg, denn dazu ist sie zu schwach ausgeprägt. Die meisten EU-Bürgerinnen und EU-Bürger sehen unverändert ihre primäre Identität in der nationalen; gleichzeitig verstehen sie sehr gut, was Europa zu Europa gemacht hat: seine Kultur und seine Geschichte.

Vor einer EU-Identität muss sich der Nationalismus also gegenwärtig nicht fürchten. Eine institutionelle Reform der EU würde die Vereinbarkeit von EU und Nationalstaat nicht antasten. Greift der ideologische Nationalismus allerdings weiter um sich, wird die EU daran sterben. Das Problem muss dort gelöst werden, wo es entsteht, das heißt in den Mitgliedsländern. Die Funktionsfähigkeit der EU hängt letzten Endes vom Ausgang des aktuellen Konflikts zwischen zwei Gesellschaftskonzeptionen ab, die eingangs als »kalte Gesellschaft« versus »wärmende Gesellschaft« bezeichnet wurden. Auf diesen Konflikt hat nur der Nationalstaat Einfluss.

Die Forschung hat sich mit der Entstehung von Nation, Nationalstaat und Nationalismus eingehend beschäftigt. Dass es sich bei »Nation« um eine soziale Konstruktion, um eine »Erfindung« handelt, dürfte feststehen, aber das ändert nichts an ihrer heutigen Allgegenwart. Die Erkenntnis, dass es sich um eine soziale Konstruktion handelt, bietet dennoch einen Ansatzpunkt. Solche Konstruktionen sind nicht »naturwüchsig«; anders ausgedrückt, sie hängen mindestens teilweise von gezielten Diskursen ab, die wenigstens von Teilen einer Gesellschaft erfolgreich geführt werden. Im Fall des Nationalismus kann die Konstruktion der Nation bis zu den Humanisten der Renaissance zurückverfolgt werden.²⁸

Diskurse und soziale Konstruktionen ändern sich. Eine Veränderung der einflussreichen Diskurse wirkt sich auch mehr oder weniger stark auf eine soziale Konstruktion aus. Das ist es, was seit geraumer Zeit passiert. Denn Rechtspopulisten und Rechtsextreme sind solche

Teile der Gesellschaft, die einen gezielten Diskurs führen und auf eine Modifikation des sozialen Konstrukts ›Nation‹ hinwirken. Deshalb greifen sie alles an, was seit 1945 zur Veränderung dieses Konstrukts beigetragen hat.

Welche Umstände sind das? Dazu gehört die Entschärfung des historischen Aggressionspotenzials im Nationalismus ebenso wie der positive Diskurs über Vielfalt in der Gesellschaft. Zu nennen ist aber auch die Überwindung des sozialen Modells hegemonialer Männlichkeit, an dessen Stelle die Gleichberechtigung und Gleichbehandlung der Geschlechter tritt. Hinzu kommen der umfassende rechtliche Schutz der Menschen und die Unterlassung von Diskriminierungen sowie die Idee, dass ›Gesellschaft‹ ohne Gewalt besser funktioniert als mit Gewalt. Dazu gehört das Zusammenarbeiten wie auch das Beraten der Menschen, damit sie familiäre, gesundheitliche, berufliche, finanzielle, psychische und andere Probleme bewältigen können. Dazu gehört schließlich der Humanitarismus. Um all das in einer Metapher zu fassen, könnte man, auf die Kulturanthropologie zurückgreifend, von einer ›warmen‹ oder noch treffender von einer ›wärmenden Gesellschaft‹ sprechen.

All dies und mehr war dem historischen nationalistischen Diskurs fremd, der auf hegemonialer Männlichkeit, auf Geschlechterungleichheit, auf Diskriminierung als Generalprinzip, auf Assimilation oder, wenn diese nicht möglich schien oder nicht erwünscht war, auf Vertreibung bzw. Vernichtung beruhte. Gewalt aller Art wurde als Teil der Gesellschaft angesehen und praktiziert; die Erzeugung von sozialer Kohäsion durch Zusammenarbeit und Beratungsleistungen war diesem Denken völlig fremd. Der historische Nationalismus produzierte eine ›kalte Gesellschaft‹.

Rechtsextreme wie Neonazis oder Neofaschisten stehen diesem Diskurs sehr nahe, während Rechtspopulisten daraus abgemilderte Elemente und Versatzstücke verwenden. Sind sie an der Regierung wie in Ungarn, ist allerdings die neuerliche Implementierung von Gewalt in der Gesellschaft deutlich zu beobachten. Die rhetorische Weichspülung täuscht über die Konkretheit ihrer Absichten hinweg.

In allen EU-Mitgliedsländern spielen rechte Parteien, die zum Teil bereits in den Regierungen vertreten oder allein an der Macht sind, eine große Rolle. Ihr zügiger Aufstieg in den letzten zehn Jahren hat die Zivilgesellschaft und die ihr nahestehenden politischen Kräfte,

die zusammen im Wesentlichen den Diskurs der wärmenden Gesellschaft stützen, in die Defensive gedrängt, obwohl die Rechte nirgendwo eine Gesellschaftsmehrheit vertritt. Der Umstand, dass die PiS in Polen und die Fidesz in Ungarn jeweils absolute Mehrheiten erreicht haben, besagt noch nicht, dass alle ihre Wählerinnen und Wähler Nationalisten sind. Ausschlaggebend sind vielmehr ihre Wohlfahrtsversprechungen gewesen. In Polen und Ungarn erschweren die Einschränkung der Pressefreiheit und die Verabschiedung bestimmter Gesetze es den transnationalen Nichtregierungsorganisationen mittlerweile, ihren Aufgaben gerecht zu werden. Solche Maßnahmen sind die Mittel der Wahl, um das soziale Konstrukt der wärmenden Gesellschaft durch eine kalte Gesellschaft zu ersetzen.

Die Gesetzgebung der EU, soweit sie nach dem Willen der Mitglieder und des EU-Vertrages zuständig ist, hat die wärmende Gesellschaft befördert. Das erklärt zum Teil die Feindseligkeit, mit der ihr manche Regierungen, die dem kalten Gesellschaftskonzept verpflichtet sind, inzwischen entgegentreten. Deren Umbau des Sozialen beginnt immer mit Diskriminierungen von Minderheiten: Maßnahmen zur Lebenserleichterung von Behinderten werden von der Tagesordnung genommen; bei Schwerstbehinderten, die z. B. zur Ausübung ihres Wahlrechts Hilfe benötigen, wird das Wahlrecht infrage gestellt; Bettler und Obdachlose werden vertrieben oder Opfer von Gewalt (und die Polizei schaut weg); Menschen mit einer nicht heterosexuellen Orientierung werden diskriminiert bzw. entwürdigt; Asylsuchende und allgemein Migrantinnen und Migranten werden ebenso entrechtet und entwürdigt wie z. B. Roma und Sinti. Kritische Journalistinnen/Journalisten und Wissenschaftlerinnen/Wissenschaftler werden verhöhnt, in ihrer Arbeit behindert. Angehörige von Minderheiten werden nicht mehr vor Gewalttätigkeiten geschützt, sexuelle Gewalt wird unter dem Leitbild hegemonialer Männlichkeit weitgehend geduldet, was die #MeToo-Bewegung inzwischen kritisiert.

Die EU fördert die Mobilität der Europäerinnen und Europäer, deren positive Bewertung zur ›wärmenden Gesellschaft‹ gehört. Das geschieht mittels konkreter Programme, unter denen das Erasmus-Programm für die Studierendenmobilität das bekannteste und ein sehr erfolgreiches ist. Die Unionsbürgerschaft wiederum gewährt allen EU-Bürgerinnen und EU-Bürgern im gesamten Gebiet der EU

dieselben Rechte. Die grenzüberschreitende Arbeitnehmer- und Personenfreizügigkeit des Binnenmarktes wird derzeit von rund 19,3 Millionen Menschen (Stand 1. Januar 2016, Familienmitglieder eingeschlossen) genutzt.²⁹ Sie leben also nicht im EU-Geburtsland, sondern in einem anderen EU-Land. Generell ist die Mobilität durch die Förderungen der EU gewachsen, auch kurzfristige Reisen für Treffen aller Art in Wirtschaft, Wissenschaft, Kultur usw. oder für den Urlaub sind verbreiteter. Neben dem klassischen Erholungsurlaub hat der Städtetourismus davon profitiert; das EU-Programm »Kulturhauptstadt Europas« spielt dabei eine inspirierende und vor Ort wertschöpfende Rolle.

Nicht nur Nationalisten, sondern auch Regierungen der politischen Mitte suchen angesichts dessen nach Möglichkeiten, den Grundsatz der Rechtsgleichheit für EU-Bürgerinnen und EU-Bürger im Bereich der Sozialleistungen auszuhebeln. Zuletzt hat Österreich beschlossen, die Familienbeihilfe für Kinder von EU-Bürgerinnen oder EU-Bürgern, die nicht mit den Eltern im EU-Gastland leben, dem Lebensstandard des Landes anzupassen, in dem sie tatsächlich leben, sprich zu kürzen. Im Großen und Ganzen trifft das ostmitteleuropäische Familien.³⁰ Zwar verletzt die Regelung womöglich nicht buchstäblich EU-Recht, aber sie verstößt gegen den Geist der Solidarität und das Ziel, durch die EU das Wohlstandsgefälle in Europa abzumildern.

Ähnlich verhält es sich mit dem Vorwurf des »Sozialtourismus« (das Wort wurde 2013 in Deutschland zum Unwort des Jahres gewählt). Angeblich wandern EU-Bürgerinnen und EU-Bürger aus armen EU-Ländern wie z. B. Bulgarien und Rumänien in reichere EU-Länder ausschließlich ein, um dort Sozialleistungen zu erhalten, die meistens über den Durchschnittslöhnen des Heimatlandes liegen. Statt diese Verhaltensweise in nationalistischen feindseligen Diskursen zu kritisieren, wie es derzeit geschieht, wäre es zielführender, sich auf die Bekämpfung der Armutursachen in den betreffenden EU-Mitgliedsländern zu konzentrieren. Freilich bestehen dort objektive Probleme wie Korruption und Mafiastrukturen, die die Problembekämpfung vor Ort für die EU weitgehend erschweren.

Darüber darf nicht vergessen werden, dass in der EU Niederlassungsfreiheit für die EU-Bürgerinnen und EU-Bürger gilt. Unter welchen Bedingungen ihnen Sozialleistungen zustehen, regeln die

Länder, wobei EU-Bürgerinnen und EU-Bürger nicht im Vergleich zu Inländerinnen und Inländern diskriminiert werden dürfen. Der polemische Begriff des »Sozialtourismus« zielt aber weniger auf objektiv feststellbaren Missbrauch, der natürlich zu ahnden ist, sondern auf die Diskreditierung der Personenfreizügigkeit insgesamt. Der frühere französische Staatspräsident Nicolas Sarkozy beging in diesem Zusammenhang offenen Rechtsbruch, als er ab August 2010 Roma-Lager räumen ließ und Tausende von Roma, obwohl sie EU-Bürgerinnen und EU-Bürger sind, nach z. B. Rumänien zurückschickte. Die französische Regierung hat bis heute ihre Politik nicht geändert.³¹

Wir können uns folglich nicht mehr darauf verlassen, dass in der EU auf objektive Problemsituationen mit strikt und ausschließlich rechtsstaatlichen Mitteln geantwortet wird. Diese beruhen auf nationalem und europäischem Recht, teilweise auch auf internationalen Konventionen, denen das betreffende Land beigetreten ist. Verurteilungen der Verstöße durch den Europarat, das Europäische Parlament oder Gerichtsurteile (EuGM und EuGH) bewirken erfahrungsgemäß wenig, und vorgesehene Sanktionsmechanismen werden nicht ausgelöst. Das Konzept der kalten Gesellschaft schleicht sich auf diese Weise in die Praxis ein.

Die Übergänge vom Vorwurf des »Sozialtourismus« zur Stigmatisierung von Asylbewerbern z. B. als »Wirtschaftsflüchtlinge« sind fließend. Auch »Wirtschaftsflüchtlinge« handeln im Sinne familiärer ökonomischer Strategien vollkommen rational, allerdings unter Einsatz ihres Lebens. Hinzu kommt, dass ihnen oft keine legale Möglichkeit der Einwanderung offensteht, weshalb sie gezwungen sind, den Weg über ein Asylgesuch zu wählen. Wie sich ein Land und seine Gesellschaft in der Flüchtlingsfrage positionieren bzw. streiten, ist ein guter Gradmesser dafür, inwieweit eine bestimmte Gesellschaft gegenwärtig wieder kälter wird. Wie groß ist der Einfluss des Humanitarismus? Wird er gesellschaftlich akzeptiert, spielt er für das Regierungshandeln eine Rolle, in welchem Umfang?

In allen EU-Ländern, auch denen, die 2015 zunächst ihre Grenzen geöffnet hatten, ist die Flüchtlingspolitik restriktiv geworden. Sicherheitsfragen spielen eine immer größere Rolle, aber auch materielle Aspekte, etwa die Kapazitäten zur Unterbringung und Versorgung der Ankommenden, die Behördenüberlastung, vielfach auch

bewusst geschürter Sozialneid haben die humanitäre Denkweise in den Hintergrund gedrängt. Im Ergebnis muss festgestellt werden, dass alle EU-europäischen Gesellschaften derzeit kälter werden.

Diesen Prozess könnte die EU nur dann stoppen, wenn die Mitglieder sich im Europäischen Rat dezidiert hinter das Ziel einer wärmeren Gesellschaft stellen würden. Das tun sie jedoch nicht, weil sie es nicht wollen und weil sie die negativen Konsequenzen ebenso wie die hohen Kosten einer kalten Gesellschaft leugnen. Gewalt und Konflikte in einer Gesellschaft verursachen psychische, soziale und geldwerte Kosten, da mehr Betreuungseinrichtungen, mehr Gefängnisplätze, mehr Sicherheitspersonal, Opferfürsorge, medizinische Versorgung und anderes mehr finanziert werden müssen.

Was folgt daraus für die EU? Versuche, die EU institutionell so zu reformieren, dass sie effektiver wird, sind nicht über ein paar Anfänge hinausgekommen. Meistens wird vorgeschlagen, einstimmige Entscheidungen zur Ausnahme und Mehrheitsentscheidungen zur Regel zu machen. Doch die Mitglieder sind selten bereit, Mehrheitsentscheide, bei denen sie selber mit nein gestimmt haben, umzusetzen. Trotz vorgesehener Sanktionsmöglichkeiten hat die EU keine Macht, Mehrheitsentscheide im einzelnen Land durchzusetzen. Als Problem erweist sich außerdem der Umstand, dass die Progression des kalten Gesellschaftskonzepts *alle* Mitgliedsländer trifft. Das bedeutet, dass die gelegentlich ins Spiel gebrachte »Alternative«, die EU zu verkleinern, um deren Integration zu vertiefen, in Wahrheit nicht existiert. Was die EU in diesem Zielkonflikt zwischen wärmerer und kalter Gesellschaft braucht, ist die Zivilgesellschaft, die auf die Straße geht und das Ziel der wärmenden Gesellschaft verteidigt.

Identitätsdenken und Vielfalt

Problemdiagnose

Die europäische Integration und ihre Institutionen sind bestimmten Denkmustern verpflichtet. Zu den wichtigsten Mustern gehört das Identitätsdenken. Es ist in Europa so zentral, dass es mit für dessen Krise verantwortlich ist. Aber ist ›Identität‹ nicht eigentlich etwas Positives? Die Antwort lautet grundsätzlich: Ja. Zu wissen, was man selbst ist bzw. was das Wesen einer Gemeinschaft ist, hat in der Regel viel Gutes.

Problematisch wird es, wenn Identitäten als unveränderbar gelten. Öffnung, Offenheit und Identität passen sehr gut zueinander, vielfach wird dieser Zusammenhang aber in Abrede gestellt. Werden Identitäten geschlossen und exklusiv statt offen und inklusiv gedacht, entstehen Konflikte, die sich zumeist als schwer lösbar herausstellen.

Kollektive Identitäten wie die einer Nation neigen zu exklusiven Denkmustern. Dazu kommt, dass sie einer sozialen Konstruktion entspringen, also eine ›erfundene‹ Wirklichkeit darstellen, die künstlich am Leben erhalten wird. Individuellen Identitäten wird in dieser erfundenen Wirklichkeit keine konstitutive Rolle für den Zusammenhalt des Gemeinwesens zugebilligt.

Nun spielt aber in der zeitgenössischen Gesellschaft der individuelle Mensch eine ganz zentrale Rolle. Es kommt in jeder Hinsicht mehr denn je auf den Einzelnen an. Das Individuum wird durch die Politik der Nichtdiskriminierung geschützt, die zu den wesentlichen Grundsätzen der beiden EU-Verträge gehört. Es wird darüber hinaus durch die Handlungs- und Selbstverwirklichungsmöglichkeiten, die die digitalen Medien bieten, als Akteur gestärkt. Wohlstand, eines der großen sozialen Ziele Nachkriegseuropas, erweitert ebenfalls das Potenzial zu autonomem individuellem Handeln. Nichtdiskriminierung macht zudem den wesentlichen Charakter von *Vielfalt* aus.

Das bedeutet umgekehrt: Wer an alldem nicht teilhat, wer ökonomisch, sozial, aufgrund des Geschlechts, kulturell, ethnisch, religiös usw. diskriminiert wird, wer kaum Zugang zu digitalen Medien hat,

wer nicht am Wohlstand ausreichend beteiligt wird, verfügt über keine oder nur zu geringe Handlungsmöglichkeiten und wird leicht zum Opfer populistischer Vereinfachungen sowie populistischer kollektiver Identitätskonstruktionen, in denen Vielfalt keinen Platz hat. Es gibt in diesem Denkmuster nur eine Pseudovielfalt, die des Nebeneinanders nationaler Identitäten, die aufgrund ihrer Exklusivität dem EU-Motto »In Vielfalt geeint« nicht entsprechen kann.

So wie sich der Nationalismus in Europa seit einigen Jahrzehnten entwickelt hat, versteht er ›nationale Identität‹ als Gegensatz zu individueller Identität sowie als Gegensatz zu Europa und zur EU. Umgekehrt neigen die Verfechter einer kollektiven europäischen Identität dazu, die individuelle Identität, die durchaus europäisch sein kann, in ihrer Bedeutung für das Ganze der EU zu unterschätzen oder gar zu übersehen.

Welche Erkenntnislehre ist die richtige?

Im allgemeinen Sprachgebrauch gehört ›Identität‹ bis heute zu den Begriffen, mit denen so etwas wie ein unveränderbares Wesen einer Person oder eines Kollektivs (wie z. B. Nation, Volk oder Nationalstaat) ausgedrückt wird. In der wissenschaftlichen Erkenntnislehre seit dem Zweiten Weltkrieg wird dieser Essentialismus kritisch hinterfragt. Die Annahme eines in seiner Essenz oder seinem Wesen bestimmbaren Seins (= Realität) steht der Theorie der sozialen Konstruktion von Wirklichkeit gegenüber. Der eine Ansatz hat mit der Annahme fixer, exklusiver Identitäten zu tun, der andere setzt hybride und offene, inklusive Identitäten voraus.

Die wissenschaftliche Theorie von der sozialen Konstruktion der Wirklichkeit ist mit der Methode der Dekonstruktion, der Epoche der Postmoderne und der Denkweise des Poststrukturalismus verbunden.¹ Der Essentialismus hingegen entstammt im Wesentlichen der europäischen Aufklärung des 18. Jahrhunderts.

Beide Ansätze sind sehr viel mehr als beliebig wählbare Sichtweisen auf die ›Realität‹, denn sie bestimmen Handlungen: Wenn jemand der Überzeugung ist, dass auch im 21. Jahrhundert die Identität Europas von Natur aus ›christlich‹ oder ›christlich-abendländisch‹ sei, führt das zu konkreten Aktivitäten wie im Fall des ungarischen

Regierungschefs Viktor Orbán, der sich auf genau diese vermeintliche Identität und ihre Verteidigung beruft. Damit schließt er eine andere europäische Identität, die z.B. jüdisch oder muslimisch sein kann, aus. In der Folge kann es zur Diskriminierung sowohl von Juden als auch Muslimen kommen.

Es gibt die Meistererzählung, die dem Typus nach essentialistisch ist und eine Identität Europas voraussetzt. Im Vertrag über die Europäische Union finden sich Versatzstücke daraus. Er verbindet Europa mit bestimmten Zielen (Art. 3 usw.), konkreten Werten (Art. 2) und fasst es auch als Prozess und Projekt auf. Wörtlich angesprochen werden die kulturelle und sprachliche Vielfalt sowie das kulturelle Erbe Europas, das zu schützen und zu entwickeln sei (Art. 3.3). In der Präambel heißt es etwas ausführlicher »kulturelles, religiöses und humanistisches Erbe Europas«. Daran schließen sich, ebenfalls in der Präambel, zwei Erzählelemente an: Aus dem zitierten dreigliedrigen Erbe Europas hätten »sich die unverletzlichen und unveräußerlichen Rechte des Menschen sowie Freiheit, Demokratie, Gleichheit und Rechtsstaatlichkeit als universelle Werte entwickelt«. Auch die »Teilung des Kontinents« sei überwunden worden, woraus die »Notwendigkeit« folge, »feste Grundlagen für die Gestalt des zukünftigen Europas zu schaffen«.

Diese wenigen Bausteine, die eine historische Erzählung andeuten, haben es gleichwohl in sich. Sie sprechen ein angenommenes Sein an, eine europäische Identität. Letztere scheint eher dem Essentialismus verpflichtet zu sein, während die ersten Artikel des Vertrages, die wörtlich von Prozessen sprechen und Europa als Projekt verstehen, für das Ziele zu formulieren sind, Europa implizit absprechen, etwas Fixes zu sein.

Der Historiker kann unschwer diese wenigen Erzählelemente zerpfücken. Sie sind das Ergebnis zunächst kontroverser Debatten, die mit einem EU-typischen Formulierungskompromiss beendet wurden, weshalb ihre inhaltliche Kohärenz gelitten hat. Dass universelle Werte ein Produkt Europas seien, ist anfechtbar, weil auch andere Kulturen dazu beigetragen haben. Aus dem kulturellen, religiösen und humanistischen Erbe Europas sind außerdem noch ganz andere, durchaus schreckliche Dinge hervorgegangen. Kultur und Religion haben in Europa neben positiven auch sehr negative Erscheinungen gezeitigt. Im Humanismus wurden sowohl die politische Pornografie

als auch der sprichwörtliche Machiavellismus erfunden. Humanismus war nicht nur Erasmus von Rotterdam.

Warum war diese Geschichtsklitterung in einem Vertrag erforderlich? Es hätte ausgereicht, ebenso wie in der Charta der Grundrechte,² die Grundlagen des gegenwärtigen Europa (Menschenrechte, Demokratie, Rechtsstaatlichkeit usw.) als Prinzipien und gemeinsame Werte im Vertrag schriftlich festzuhalten, ohne sie an eine anfechtbare Geschichtsinterpretation zu binden. Dass das trotzdem getan wurde, hat damit zu tun, dass europäische Identität stets in der europäischen Geschichte gesucht wird. Letztere aber ist widersprüchlich, zerrissen, in Teilen von unsäglichem Gewalt geprägt. Eine Suche nach europäischer Identität in dieser Geschichte muss ergebnisoffen durchgeführt werden, und sie wird sich nicht nur auf ›das Gute‹ beziehen können.

Für den wissenschaftlichen Blick erweist sich Europa als etwas, das sich im Laufe der Zeiten im Zuge sozial-kultureller Konstruktionen immer wieder verändert und das auch in der synchronen Betrachtung aufgrund der Existenz mehrerer sozial-kultureller Kontexte niemals in der Einzahl auftritt. Europa ist immer plural und pluralistisch.

Sozial-kulturelle Kontexte können innerhalb nationaler Grenzen bestehen, aber oft werden sie durch soziale Gruppen oder Schichten ausgebildet, die transnational, also grenzüberschreitend europäisch, wenn nicht global, zusammengesetzt sind. So entstanden einerseits ›typisch‹ deutsche, französische, englische, italienische usw., mithin ›national‹ geprägte, Erzählungen von Europa, aber auch transnational-europäische. Letztere werden getragen von den sogenannten Eliten, die gerne durch das Schlagwort von Europa als Elitenprojekt diskreditiert werden.

Auch die Annahme, dass Identität keine Essenz darstelle, sondern das Ergebnis einer sozialen Konstruktion sei, die kontinuierlichen Veränderungen unterliege, bedingt konkrete Handlungsweisen. In einer Rede vom 3. Oktober 2010 (zur Feier der zwanzig Jahre deutscher Einheit) hatte der frühere deutsche Bundespräsident Christian Wulff gesagt, dass »der Islam inzwischen auch zu Deutschland« gehöre.³ Diese Formulierung wirkt bis heute in die Debatten um den Islam nicht nur in Deutschland, sondern in Europa hinein. Wulff konnte dabei davon ausgehen, dass die inzwischen jahrzehntelange

Präsenz von mehreren Millionen Musliminnen und Muslimen in Deutschland in die soziale Konstruktion von Wirklichkeit eingeflossen ist. Die Essentialisten, nennen wir sie einmal so, hat das zum Protest herausgefordert.

Im Streit von Essentialismus und Konstruktivismus verbirgt sich eine gesellschaftliche Spaltung, die zum Teil mit politischen Ausrichtungen übereinstimmt. Rechtspopulisten und ihre Anhänger neigen zum Nationalismus, der Nationalismus aber steht und fällt mit dem Essentialismus. Ohne Essentialismus gibt es keinen Nationalismus.

Der Vorwurf an den Konstruktivismus wiederum lautet, er führe zu postmoderner Beliebigkeit. Konstruktivismus als Weg zur Erkenntnis weist jedoch viele Facetten auf, die nicht verallgemeinert werden können. Im Zusammenhang dieses Buches interessiert mich vor allem der Ansatz der sozialen bzw. sozial-kulturellen Konstruktion von Wirklichkeit. Letztere verläuft weder beliebig noch ist sie beliebig veränderbar, denn sie besitzt eine umfassende historische Dimension. Vieles in unserer Wirklichkeitswahrnehmung oder -interpretation wurde bereits vor Jahrhunderten angelegt und ändert sich nur langsam.

Sozial-kulturelle Konstruktionen sind ein gesellschaftliches, das heißt kollektiv genutztes Instrument, um die Lebenswelt zu verstehen und sich in ihr zu orientieren. Es dient zugleich der Gestaltung der Lebenswelt, indem es sie nicht nur um des Verstehens willen abbildet, sondern auch formt. Die Dialektik von Abbilden und Bilden generiert eine fortlaufende Veränderungsdynamik, über die sich aber die Erkenntnislehre des Essentialismus hinwegsetzt.

Der Streit zwischen dem Essentialismus, der oft ein Naturalismus bzw. Biologismus ist, und dem Konstruktivismus drängt zudem eine sehr viel neuere Entwicklung aus dem Blickfeld, nämlich die Möglichkeiten subjektiver, individueller Wirklichkeitskonstruktionen, die in der gegenwärtigen Netzwerkgesellschaft mit ihren digitalen Medien vorhanden sind. Die subjektive Konstruktion von Wirklichkeit ist folglich ernst zu nehmen und muss in ihrer Individualität betrachtet werden, ohne sie sofort auf Muster zu reduzieren.

»Mein Europa«

Die subjektiven, individuellen Erzählungen von Europa, in denen individuelle Sinnkonstruktionen Platz finden, sind stark autobiografisch geprägt. Diese Erzählungen wurden erst spät in Bezug auf ihre Geschichtsmächtigkeit ernst genommen. In der Geschichtswissenschaft geschah dies in etwa ab den 1970er Jahren, als begonnen wurde, lebensgeschichtliche Aufzeichnungen zu sammeln, auszuwerten und Menschen dazu anzuregen, ihr Leben aufzuschreiben.

In den Medien aller Art spielen heute die individuellen Geschichten eine eminent wichtige Rolle als subjektiv-authentische Befunde. Bei aller Kritik an den Sozialen Medien ob der Selbstentblößung, die dort umstandslos möglich ist, haben auch sie entscheidend dazu beigetragen, dass autobiografische Aspekte, Versatzstücke, Elemente oder Erzählungen der oder des Einzelnen »legitim« und interessant wurden. Dank der Legitimierung dieses autobiografischen Bewusstseins ist es inzwischen sozial anerkannt, sich auch umfassender als in Profilen und Statusmeldungen, nämlich öffentlich-autobiografisch in einem Blog oder in einem Buch zu äußern.

Eine Wortkombination wie »mein Europa« (in verschiedenen Sprachen) drückt einen subjektiven Bezug zu Europa und zu dessen Platz im Leben eines Individuums aus. Nicht jeder Text, in dem diese Wortkombination vorkommt, gehört in die Kategorie des selbst- oder autobiografischen Dokuments, aber interessant ist dennoch die Häufigkeit, mit der eine solche subjektive Beziehung ausgedrückt wird. Eine Erhebung für das gesamte 20. Jahrhundert (bis 2008 als letztes Jahr, das vom Ngram Viewer erfasst wird) in den Sprachen Deutsch, Englisch, Französisch, Italienisch und Spanisch (s. Abb. 3, S. 111) ergibt für alle fünf Sprachen einen Anstieg nach 1980. Im Englischen fällt dieser recht flach aus, im Italienischen ist er am stärksten und erklimmt nach einer kurzen Absenkung dann nach der Jahrtausendwende eine historische Höhe. Höhen und Tiefen verteilen sich auf niedrigerem Niveau in allen Sprachen im gesamten Jahrhundert, doch allgemein wird vor dem Ersten Weltkrieg, in der Zwischenkriegszeit und nach 1950 verstärkt »mein Europa« thematisiert. Der Häufigkeitsanstieg nach 1980 ist signifikant und fällt mit der wissenschaftlichen und gesellschaftlichen Legitimierung individueller Erzählungen und Sinnstiftungen zusammen.

Google Books Ngram Viewer

Graph these comma-separated phrases: case-insensitive
between and from the corpus with smoothing of

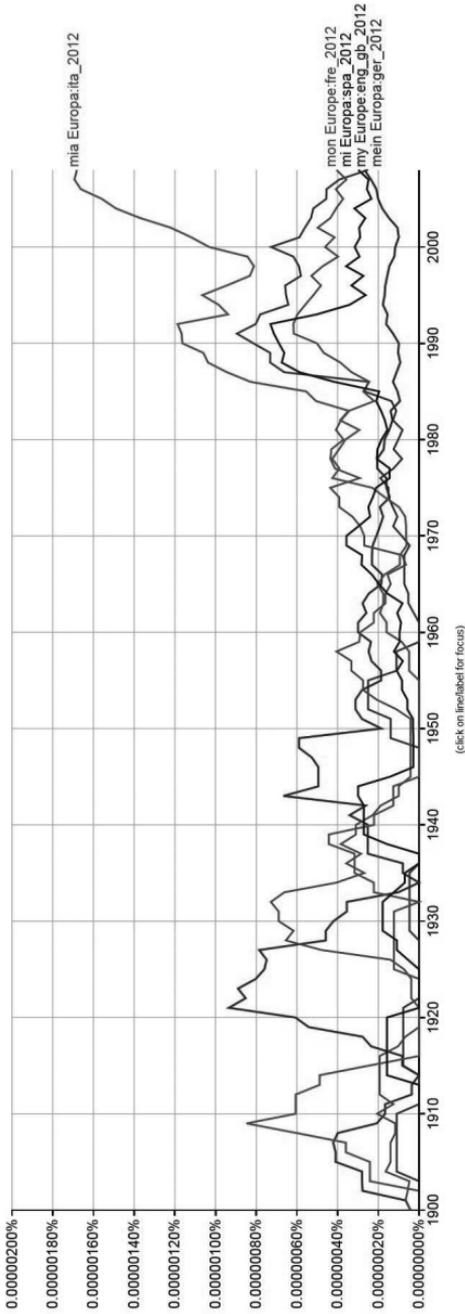


Abb. 3: Vergleich der Häufigkeit der Wortkombination »mein Europa« in den Sprachen Deutsch, Englisch, Französisch, Italienisch und Spanisch 1900–2008, mittels Ngram Viewer, Korpus: Google Books.

Ist für diese individuellen europäischen Identitäten, die mehr als alles andere *Vielfalt* bedeuten, Platz im Europakonzept der EU? Einige Grundsätze im Unionsvertrag, aber insbesondere im Vertrag über die Arbeitsweise der Union bezeugen, dass in Bezug auf die EU-Bevölkerung das Prinzip einer zu fördernden Vielfalt weiterhin gilt. Für den Einzelnen werden Handlungsräume geöffnet, und zwar unabhängig von den persönlichen Orientierungen, die die Identität eines Individuums prägen. Die Grundausrichtung der EU trägt daher dem zeitgenössischen Individualismus, der sich kollektiven Identitätsmustern entzieht, Rechnung. In *diesem Feld* kommt es seit Jahren zu Konflikten mit gesellschaftspolitischen Essentialisten, vor allem den Nationalisten.

Um die EU der Zukunft zu entwerfen, darf man allerdings weder in das Extrem des Essentialismus noch in das der Beliebigkeit verfallen. Auf den richtigen Weg gelangt man erst, wenn man bereit ist, die EU von den Europäerinnen und Europäern, von den Individuen her, zu denken. Was wird in Zukunft die Menschen und ihre Institutionen so zusammenhalten, dass Wohlstand, Glück, Sicherheit und Moral gesichert sind sowie sich fortentwickeln können, ohne dass es zu gewalttätigen Konflikten kommt? Rund zweihundert Jahre lang wurde die vermeintliche Antwort in der nationalen Identität sowie ergänzend in der Identität sozialer Großgruppen wie etwa der Arbeiterklasse oder der Bourgeoisie gesucht und gefunden. Teilweise fügte man eine darüber gewölbte christlich-abendländische, sprich »europäische«, Identität hinzu. Versuche, die europäische Identität z. B. über den Pazifismus zu definieren, scheiterten hingegen. In der flüssigen Moderne, wie sie der polnische Soziologe Zygmunt Bauman beschrieben hat, zerfallen diese vermeintlich umfassenden Gemeinschaften zunehmend, so dass sie die von ihnen erwartete Leistung nicht mehr erbringen.

Bis vor einigen Jahrzehnten herrschte die Annahme vor, dass Zuwanderer sich früher oder später den Einheimischen assimilieren müssten. Es folgte eine Phase praktischer Experimente auf der Grundlage des Theorems einer multikulturellen Gesellschaft. Im konservativen und rechten politischen Spektrum wurde dieses Theorem von Anfang an bekämpft. Die gleichzeitige Erfahrung mit massiv ansteigenden Flüchtlingszahlen und insbesondere dem IS-Terrorismus, der auch junge Europäerinnen und Europäer radikali-

sierte, hat den öffentlichen Diskurs in eine eindeutige Richtung gewendet. Zentrales Schlagwort ist heute zwar »Integration« (der Flüchtlinge und Immigranten), gemeint ist aber weiterhin Assimilation. Während das Theorem der Multikulturalität besagt, dass vielfältiges Anderssein gesellschaftlich funktionieren kann, wird heute in allen europäischen Staaten eine Politik gemacht, die Multikulturalität auf ein Minimum zurückdrängt. Die Angst, dass die Vielfalt der Identitäten zu groß sein könnte und den Zusammenhalt der Gesellschaft gefährdet oder sogar auflöst, ist beträchtlich, obwohl es zahlreiche Erfahrungen mit Vielfalt gibt: In Städten wie Rotterdam leben Menschen aus mehr als 150 verschiedenen Ethnien bzw. Ländern, etwa die Hälfte der Stadtbevölkerung hat einen Migrationshintergrund.⁴ In Wien⁵ sind Menschen aus mehr als 60 verschiedenen Ländern aus der ganzen Welt zu Hause.

Die Herkunftsvielfalt ist sicherlich in den großen Städten am ausgeprägtesten, aber sie erreicht längst auch deren Umland und die ländlichen Gebiete. Menschen »mit Migrationshintergrund« gibt es in Europa überall. Das Zusammenleben funktioniert sicher nicht frei von Reibungen, aber auch weniger vielfältige Gesellschaften kennen zum Teil massive Gesellschaftskonflikte. Eine Gesellschaft ohne Konflikte gibt es nicht. Deren Gründe sind so vielfältig wie die beteiligten Interessensgruppen.

Eine Rückkehr zur Situation noch der 1960er Jahre, in denen es möglich und sinnvoll gewesen sein mag, den »europäischen Menschen« zu definieren, ist im zweiten Jahrzehnt des 21. Jahrhunderts vollkommen ausgeschlossen. »Europäischer Mensch« war eine Identitätszuschreibung. Beliebte war die Figur des Odysseus als Modell oder Prototyp »des Europäers« – mit seiner Neugierde, seiner Kreativität im Denken, seinem wendigen Sinn, seinem Abenteuererum, seiner Problemlösungskompetenz, seiner Unbeirrbarkeit darin, das Ziel schlussendlich zu erreichen, und seinem Überlebenswillen.

Schon der Versuch derartiger Identitätszuschreibungen wäre heute zum Scheitern verurteilt, weil sie die Vielfalt der Menschen, ihre keinen universalen Modellen entsprechende Individualität ausblenden müssten. Sie würden außerdem sehr viele Personen diskriminieren. Die juristische Unterscheidung von EU-Bürgerinnen und EU-Bürgern einerseits und andererseits Menschen aus Drittstaaten, aus welchen Gründen auch immer sie sich in der EU aufhalten, ist das

eine. Daraus aber zu folgern, die Menschen aus Drittstaaten würden weder zählen noch die Zukunft der EU mitprägen, wäre naiv. 31 Prozent aller Migrantinnen und Migranten weltweit leben in Europa, wobei die innereuropäische Migration hier einberechnet ist.⁶

Die kulturelle Sinnproduktion verläuft im 21. Jahrhundert sehr viel individueller als in früheren Zeiten. Wir können im Augenblick gar nicht mit Sicherheit sagen, ob sich die subjektiven Erzählungen von Europa in einen Prozess sozialer Wirklichkeitskonstruktion einfügen werden.

Die Zukunft der EU

Jahrmarkt der Ideen

An Aufgaben, die gemeinsam besser zu erledigen sind als im nationalen Alleingang, wie es der EU-Vertrag vorsieht, mangelt es nicht. Der Binnenmarkt muss organisiert und weiterentwickelt werden. Die Koordination und wenn möglich Harmonisierung der nationalen Wirtschaftspolitiken, Arbeitsmarkimpulse, aber auch soziale Rechte, Sicherheit, außenpolitische und militärische Herausforderungen, Infrastrukturprojekte, immer noch die Agrarförderung, Umweltschutz und Klimapolitik, Menschenrechtsschutz, Datenschutz bzw. -sicherheit und vieles mehr stehen auf der Tagesordnung. In dieser Beziehung existiert, was das Grundsätzliche angeht, wesentlich mehr Konsens als Dissens, wie es die Dokumente seit dem Gipfel von Bratislava im September 2016 unterstreichen.

Tatsächlich muss man sich auch einmal Zeit nehmen, um jenseits der immer nur selektiv auf bestimmte Aspekte der EU eingehenden Medienberichte die Vielzahl der EU-Aktivitäten und Initiativen wahrzunehmen. Wer die EU verlässt und damit in Kauf nimmt, dass sie gelähmt oder durch weitere Austritte zerstört wird, muss sich im Klaren sein, dass er in der historischen Großregion, die Europa, der Nahe Osten und Nordafrika seit Jahrtausenden gemeinsam bilden, die Entstehung eines Schwarzen Lochs zulässt, das globale Auswirkungen hätte. Die EU stellt zwar keine militärische Macht dar, aber sie ist ein Global Player, und zwar auf sämtlichen Politikfeldern.¹

Die Krise der EU besteht sicher nicht darin, dass niemand mehr wüsste, wozu eine EU gut sei. Einzelne Streitthemen und angestrenzte Phasen der förmlichen Stagnation gehören zwar zur EU ebenso wie ihre Erfolge. Dennoch kann man nicht sagen, es sei nur *Krisengerede*, das die konfliktgierigen Medien gern aufgreifen. Vielmehr zeigen sich tatsächlich in den Fundamenten Risse, die man genau anschauen muss.

Dabei zeigt sich, dass unter den vielen Ideen, die europaweit von Regierungsmitgliedern und allgemein von den großen Parteienfamilien zu denkbaren EU-Reformen kommen, Bürgernähe durchaus eine Rolle spielt. Dennoch glaubt kaum jemand sagen zu sollen, zu

können oder zu dürfen, man müsse die EU demokratischer gestalten. Der neue französische Staatspräsident Emmanuel Macron immerhin sprach in seinen Reden nach der Amtsübergabe im Elysée-Palast am 14. Mai 2017 und an der Pariser Sorbonne am 26. September 2017 das Thema kurz an, ohne Details zu nennen. Die Überzeugung, das Fundament der EU liege in den demokratischen und politischen Rechten der Bürgerinnen und Bürger und nicht in der Strategie des Europäischen Rats, ist der Politik weitgehend abhandengekommen.

Dass etwas getan werden muss, um die EU in eine gedeihliche Zukunft zu führen, ist allerdings unter EU-Befürwortern in der Politik und in den öffentlichen Debatten Konsens. Die Zahl an Vorschlägen ist groß. Völlig zu Recht wird immer wieder darauf gedrängt, die Möglichkeiten der Verträge tatsächlich in vollem Umfang anzuwenden. Es sind gleichwohl darüber hinausgehende Entwürfe im Umlauf, die im Folgenden gesichtet werden. Reformwünsche gibt es unzählige.² In jedem EU-Land wurden im Lauf der Jahre Think Tanks gegründet, die sich mit der EU befassen. Mitglieder des Europäischen Parlaments, des Europäischen Rats, der Kommission usw. äußern sich gern und oft dazu, nationale Politikerinnen und Politiker ebenso. Die Wissenschaft in Gestalt von Rechts- und Politikwissenschaft, Geschichtswissenschaft und mehr ist ebenfalls nicht stumm. Diese Ideenvielfalt lässt sich als gutes Zeichen deuten, aber wird sie die EU voranbringen? Sind die Ideen weitsichtig genug? Können sie mit der aktuellen globalen politischen Entwicklung mithalten oder sind sie zu provinziell?

1) Der deutsch-französische Motor

Viel Hoffnung wird in die Wiederbelebung des deutsch-französischen Motors gesetzt. Treibende Kraft ist der französische Staatspräsident Macron, der sogar von einer notwendigen »Neugründung der EU« spricht. Dieser Motor hat allerdings nur Zugkraft, wenn er die EU in eine Richtung vorwärts bewegt, die alle Mitgliedstaaten wollen. Wir sind nicht mehr in der Gründungsphase der 1950er Jahre, in der es darauf ankam, dass zwei große Länder mit wirtschaftlichem und demografischem Gewicht vorangehen und sagen: Wir wollen ein besseres und friedliches Europa, also lasst es uns versuchen, krepeln wir gemeinsam die Ärmel auf, beenden wir unsere histori-

sche Feindschaft und versuchen, etwas Neues, Gemeinsames, Europäisches zu schaffen, zusammen mit möglichst vielen anderen Ländern.

Ein ähnlicher Geist der Einigkeit hatte 1989/1990 beim Fall des Eisernen Vorhangs und 2004 (große EU-Erweiterung) noch einmal aufkommen können. Der Slogan lautete »Zurück nach Europa!«, aber es handelte sich nicht um eine Wiederholung des kreativen Neuen von 1950 bis 1957 (von der Schuman-Erklärung am 9. Mai 1950 bis zu den Römischen Verträgen vom 25. März 1957), sondern um die Erweiterung eines bestehenden Konzepts und dessen Übernahme.

Die historisch einmalige Situation der 1950er Jahre ist nicht wiederholbar. Es ergibt keinen Sinn, die deutsch-französische Zusammenarbeit in der EU mit Erwartungen zu überfrachten. Zwar hat sie in der Startphase der europäischen Integration die Dinge angeschoben, doch könnte besagter Motor im zweiten Jahrzehnt des 21. Jahrhunderts, wenn er zu gut läuft, die anderen Mitglieder in der EU abhängen. Das kann niemand wollen. Natürlich lässt sich spekulieren, dass eine neue, durch den deutsch-französischen Antrieb erzeugte Dynamik die anderen nolens volens mitzieht, weil die beiden größten Volkswirtschaften der EU-27 gewissermaßen eine »Friss-oder-Stirb-Situation« schaffen könnten. Das wäre brutal, aber eventuell sehr effektiv, weil Fressen doch attraktiver als Sterben ist. Es kann freilich nur funktionieren, wenn der Motor entsprechend stark ist. Ist er nicht stark genug, sprich, sind die deutsch-französischen Gemeinsamkeiten doch zu wenige, kommt es zum Fiasko. Außerdem würde eine solche Strategie die Macht der beiden großen Länder ausnutzen und den historisch-philosophischen Grundlagen der Europäischen Integration widersprechen (vgl. das Kapitel »Die Europäische Union«).

Der Mai 2017 hat allerdings die Karten neu gemischt. Gemeint ist die erste Auslandsreise des amerikanischen Präsidenten Donald Trump nach Saudi-Arabien, Israel, Brüssel (EU), zum ersten NATO-Treffen seiner Amtszeit und zum G7-Treffen in Taormina auf Sizilien, die in der EU Ernüchterung und Frust ausgelöst hat. Wie schon zwei Mal zuvor, nämlich angesichts der Atomkatastrophe von Fukushima in Japan (März 2011) und des mörderischen Flüchtlingselends mitten in Europa (ab Sommer 2015) hat die deutsche Bundeskanzlerin Angela Merkel als Erste das Ruder herumgerissen. Nachdem sie

2011 den deutschen Atomausstieg auf den Weg brachte, dem nun weitere Länder wie die Schweiz und Frankreich langsam folgen, und 2015 dem Flüchtlingsleid mitten in Europa³ durch die Öffnung der Grenzen ein zeitweiliges Ende setzte, hat sie am 28. Mai 2017 aus den Trump-Auftritten den Schluss gezogen, sie müsse, soweit es in ihrer Hand lag, die Weichen für ein neues Selbstverständnis der EU stellen. Sie hat ausgesprochen, was wohl allen europäischen Regierungen klar geworden ist: dass die USA von Europa abdriften (und zwar nicht nur wegen Trump), weshalb sich die EU bzw. Europa eigenständig um das europäische Schicksal kümmern muss. In solchen Situationen kann ein deutsch-französischer Motor gebraucht werden.

Dass ein sehr gutes Verhältnis dieser beiden Nationen letztlich allen zugutekommt, weil dann die zwei größten EU-Mitglieder einander nicht aufgrund allzu unterschiedlicher politischer Einstellungen blockieren können, steht außer Zweifel. Im Mai und Juni 2017 haben der französische Präsident Macron und die deutsche Bundeskanzlerin Merkel mehrfach Zeichen der Einigkeit gesetzt, wie am Ende des EU-Gipfels am 23. Juni 2017 in Gestalt einer gemeinsamen Pressekonferenz. Macron hat zudem eine Erneuerung des deutsch-französischen Freundschaftsvertrages von 1963 vorgeschlagen. In einer gemeinsamen Erklärung haben die französische Assemblée Nationale und der Deutsche Bundestag (22. 1. 2018) mittlerweile diese Idee aufgegriffen und die Bedeutung des Freundschaftsvertrages für die Europäische Integration unterstrichen. Dass Opel an die französische PSA verkauft werden konnte und dass die Zugsparten der deutschen Siemens und der französischen Alstom fusioniert werden sollen, ist nicht ohne politische Zustimmung diesseits und jenseits des Rheins möglich gewesen. Das Tuning des deutsch-französischen Motors ist offensichtlich im Gange.

2) Vertiefung der Währungsunion sowie der Wirtschaftsunion

Der neue französische Staatspräsident Emmanuel Macron hat weitreichende Vorschläge in die Debatte um die EU eingebracht, die im Kern jedoch nicht neu sind. Er hat vorgeschlagen, die Euroländer durch ein eigenes Budget, ein eigenes Parlament und einen Finanzminister stärker miteinander zu verflechten, um das Ziel einer Harmonisierung der Volkswirtschaften, das von Anfang an in Bezug auf die

Währungsunion festgelegt worden war, tatsächlich zu erreichen. Das gleichermaßen wichtige Ziel der Haushaltsdisziplin aller Länder in der Währungsunion hält er so ebenfalls für leichter erreichbar, weil die Budgetmittel für Zukunftsinvestitionen vorgesehen sind und nur dann an Mitglieder ausgeschüttet werden, wenn Letztere sich an die Regeln gehalten haben. Die Beachtung der Regeln ist die Achillesferse der Währungsunion. Zu ihnen gehört auch, dass die beteiligten Länder dieselben, miteinander vereinbarten Standards (Schuldenstandards, Steuerstandards, Bankenstandards, Sozialstandards, Umweltstandards usw.) einhalten, damit es nicht zu Verwerfungen kommt, die dem einen Land nutzen und das andere schädigen.

Unter diesen Voraussetzungen sollen Länder in Schwierigkeiten Unterstützung aus dem Budget erhalten können. Von einer simplen Vergemeinschaftung der Schulden einzelner Länder, wie sie im Zuge der Finanzkrise unter dem Stichwort »Eurobonds« diskutiert wurde, kann somit keine Rede sein.⁴ Auf einem anderen Blatt steht, dass auf diese Weise die Gruppe der Euroländer eigentlich eine eigene Gemeinschaft bilden würde – nachdem es lange Jahre gebraucht hat, um die drei europäischen Gemeinschaften (EGKS, EWG und Euratom) zur Union zu fusionieren. Und was würde geschehen, wenn alle EU-Mitgliedsländer auch Euro-Länder geworden wären, denn das steht als Ziel der Währungsunion im Vertrag? Welches der beiden Parlamente würde dann wieder abgeschafft?

Die EU-Kommission versuchte in ihrem »Reflexionspapier zur Vertiefung der Währungs- und Wirtschaftsunion«⁵ vom 31. Mai 2017 die Vertiefungsmöglichkeiten systematisch darzustellen. Darin finden sich auch Begriffe wie »Risikoteilung« und »transparente demokratische Entscheidungsfindung mit Rechenschaft«⁶. Auf die Risikoteilung bezieht sich der Hinweis, es müsse eine europäische Strategie für den Abbau notleidender Kredite geben, ebenso wie der Vorschlag einer europäischen Einlagenversicherung für die Sparguthaben der Bürgerinnen und Bürger. Zudem wird eine europäische Letztsicherung für die Abwicklung von Banken empfohlen, wenn der Bankenabwicklungsfonds in einer konkreten Situation nicht mehr ausreichen sollte. Auch das Thema gemeinsamer Schuldtitel (»Eurobonds«) wird erwogen,⁷ und das Reflexionspapier diskutiert kurz die Option eines eigenen »Schatzamtes« für die Eurogruppe in Kombination mit einem Europäischen Währungsfonds.

Enttäuschend wirkt hingegen der Abschnitt über die »transparente demokratische Entscheidungsfindung mit Rechenschaft«⁸, der sich eigentlich nur auf mehr Rechenschaftspflichten gegenüber dem EP und den nationalen Parlamenten sowie deren Institutionalisierung bezieht. Alle vorgeschlagenen Maßnahmen dienen somit der Stärkung und Stabilisierung der Gemeinschaftswährung, der Minderung der Risiken, der übersichtlicheren Ordnung der Zuständigkeiten und der Straffung der Verfahren. Dass die Eurostaaten nationale Interessen deutlicher zurückstellen müssen gegenüber Gemeinschaftsinteressen, von denen unterm Strich alle profitieren, wird sehr deutlich formuliert.

3) Ein Europa der verschiedenen Geschwindigkeiten

Weniger ehrgeizig sind Entwürfe zur intensiveren Zusammenarbeit einiger ausgewählter Mitglieder. Diese Möglichkeit ist in den Verträgen ohnehin vorgesehen und wird bereits genutzt. Wie beim deutsch-französischen Motor gilt: Lässt sich durch eine solche Kooperation etwas Neues anschieben, ist das zu begrüßen, doch die anderen dürfen nicht abgehängt werden. Es sei denn, es soll bewusst durch ein höheres Integrationstempo die Spreu vom Weizen getrennt werden, was im Endeffekt sogar eine Verkleinerung der EU bedeuten könnte. *Dann wäre aber europäische Einheit nicht mehr das Ziel der EU!*

4) Das Setzen selektiver Schwerpunkte

Weitere Vorschläge, seit dem Gipfel von Bratislava im September 2016, gelten dem Setzen von Schwerpunkten in der EU: Eine intensivere Zusammenarbeit hinsichtlich der Verteidigung, Sicherheit, Terrorismusbekämpfung und Wohlstand, der Digitalisierung der Wirtschaft, des Ausbaus der digitalen Infrastruktur, der beruflichen Bildung und vieles mehr ist damit gemeint. Alle diese Felder gemeinsamen politischen Handelns stehen jedoch bereits in den EU-Verträgen. Dass diese Schwerpunktsetzungen nötig und sinnvoll sind, steht außer Frage, aber sie sind alles, nur nicht neu.

Da durch den Brexit etliche Milliarden Euro im EU-Budget der Zukunft entfallen werden und die Mitglieder wenig Neigung zeigen,

den teuren Ausfall auszugleichen, ist ein Motiv für Schwerpunktsetzungen geschaffen worden. Nur: Was soll in Zukunft nicht mehr zu den Kernthemen gehören? Man wird schwerlich behaupten können, dass die in den jüngeren EU-Dokumenten ebenso wie in den Verträgen genannten Schwerpunkte unwichtig seien. *Einen mindestens teilweisen Ausgleich der entfallenden britischen Milliarden rundweg abzulehnen, kommt einer Infragestellung der EU gleich.*

5) Die Regeln gelten für alle

Viele Vorschläge betreffen etwas, das eigentlich selbstverständlich sein sollte. Nämlich wird gefordert, dass sich künftig alle Mitglieder an die gemeinsam vereinbarten Regeln halten. Es liegt auf der Hand, dass die Höhe der Unternehmenssteuern, die einzuhaltenden arbeitsrechtlichen und Sozialstandards, die Standards für Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz sowie für die Umweltverträglichkeit der Produktion im Binnenmarkt für alle EU-Länder gleich sein müssen. Andernfalls kommt es zu Verwerfungen, die den Wettbewerb verzerren und die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit erschweren. Das gegenseitige Vertrauen, ohne das die EU schlicht nicht funktionieren kann, wird untergraben.

6) Tatsächliche Umsetzung der EU-Vertragsziele, speziell im Sicherheits- und Verteidigungsbereich

Andere plädieren für eine konsequentere Umsetzung dessen, was ohnehin in den Verträgen verabredet wurde. So soll der Schutz der EU-Außengrenzen verbessert werden, damit die Personenfreizügigkeit innerhalb des EU-Binnenmarkts funktionieren kann. Die Dimension, wenn nicht Qualität, der Aufgabe hat sich allerdings gewandelt, da sich die Zahl der Zuwanderer durch Flüchtlinge oder auch Arbeitsmigration vervielfacht hat. Da die südliche EU-Außengrenze im Wesentlichen im Mittelmeer verläuft und sich kaum schützen lässt, findet im Chaos der Vorschläge faktisch eine Neudefinition der südlichen Außengrenze inklusive der östlichen Mittelmeergrenze zur Türkei statt. Diskursiv wird die Außengrenze in diesen Bereichen gewissermaßen schon in die Nachbarstaaten Türkei, Ägypten und Libyen »verlegt«. Das geschieht in Form von Abkommen, Verabredun-

gen oder Planungen, die die Migrationsbewegungen in Richtung EU schon in diesen zentralen Transitländern stoppen sollen.

Bereits im November 2016 hat die Kommission einen Aktionsplan für einen Verteidigungsfonds vorgelegt, um die Zusammenarbeit auf dem Feld der Verteidigung zu stärken.⁹ Es handelt sich ebenfalls um ein im EU-Vertrag formuliertes Ziel. Am 7. Juni 2017 haben die Kommission und die EU-Außenbeauftragte, Federica Mogherini, ein Reflexionspapier zur Sicherheits- und Verteidigungsunion vorgelegt, das mehrere Szenarien einer engeren Zusammenarbeit, beginnend bei Forschung, Produktion und Beschaffung von Rüstungsgütern bis hin zu einer tatsächlichen gemeinsamen Verteidigungspolitik beschreibt.¹⁰

7) Die EU effektiver machen

Wieder andere Überlegungen drehen sich darum, ob und wie die Arbeit der EU, vor allem der Kommission und des Rats, effektiver gemacht werden kann. Denkbar sind eine geringere Zahl von EU-Kommissaren, das Abgehen vom Prinzip, dass jedes Land eine Kommissarin oder einen Kommissar stellt, aber auch mehr Mehrheitsentscheidungen, also die Abmilderung der Pflicht zur Einstimmigkeit. *Allerdings sind solche Ideen nur dann sinnvoll und wert, weiterverfolgt zu werden, wenn Konsens über das Fernziel eines europäischen (Bundes-)Staats besteht.*

Dieser Konsens ist jedoch nicht in Sicht. Mehrheitsentscheidungen nützen wenig, wenn ein Mitgliedsland eine Entscheidung partout weder akzeptieren noch umsetzen will. Das zu ahnden oder zu sanktionieren ist langwierig, und die voraussehbare Häufung von Gerichtsverfahren würde der EU nicht weiterhelfen. Allenfalls müssten die Verträge wesentlich verbindlicher formuliert werden – was natürlich eine Option wäre.

8) Institutionelle Reformen

Für die Ebene der Institutionen werden verschiedene Reformideen regelmäßig lanciert, etwa die Direktwahl des Kommissionspräsidenten oder der Kommissionspräsidentin durch die EU-Bürgerinnen und EU-Bürger. Die Kommission will man zu einer Art europäischer

Regierung ausgestalten, die dem Europäischen Parlament verantwortlich ist, hinzu käme der Rat als Zweite Kammer. Diese Vorschläge wären sinnvoll, wenn grundsätzlich auch ein europäischer (Bundes-)Staat angestrebt würde.

Die europäische Föderalismusbewegung, die nach 1945 entstand, existiert immer noch und hält an dem Ziel eines europäischen Föderalstaats (Bundesstaat) fest.¹¹ Unter den aktuellen Regierungen findet sich allerdings keine einzige, die diesen Weg gehen möchte. Eine außenpolitisch zunehmend bedrohliche Entwicklung würde vermutlich deren Prioritäten verändern, so dass schneller als gedacht das Ziel eines föderalen Staats an Attraktivität gewinnen könnte.

9) Demokratiedefizit I

Kaum bemüht man sich hingegen, jedenfalls in der Politik, um die Behebung des schon lange diagnostizierten Demokratiedefizits der EU. Die Regierungen der Mitgliedsländer, die den Ministerrat und den Europäischen Rat bilden, sehen sich als demokratisch legitimiert an, weil sie in ihrem Land ja aus demokratischen Wahlen hervorgegangen sind. Außerdem wurden die nationalen Parlamente stärker in die Vorbereitung der europäischen Gesetzgebung einbezogen. Hierzu habe ich im Kapitel »Der EU-Vertrag oder Wie ernst nimmt sich die EU?« kritisch angemerkt, dass davon weniger die Demokratie als vielmehr die nationale Identität profitiert hat. Das Europäische Parlament immerhin wird von den Bürgerinnen und Bürgern gewählt, die zudem ein Petitionsrecht besitzen. Die Frage des Demokratiedefizits ist schwerlich objektiv zu beantworten, denn die Antwort hängt davon ab, was die *Union* verfassungsrechtlich sein oder werden soll. Ulrike Guérot hat darauf die Antwort gegeben, dass Europa eine Republik werden müsse, allerdings führt ihr zufolge der Weg dorthin praktisch über die Abschaffung der jetzigen EU.¹²

10) Demokratiedefizit II

Der französische Soziologe Antoine Vauchez hat die Debatte durch einen zusätzlichen Ansatz erweitert¹³ und die drei Institutionen EU-Kommission, EuGH und EZB analysiert. Nur theoretisch seien sie Institutionen, die lediglich europäisches Recht umsetzten, denn in

Wirklichkeit würden sie *politisch* handeln. Wer *politisch* handle, müsse aber demokratisch legitimiert sein, was auf die drei Institutionen nicht zutreffe. Wer *politisch* handle, müsse der kontroversen öffentlichen Debatte ausgesetzt werden und sich über Wahlen bewähren. An dieser Stelle sei mit Demokratisierungsstrategien anzusetzen.

Tatsächlich stammt die Ansicht, dass es sich bei solchen Institutionen *nicht* um politische Organe handle, noch aus der Frühzeit der Integration. Es hat sehr lange gedauert, bis aus dem europäischen Parlament ein echtes Parlament wurde, weil viele die Meinung vertraten, dass die Montanunion und die EWG in erster Linie nicht dem Politischen, sondern der Anwendung eines geprüften Sachwissens dienten, dessen Nützlichkeit objektiv unbestreitbar sei. Was sollte da ein echtes Parlament? Diese Sicht ist eine Variante des im vorigen Kapitel diskutierten Essentialismus.

11) Verkleinerung der EU?

Nicht sehr lautstark vorgetragen werden Erwägungen, ob nicht eine Verkleinerung der EU die Lösung wäre, man also eine Union der Willigen bilden solle. Damit wird der Gedanke, dass eine Vertiefung der Erweiterung der EU vorzuziehen sei, radikal zugespitzt. Auf dem Spiel stünde aber, wie schon unter 3) angemerkt, das Generalziel der europäischen Einheit.

12) Mehr Transparenz

Abgeordnete des EU-Parlaments wollen die Transparenz der EU für die Bürgerinnen und Bürger verbessern. Mehr Transparenz kann z. B. dadurch erreicht werden, dass über anstehende Beschlüsse im Ministerrat, im Europäischen Rat und in der Kommission öffentlich beraten wird. Da schon jetzt das Prinzip des Ratgebens und Ratnehmens in der EU eine hervorragende Rolle spielt (siehe »Die Union – eine Philosophie« und »Vertrauen – Vom Ratgeben und Ratnehmen zur Seele Europas«), könnte dies tatsächlich eine nächste Entwicklungsstufe werden.

13) Weißbuch der Kommission zu den Entwicklungsoptionen der EU

Die EU-Kommission hat am 1. März 2017 ein Weißbuch vorgelegt, das die aktuellen Entwicklungsmöglichkeiten der EU systematisch darstellt, aber aufgrund seiner Visionslosigkeit bisher wenig bewegt hat.¹⁴ Es beschreibt fünf Szenarien: »Weiter wie bisher«; »Schwerpunkt Binnenmarkt«; »Wer mehr will, tut mehr«; »Weniger, aber effizienter«; »Viel mehr gemeinsames Handeln«. Alle fünf Optionen sind im Rahmen der bestehenden Verträge umsetzbar, wobei eine Änderung der Verträge insbesondere bei Option vier und fünf denkbar bleibt.

Das Weißbuch ist in erster Linie auf die Inhalte der europäischen Zusammenarbeit und deren Umfang ausgerichtet. Jede Option hängt vom guten Willen der Mitglieder ab. Einigkeit ist nicht erzwingbar, sondern muss aus der Überzeugung entstehen. Das Weißbuch bietet trotz einer klugen Analyse der Aufgabenstellungen der EU in einer sich wandelnden Welt keinen Ausweg aus der Selbstblockade der EU im Europäischen Rat bei bestimmten Themen wie dem Umgang mit Flüchtlingen.

Fazit

Diese Ideen und Vorschläge wirken insgesamt nicht sehr kohärent, weil sie selektiv angelegt sind und selten das Ganze in den Blick nehmen. Erfreulich ist, dass unterschiedliche Szenarien im Gespräch gehalten werden, was angesichts vieler, nicht zuletzt weltpolitischer, Unwägbarkeiten nur gut sein kann.

Das Hauptproblem besteht aber darin, dass die Ideen zu wenig in die Tiefe gehen, um die in diesem Buch beschriebenen Krisenursachen zu beseitigen. Eine Idee, die die Zukunft der EU sichern könnte, taucht in den vielen Vorschlägen kaum auf. Einzig davon ausnehmen muss man die europäischen Föderalisten, deren EU-Idee schon in ihrem Namen ausgedrückt ist: Sie haben den europäischen Föderalstaat zum Ziel und sind damit die Einzigen, die die EU über die *Union* hinaus, die sie schon ist, fortzuentwickeln versuchen.

Im Allgemeinen sind die Vorschläge allerdings nicht zu Ende gedacht, denn es wird darin zu wenig berücksichtigt, dass und wie sie sich auf die generelle Zielsetzung der EU auswirken. Andere Überle-

gungen könnten zu tieferen Rissen oder zur Spaltung der EU führen. Was wäre damit gewonnen? Die EU umfasst zwar auch heute nicht das ganze Europa. Sie ist *einer* von mehreren Zusammenschlüssen, unter denen der Europarat nach der EU das nächstgrößte Gewicht besitzt und zudem mehr Länder umfasst. Zu viele politische Parallelwelten in Europa würden Europa allerdings keinerlei Mehrwert bringen, sondern es wieder in eine Abwärtsspirale reißen. Jahrhundertlang ist die europäische Staatenwelt durch Allianzbildungen geprägt gewesen, die nicht Einheit aus Überzeugung herstellen, sondern Macht über andere ermöglichen sollten. Das muss der Vergangenheit angehören.

Diese historische Erinnerung sei allen ans Herz gelegt, die sich vom Gedanken neuer teileuropäischer Allianzen locken lassen. Mit Skepsis sind etwa die polnischen Bemühungen um ein östliches Intermarium-Bündnis zu betrachten. Die alte Idee eines östlichen Europa von der Ostsee bis zur Adria und zum Schwarzen Meer als Einheit lebt darin weiter. Die darin versammelten EU-Mitglieder lehnen allesamt die Aufnahme von Flüchtlingen ab und sehen ihre Priorität darin, sich Zahlungen aus Brüssel zu sichern.

So gesehen ist es weiser, zähneknirschend Kompromissen zuzustimmen und auf bessere Einsicht in Zukunft zu hoffen, als aus Ungeduld Zentrifugalkräfte in Bewegung zu setzen. Dabei hilft es, die Habenseite des EU-Kontos im Auge zu behalten. Denn die EU hat Beachtliches geleistet, wie wir u. a. im Kapitel »Die Europäische Union« gesehen haben.

Soll das heißen, dass es doch am besten ist, weiterzumachen wie bisher, weil dabei letzten Endes nicht mehr Porzellan zu Bruch geht, als eine Wohngemeinschaft entbehren kann? Schließlich gelingen ja immer wieder Fortschritte. Ist es also besser, Ruhe zu bewahren und nicht aus den Augen zu verlieren, dass Politiker und Parteien mit antidemokratischen Tendenzen wie in Polen und Ungarn irgendwann auch wieder abgewählt werden, so dass Blockaden in der Regel nicht von Dauer sind? Keineswegs. Zielloses Weiterwurschteln würde die Union am Ende des Trudeln zum Absturz bringen.

Vielmehr liegt die Zukunft der EU darin, ihr erstens wieder eine zivilgesellschaftliche Basis zu geben und zweitens mehr Demokratie zu wagen. Drittens ist die Europaidee kritisch zu überdenken und im Licht *globaler Zusammenhänge* neu zu konzipieren (siehe zu diesen

drei Punkten die nun folgenden Unterkapitel). Gerade Letzteres geschieht in der Reformdebatte zu wenig. Eine innere Festigung der EU, wie sie nach den Trump-Frustrationen im Mai 2017 plötzlich von vielen befürwortet wurde, um in der Welt bestehen zu können, ist nur ein Mittel von vielen, wird aber der EU in ihren globalen Zusammenhängen noch längst nicht gerecht. Stattdessen geht es um deutlich mehr.

Europa von unten – Eine zivilgesellschaftliche Basis für die EU

Um eines kommen wir in der Diskussion um die Zukunft der EU nicht herum: Alle weniger aus der Politik denn aus der Zivilgesellschaft kommenden Vorschläge, den Nationalstaat zugunsten einer EU oder eines Europas abzuschaffen, das nicht auf dem Zusammenschluss solcher ›Grundeinheiten‹ beruht, sind anregend, aber politisch auf Jahre hinaus nicht umsetzbar. Damit ist nicht gesagt, es sei falsch, Utopien zu entwickeln. Denn Letztere braucht es ebenso wie den nüchtern-kritischen Pragmatismus, um zu gangbaren Lösungen zu kommen. Doch die Vereinbarkeit von *Union* und *Nation* (siehe »Nationalstaat und Nationalismus in der EU«) ist eine sehr knifflige Problemstellung. Die Versuchung, gar nicht mehr um eine Lösung zu kämpfen, sondern den Nationalstaat für überflüssig zu erklären, damit man sich mit ihm im Verhältnis zur EU nicht weiter befassen muss, ist verlockend, bedeutet aber den Verzicht auf umsetzbare Zukunftsideen für die EU.

Der Nationalstaat hat noch eine lange Lebenserwartung, ob man das nun begrüßt oder bedauert. Die hat er sowohl im Gewand der ›kalten Gesellschaft‹ als auch im Gewand der ›wärmenden Gesellschaft‹ (siehe »Kalte‹ versus ›wärmende‹ Gesellschaft«) – Letztere ist die willkommeneren Variante, die sich mit einer Demokratisierung, die zugleich eine stärkere Europäisierung der Staaten einschließt, kombinieren lässt (Kapitel »Mehr Demokratie wagen«). Der künftige Nationalstaat kann sehr viel mehr *Staat* denn *Nation* sein.

Das den EU-Verträgen zugrunde liegende Gesellschaftskonzept ist das der wärmenden Gesellschaft. Im Grundsatz lässt es sich als ein genuin europäisches Gesellschaftskonzept beschreiben, das auch in den einzelnen Mitgliedstaaten Geltung besitzt. Rechtspopulisten

und Rechtsextreme, Populisten und Extremisten jeder Couleur greifen es jedoch an. Wo immer sie an der Regierung sind, werden diskriminierende Maßnahmen durchgesetzt, die die Gesellschaften verändern und erkalten lassen. Den Nationalstaat der kalten Gesellschaft braucht niemand, aber er ist da. Nur zivilgesellschaftlicher Widerstand, gestützt durch eine EU, die die Sanktionsmittel aus den Verträgen strikt anwendet, wird ihn stoppen.

Und damit gelangen wir zu einem entscheidenden Akteur in der europäischen Geschichte, der in der geschichtsklitternden Version der Integrationsgeschichte, die der Europäische Rat pflegt, erstaunlicherweise nicht vorkommt. Noch in der Erklärung vom 25. März 2017 (60 Jahre Römische Verträge) heißt es, dass die »Europäische Einheit als Traum einiger weniger begonnen« habe. Das ist eine grundfalsche Darstellung unserer Geschichte, die im Übrigen Emmanuel Macron in seiner Europarede an der Sorbonne im September 2017 wiederholt hat¹⁵.

Das Urheberrecht an diesem »Traum« haben nämlich nicht »einige wenige«, sondern viele Menschen, die sich, beginnend in der Mitte des 19. Jahrhunderts in der Pazifismusbewegung, für ein einiges Europa engagierten. Hinzu kamen seit 1898 (Gründung der ersten Menschenrechtsliga in Frankreich) die Mitglieder der Menschenrechtsligen, die den Gedanken der europäischen Einheit mit einem auf Demokratie und Menschenrechten basierenden Staats- und Gesellschaftsmodell verknüpften. Für ihn setzten sie sich tatkräftig ein, schon in der Zwischenkriegszeit zum Teil sogar unter Lebensgefahr. Eine Menge weiterer zivilgesellschaftlicher Vereinigungen (Freidenker, Völkerbundvereine, diverse Ligen, Europavereine) verfolgte dieselben Ziele, ebenso wie unzählige weitere engagierte Menschen aus Politik, Wirtschaft und Kultur, die für die europäische Einheit kämpften.

Dieses zivilgesellschaftliche Engagement wurde unter schwersten Bedingungen und unter Einsatz des eigenen Lebens im europäischen Widerstand gegen den Faschismus während des Zweiten Weltkriegs fortgesetzt. Daraus rekrutierten sich die Europäisten, die nach dem Krieg Europavereinigungen gründeten und viele neue Anhängerinnen und Anhänger gewinnen konnten. Hatte es noch vor dem Zweiten Weltkrieg nur vereinzelt Spitzenpolitiker wie Aristide Briand in Frankreich gegeben, die sich die Idee oder den Traum einer europäi-

schen Einigung zu eigen machten und offen dafür eintraten, entschlossen sich nach 1945 sehr viel mehr Politiker dazu. Zum Teil stammten sie aus dem Widerstand.

Um es kurz zu machen: Europa war zuerst ein zivilgesellschaftliches Projekt, also ein Projekt von unten, *bevor* es zum politischen Projekt der demokratischen Nachkriegsstaaten wurde. Die neue Integrationspolitik konnte sich bis in die frühen 1960er Jahre dieser zivilgesellschaftlichen Unterstützung sicher sein. Erst mit den drei Gemeinschaften EGKS, EWG und Euratom sowie dem um wenige Jahre älteren Europarat gewann die auf einen institutionellen Weg gebrachte europäische Integration eine von der Zivilgesellschaft unabhängige Dynamik. Die europäischen Föderalisten verloren erheblich an öffentlicher Präsenz und Einfluss.

Gerade einmal seit 1979 wird das Europäische Parlament direkt von den Bürgerinnen und Bürgern gewählt. Das brachte das zivilgesellschaftliche Europa von unten zwar nicht direkt wieder ins Spiel, aber es ermöglichte eine Repräsentation der Bürgerinnen und Bürger im Prozess der europäischen Integration. Seit wenigen Jahren lebt dieses Europa von unten erneut auf. Durch die große Medienresonanz wurde »Pulse of Europe« schnell zur bekanntesten zivilgesellschaftlichen Bewegung, aber es existieren viele weitere Initiativen, die lokal, regional oder transnational tätig sind, wie z. B. »Next Europe«¹⁶.

Die vielen Studien, die das *Eurobarometer*¹⁷ zu unterschiedlichen Aspekten des Verhältnisses zwischen EU und Bürgerinnen und Bürgern in den Mitgliedsländern veröffentlicht, belegen deren stabile positive Beziehung. Allerdings ist es mit positiven Voten in Befragungen nicht getan. Ebenso wenig kann das Mantra des Europäischen Rats und der Kommission, noch mehr *für* die Bürgerinnen und Bürger tun zu wollen (Sicherheit, Wohlstand, zukunftssträchtige Innovationen usw.), das zivilgesellschaftliche Europa von unten nicht ersetzen.

Eine starke europäisch-zivilgesellschaftliche Bewegung kann der EU den Auftrieb und die neue Dynamik verleihen, die die Mitglieder weder im Europäischen Rat und Ministerrat noch im Europäischen Parlament zu schaffen wissen und die auch die Kommission trotz aller Anstrengungen nicht erzeugen kann. Der Schub für die Zukunft der EU kann nur von unten kommen. Auch die europäische Einigung

seit der Mitte des 19. Jahrhunderts bedurfte ja immer zunächst einmal dieses Anstoßes von unten, um als Idee ins Bewusstsein und später in die praktische Politik vorzudringen.

Die EU fördert über die »Exekutivagentur Bildung, Audiovisuelles und Kultur« bereits zivilgesellschaftliche Organisationen und Projekte (= Aktion 2 – Aktive Zivilgesellschaft in Europa¹⁸), allerdings handelt es sich bei kritischer Betrachtung eher um ein Lenkungsinstrument. Den Antragstellern wird ein inhaltlicher Rahmen gesteckt, in den sie sich einfügen müssen. Zudem geht es den Geldgebern auch nicht um eine Zivilgesellschaft als künftige Basis der EU, sondern um Zivilgesellschaft *innerhalb* der EU.

Ein breites Europa von unten bedarf anderer Wege. Die Motivation, sich für Europa, für die EU, eine reformierte EU einzusetzen, muss beim Einzelnen entstehen und kann nicht von einer Projektförderung abhängen. Am Anfang muss sich daher jede und jeder Einzelne selbst fragen, was ihr oder ihm das in Kapitel »Wie Europa wurde, was es ist« behandelte ›Glück‹ wert ist. Die Zukunft der EU beginnt somit nicht bei Reformen der Institutionen, sondern beim Individuum und ›dessen‹ Europa. Der Weg dahin führt über eine Demokratisierung der EU.

Das ›Glück‹ muss außerdem als solches erkannt und anerkannt werden können. Und man muss seiner teilhaftig sein können. Viele in Europa sind das nicht und bilden teilweise die Wählerschaft populistischer und extremer Parteien. Diese Situation müssen im Wesentlichen die Mitgliedstaaten selbst ändern. In den letzten Jahrzehnten wurden freilich alle Bereiche, die der eine wärmende Gesellschaft auszeichnenden Zuwendung zum Menschen dienen (Kinderbetreuung, Schule, Bildung, Erziehung, Pflege, Barrierefreiheit, Sozialarbeit, Krankenhaus, Polizei, Strafvollzug mit dem Ziel der Resozialisierung, Umwelt-, Natur- und Tierschutz usw.) personell ausgedünnt, so dass Zuwendung nur mehr rudimentär möglich ist. Die psychischen, physischen und finanziellen Kosten dieser Vernachlässigung sind immens.

Weitere öffentliche Bereiche wie Instandhaltung und Modernisierung von Infrastrukturen, Pflege öffentlicher Flächen, die in einer Stadt zum Wohlbefinden beitragen, Unterhalt von Breitensportanlagen usw. hat man aus Kostengründen vernachlässigt. All dies trägt zum Erkalten von Gesellschaften bei und fördert Gewalt- und Konfliktbereitschaft, Diskriminierungen und Ausgrenzungen.

Die Mitglieder müssen die wärmende Gesellschaft tatsächlich wollen. Daran wird sich die Zukunft der EU mindestens ebenso entscheiden wie an der inneren (Terrorismus) und internationalen Bedrohungslage (etwa angesichts entstehender Atommächte wie Nordkorea).

Eine Zivilgesellschaft setzt sich aus vielen Phänomenen zusammen. Kennzeichnend für sie sind z. B. NGOs, die vielfach europäisch organisiert sind und sich wie in der Flüchtlingskrise in mehreren Ländern engagieren. Die Öffnung der Grenzen 1989/1990 hat zu zahllosen Initiativen für Verständigung auf der Ebene der Bürgerinnen und Bürger geführt. Diese bildeten sich diesseits und jenseits des vormaligen Eisernen Vorhangs, so dass die Grenze zu einem Begegnungsraum umgewandelt wurde. Viele dieser Regionen zwischen Deutschland und Polen, Deutschland und der Tschechischen Republik, zwischen Österreich und Ungarn und anderen ehemaligen sozialistischen Staaten haben längst eigene Profile und Identitäten jenseits des Nationalen entwickelt, so wie es auch in Grenzregionen zwischen Deutschland und seinen westlichen Nachbarn ab den 1950er Jahren geschehen ist. Das hat keineswegs nur mit Zivilgesellschaft zu tun, aber deren grenzüberschreitende Erinnerungs- und Kulturerbearbeit, um nur ein wichtiges Betätigungsfeld zu nennen, hat viel dazu beigetragen.

Ähnlich fruchtbar sind viele bilaterale Partnerschaftsprogramme, die, wie bei den Kommunen, einerseits von der politischen Kommune, andererseits von den Bürgerinnen und Bürgern, Vereinen und Schulen mit Leben ausgefüllt werden. Seit den 1950er Jahren, insbesondere aber seit 1989, ist in Europa eine breite Bürgerkompetenz in Sachen Europa entstanden, deren Potenzial von der EU wenig genutzt wird. Das ließe sich ändern.

Mehr Demokratie wagen

Für dieses Teilkapitel habe ich mir als Überschrift eine zentrale politische Zielsetzung von Willy Brandt aus seiner Regierungserklärung vom 28. Oktober 1969 zu eigen gemacht. Ich war damals dreizehn Jahre alt und habe seine Absichtserklärung »Wir wollen mehr Demokratie wagen« niemals vergessen.¹⁹ Gerade in Bezug auf die EU insge-

samt, aber auch in Bezug auf jeden einzelnen Mitgliedstaat ist diese politische Leitidee so frisch und richtig wie 1969. Viele Details, die Willy Brandt für das Mehr-Demokratie-Wagen in der Praxis vorsah, finden sich übrigens ziemlich wortgetreu im geltenden EU-Vertrag wieder. Natürlich benötigen sie nun ein Update von der ›Version 1969‹ auf die ›Version 2020‹. Legt man dabei die Perspektive eines Europas von unten zugrunde, ergeben sich Demokratisierungsmöglichkeiten, die zudem das Potenzial besitzen, *Nation* und *Union* wieder anzunähern.

1) Wahlrecht für EU-Bürgerinnen und EU-Bürger im Wohnsitzland

Die Unionsbürgerinnen und Unionsbürger besitzen gemeinsame Rechte, die einen echten Mehrwert darstellen. Dazu gehört die rechtliche Gleichstellung aller EU-Bürgerinnen und EU-Bürger in allen EU-Ländern. Ein Wechsel der Staatsbürgerschaft ist daher bei einem dauerhaften Umzug in ein anderes EU-Land nicht mehr erforderlich. Auch wer nur für ein paar Jahre bleibt, genießt dieselben Rechte wie Inländer. Im Bereich des Wahlrechts bleiben hingegen Unterschiede bestehen, denn der EU-Bürger / die EU-Bürgerin kann im Aufenthaltsland nur auf kommunaler Ebene wählen sowie an den Wahlen zum Europäischen Parlament teilnehmen. Einen Landtag und das nationale Parlament kann er/sie dagegen nicht wählen. Für das Herkunftsland bleibt seine/ihre Wahlberechtigung zum nationalen Parlament auch dann erhalten, wenn er/sie dort keinen Wohnsitz mehr nachweist, während sein/ihr Wahlrecht auf (Bundes-)Länder- oder Regionalebene, sofern es diese gibt, wegfällt.

Aufs Ganze betrachtet wird das Wahlrecht eines EU-Migranten / einer EU-Migrantin folglich in seinem/ihrem Umfang gegebenenfalls beschnitten. Ohne viel Aufwand lässt sich mehr Demokratie schaffen, indem die EU-Bürgerin oder der EU-Bürger in dem Land der EU, in dem sie oder er sich niederlässt, das volle Wahlrecht auf allen Ebenen erhält. Das Wahlrecht zum nationalen Parlament im Herkunftsland bleibt erhalten.

Der so entstandene Mehrwert verdankt sich der Unionsbürgerschaft und kann auch die Ausbildung einer individuellen europäischen Identität beim Einzelnen fördern. Am 1. Januar 2016 lebten laut Eurostat 16 Millionen EU-Bürgerinnen und EU-Bürger in einem EU-

Land, dessen Staatsbürgerschaft sie nicht besaßen.²⁰ Das entspricht gerundet gerade einmal drei Prozent der EU-Bevölkerung. Davon sind, wenn es um das Thema des Wahlrechts geht, noch die unter 16-Jährigen bzw. unter 18-Jährigen abzuziehen. Die Erweiterung des Wahlrechts bedeutet folglich keinen besonders tiefen Eingriff in die nationalen Verhältnisse.

Für die Parteien in den Mitgliedstaaten hat die Erweiterung des Wahlrechts zur Folge, dass die zugewanderten EU-Bürgerinnen und EU-Bürger ebenso wie einheimische Wählerinnen und Wähler umworben werden müssen. Die Zahl der Ersteren ist einerseits in keinem Land der EU so groß, dass die gesamte nationale politische Arithmetik durcheinandergewirbelt würde, andererseits ist sie in einigen Ländern immerhin so hoch, dass es bei knappen Entscheidungen auf diese Stimmen ankommt.

Das wirkt sich auf die Parteiprogrammatik aus. Vielleicht verändert es sie nicht fundamental, aber es zwingt die Politiker, mehr europäische Aspekte einzubeziehen, weil diese Wählerinnen und Wähler nicht nur aus ein oder zwei, sondern mehreren EU-Staaten kommen. Das führt zu einem bescheidenen Plus bei der Europäisierung innerhalb der Mitgliedstaaten, trägt aber auch zur Ausbildung einer europäischen Öffentlichkeit bei, wenn es alle EU-Staaten betrifft.

2) Mindestalter für das aktive und passive Wahlrecht

EU-einheitlich, das heißt nicht nur für die Wahlen zum Europäischen Parlament, sollte das Wahlalter auf sechzehn Jahre festgelegt werden. Dies wird in den EU-Ländern bisher unterschiedlich gehandhabt. Die einheitliche Festsetzung des Wahlalters sollte zweckmäßigerweise für alle Wahlen im lokalen, regionalen, nationalen und europäischen Rahmen gelten.

Europafragen sind Zukunftsfragen, gehen also die jungen Menschen in besonderer Weise an. Soweit die politische Bildung in den Schulen jeden Schultyps noch nicht ausreichend die EU einbezieht, müssen die Lehrpläne entsprechend erweitert werden.

3) Erhöhung des Einflusses des Europäischen Parlaments

Die Wahlen zum Europäischen Parlament sind nicht wirklich europäisch, sondern sie werden jeweils im nationalen Rahmen abgehalten. 2014 wurde das Experiment gewagt, den Wahlen ein echtes europäisches Gepräge zu geben, indem zwei europäische Spitzenkandidaten für das Amt des Kommissionspräsidenten aufgestellt wurden, Jean-Claude Juncker für die EVP und Martin Schulz für die Sozialdemokraten, die in vielen EU-Ländern mit gemeinsamen Streitgesprächen (im besten Wortsinn!) auftraten. Dies war ein starker Schritt, weil bei den Wahlen ja bislang nur Abgeordnete, aber nicht der EU-Kommissionspräsident gewählt wurden. Sinn dieses politischen Schachzuges war es, den Einfluss des Parlaments gegenüber dem Europäischen Rat zu erhöhen. Man wollte erreichen, dass der Kandidat der siegreichen europäischen Parteienfamilie Kommissionspräsident würde.

Dem Europäischen Rat, in dem die Vertreterinnen und Vertreter der Nationalstaaten sitzen, hat dieses Experiment von Anfang nicht gefallen, aber er musste sich dem Erfolg beugen. Er wird es aber kein zweites Mal akzeptieren, was als kontraproduktiv zu kritisieren ist. Dabei standen die Personen nicht einmal direkt zur Wahl, sondern Jean-Claude Juncker erlangte das Amt des Kommissionspräsidenten indirekt durch die Stimmenmehrheit, die die EVP im Parlament erzielte.

Im Grunde zeichnet sich durch diese Praxis von 2014 ab, wie die Wahlen zum Europäischen Parlament zu reformieren wären. Zwei wichtige neue Elemente wären hilfreich:

- a) die Aufstellung von Spitzenkandidatinnen und Spitzenkandidaten für die Kommissionspräsidentschaft;
- b) europäische Kandidatinnen-/Kandidatenlisten für die Parlamentswahl.

Zu a): Im Klartext: Künftig würde der Kommissionspräsident oder die -präsidentin direkt von den EU-Bürgerinnen und EU-Bürgern gewählt werden. Die zwei Spitzenkandidatinnen und -kandidaten mit den meisten Stimmen würden in eine Stichwahl gehen. Die Wahl der Präsidentin oder des Präsidenten würde organisatorisch zu-

sammen mit der EP-Wahl stattfinden, formal aber eine eigene Wahl mit separatem Stimmzettel darstellen. In der Konsequenz entfielen aufgrund der Direktwahl die Bestätigung der Kommissionspräsidentin oder des -präsidenten durch den Europäischen Rat. Die Notwendigkeit, dass das Parlament die Kommissarinnen und Kommissare nach Hearings bestätigt, bliebe aber unverändert bestehen; die Personalvorschläge kämen wie derzeit durch die Mitgliedsländer.

Zu b): Eine europäische Liste würde bedeuten, dass die Kandidatinnen und Kandidaten, die in Österreich oder Deutschland oder einem anderen EU-Land gewählt werden, aus verschiedenen EU-Ländern kommen können. Dies ist schon jetzt möglich, da laut der Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Art. 39, EU-Bürgerinnen und EU-Bürger im Wohnsitzland bei Kommunalwahlen und Wahlen zum EP nicht nur das aktive, sondern auch das passive Wahlrecht besitzen. Doch vom passiven Wahlrecht wird auf kommunaler Ebene (wenig) Gebrauch gemacht, bei den Parlamentswahlen noch weniger.²¹ Das bedeutet, dass z. B. die Fraktionen im Parlament sich zwar als europäische Fraktionen bezeichnen, aber in Wahrheit aus Untergruppen zusammengesetzt sind, die sich den Parteien der Nationalstaaten zugehörig fühlen (in der EVP-Fraktion sitzen etwa Abgeordnete der CDU bzw. CSU). Schon die derzeitige Rechtslage beinhaltet somit ein Potenzial, das weitgehend (aber nicht völlig) brachliegt.

Es ist Aufgabe der politischen Parteien, dieses Potenzial zu nutzen. Das ist auch der einfachste Weg. Viele Parteien in Europa haben vor Jahren damit begonnen, Staatsbürgerinnen und Staatsbürger mit Migrationshintergrund für ihre Arbeit und ihre Wahllisten zu gewinnen. Die Parteien haben allen Grund, dies auf EU-Bürgerinnen und EU-Bürger für die EP-Wahlen auszudehnen, zumal sie es auf kommunaler Ebene ansatzweise bereits tun.

Die Reform- bzw. Aktionsvorschläge der Punkte 1, 2 und 3 haben nichts Revolutionäres an sich, sondern sind bewusst behutsam angelegt. Denn sie sind problemlos praktisch umsetzbar und bleiben von ihren Effekten her nachvollziehbar und überschaubar. Sie tragen in den nationalen Kontexten zur Europäisierung der politischen Parteien und der Parteipolitik bei. Letztere werden nicht infrage gestellt, aber stärker in die europäische Pflicht genommen. Nolens volens werden sie ein europäisches Weiterbildungsprogramm durchlaufen.

Mittel- und langfristig wird das allzu nationalistische Standpunkte im Europäischen Rat einhegen können. Dies ist auch die Voraussetzung dafür, den seit Lissabon 2007 verstärkten Gegensatz von *Union* und *Nation* wieder abzuschwächen.

4) Wahlrecht für Drittstaatsangehörige

Eine einschneidendere Maßnahme stellt die Einführung bzw., soweit schon existent, die Beibehaltung und eventuell Erweiterung des Wahlrechts für Ausländer aus Nicht-EU-Staaten (Drittstaatsangehörige) in den jeweiligen Nationalstaaten dar. Sie ist aber ein wichtiger Teil einer EU-Reform, die der Demokratisierung dient. Betroffen sind in der EU-28 (Stand 1. Januar 2015) laut Eurostat 19,8 Millionen Menschen, womit sämtliche Altersstufen, nicht nur potenziell Wahlberechtigte gemeint sind.²² Das entspricht lediglich 3,9 Prozent der EU-Bevölkerung.

Bisher haben fünfzehn EU-Länder ein kommunales Wahlrecht für diese Gruppe eingeführt. Sechs davon gewähren auch das Wahlrecht auf der nächsthöheren, der regionalen Ebene.²³ Das Recht ist an verschiedene Bedingungen geknüpft, die wiederum in den fünfzehn Ländern variieren. Keiner dieser EU-Staaten ist aber bisher untergegangen oder zerfallen, weil ein begrenztes Wahlrecht für Drittstaatsangehörige mit Daueraufenthaltsrecht beschlossen wurde. Keiner dieser Staaten versinkt im politischen Chaos oder ist zum Spielball ausländischer Mächte außerhalb der EU geworden, deren Staatsbürger dauerhaft in einem EU-Land leben und dort wählen dürfen. Die auf schwarzmalenden Befürchtungen beruhenden Gegenargumente haben sich bisher als unzutreffend erwiesen.

Die Einführung des Wahlrechts für Drittstaatsangehörige wiederum ist Sache der Mitgliedstaaten der EU. Debatten über die Einführung hat es bereits in allen EU-Ländern gegeben. EU-seitig wird dieses Wahlrecht befürwortet. Sinnvoll ist es in jedem Fall für Nicht-EU-Bürgerinnen und Nicht-EU-Bürger mit Daueraufenthaltsrecht in einem EU-Land. Sie sind ja von der Politik genauso betroffen wie die Staatsbürgerinnen/Staatsbürger und EU-Bürgerinnen/EU-Bürger im selben Land. Es gibt keinen wirklichen Grund, bei einer Daueraufenthaltsgenehmigung ihr Recht auf die unterste Wahlebene zu beschränken. So wie es keinen wirklichen Grund gibt, den EU-Bürge-

rinnen und EU-Bürgern in ihrem Hauptwohnsitzland nicht das Wahlrecht auf allen Ebenen einzuräumen.

Schon eine europäische, das heißt europaweit und gleichzeitig in den EU-Ländern geführte Debatte über das Wahlrecht für Drittstaatsangehörige anstelle vieler einzelner nationaler separat geführter Debatten befördert die Demokratisierung, weil sie ans Licht bringt, wie unterschiedlich die nationalen Demokratien in Europa sind. Letztere sollen ihren historischen Traditionen verpflichtet bleiben können, aber einige europäische Harmonisierungen vertragen sie durchaus – wie eben das einheitliche Mindestalter für das aktive und passive Wahlrecht, das komplette Wahlrecht für EU-Bürgerinnen und EU-Bürger im Wohnsitzland und das Wahlrecht für Drittstaatsangehörige.

Solange zwischen einem Wahlrecht erster Klasse (Staatsbürgerinnen und Staatsbürger, die im Land ihrer Staatsbürgerschaft leben), zweiter Klasse (EU-Bürgerinnen und EU-Bürger, deren Wohnsitzland nicht ihr Staatsbürgerschaftsland ist) und dritter Klasse (Drittstaatsangehörige) unterschieden bzw. Drittstaatsangehörigen trotz Daueraufenthaltsrecht überhaupt kein Wahlrecht eingeräumt wird, obsiegt ein dem essentialistischen Denken verpflichtetes nationalistisches Staatsverständnis. Dabei wäre es ein Leichtes, ihm wenigstens homöopathische Europäisierungs- und Demokratisierungsdosen zuzuführen.

Neben wahlrechtlichen Fragen geht es mir um die Fortentwicklung der Demokratie auf der Basis der Idee der Menschenrechte und des EU-typischen Konzepts der wärmenden Gesellschaft. Ein Mehrklassenwahlrecht betont das Prinzip der Exklusion.

Wie am Anfang des Buches angemerkt, ist die EU ein globaler Player und hat sich historisch im Kontext sowie in Abhängigkeit eines ideellen und institutionellen Internationalismus entwickelt. Schon deshalb ist die, freilich sehr langsam vor sich gehende, Herausbildung einer europäischen Gesellschaft nicht losgelöst von der Herausbildung einer Weltgesellschaft zu sehen.

Rund 30 Prozent aller Migrantinnen und Migranten weltweit befinden sich in Europa, wobei diese Zahl die Migration von EU-Bürgerinnen und EU-Bürgern in der EU einschließt. In Zahlen handelt es sich (Stand 2015) global um 76 Millionen Menschen.²⁴ Migration stellt insgesamt ein komplexes Phänomen dar, dessen Gewicht von

Jahr zu Jahr steigt. Sie trägt nicht zuletzt zur Bildung einer Weltgesellschaft bei. Dies in eine zeitgemäße Idee von Demokratie in der EU einzubeziehen, erweist sich als notwendig.

5) ›Europäisches Referendum‹

Auch die Einführung eines ›Europäischen Referendums‹ wäre denkbar. Was alle betrifft, sollte auch von allen entschieden werden. Der Beitritt in die wie auch der Austritt aus der EU sind keine nationalen Angelegenheiten, denn es sind immer alle EU-Bürgerinnen und EU-Bürger betroffen. Beim Europäischen Referendum stimmen alle Wahlberechtigten in der EU über die Aufnahme oder den Austritt eines Landes ab. Dasselbe gilt für einen neuen EU-Vertrag.

Ein beitriftswilliges Land würde dann nicht mehr nur mit der EU verhandeln, sondern muss sich auch der Bevölkerung der EU erklären, für sich werben und die anderen davon überzeugen, dass ein Beitritt sinnvoll ist. Das schließt von vorneherein aus, lediglich aufgrund von nationalen Vorteilen einen Beitritt anzustreben. Ein beitriftswilliges Land müsste sich dann über die Übernahme des Rechtsbestands der EU hinaus europäisieren.

Die Notwendigkeit, sich in einem Referendum nicht nur der eigenen Bevölkerung stellen zu müssen, sondern der gesamten EU, trägt wie die anderen aufgeführten Reformmaßnahmen dazu bei, dass eine europäische Öffentlichkeit entsteht. Da nicht alle Länder zwingend ein nationales Referendum in ihrer Verfassung vorsehen, bietet die Einführung des Europäischen Referendums eine weitere Gelegenheit, bestimmte Verfassungselemente in Europa zu harmonisieren.

Das Europäische Referendum wäre durchaus eine Hürde, die aber das beitriftswillige Land nötigt, im eigenen Land eine intensive Debatte über den Beitritt zu führen, in der nicht mehr nur die nationalen Vorteile eine Rolle spielen können. Die anderen zwingt es dazu, sich mit Blick auf das Referendum gleichfalls intensiver mit dem Beitrittskandidaten zu befassen. Das muss nicht auf rein politische Debatten ›zu Hause‹ beschränkt bleiben, sondern es könnten auch Reisen in das Land organisiert werden, Möglichkeiten der Begegnung oder Veranstaltungen, die Kultur, Geschichte und vieles mehr dem Publikum näherbringen. Wie das ablaufen kann, wird seit Jahren im kleineren

Rahmen mit der jährlichen Wahl einer »Kulturhauptstadt Europas« erfolgreich getestet. Vieles davon lässt sich auf den größeren Rahmen eines ganzen Landes übertragen. Beitrittswillige Länder können in den anderen EU-Ländern zu Gast- und Schwerpunktländern bei großen Events gemacht werden usw. – es fehlt nicht an Möglichkeiten und Instrumenten.

Oft mangelt es uns aber schlicht an Wissen über die Nachbarn in der EU. Eine europäisch-öffentliche Debatte, begleitet von Veranstaltungen und Informationsangeboten aller Art, die das Land den anderen Europäerinnen und Europäern vorstellen, bringt dieses Wissen unkompliziert medial in Umlauf. Man könnte etwa die Bewerbungsverfahren um die Ausrichtung Olympischer Spiele, der Fußball-Europa- oder -weltmeisterschaft oder anderes als Vorbild nehmen, um sich klarzumachen, wie viele Möglichkeiten für ein Land existieren, sich den anderen zu präsentieren.

Im Gegenzug muss sich ein Land, das aus der EU austreten will, ebenfalls dem Europäischen Referendum stellen. Vielleicht hätte es mit dem Europäischen Referendum den Brexit nicht gegeben. Das Europäische Referendum beim Eintritt und beim Austritt stellt eine Hürde dar, die aber Sinn ergibt: Sie verpflichtet die Bevölkerung zu einer intensiveren Auseinandersetzung mit der EU. Heißt es am Ende »ja« zum Beitritt, dann war er auch ein Projekt der Gesellschaft und kann nicht mehr als reines »Elitenprojekt« abqualifiziert werden. Steht wiederum ein Austritt zur Abstimmung, wird dem die erforderliche Mehrheit nur zustimmen, wenn die Argumente gut überlegt und überzeugend sind. Unsinnige oder sachlich falsche Argumente wie vor der Brexit-Abstimmung haben geringere Aussichten auf Erfolg. Wenn ein Austritt nicht mehr allein auf der Grundlage einer nationalen Legitimation wie beim Brexit erklärt werden kann, wird es umso dringlicher, sich schon *vor* einem Beitritt ganz genau zu überlegen, ob die Bereitschaft tatsächlich vorhanden ist, alle Konsequenzen des Beitritts zu tragen, das heißt nicht nur die neuen Ansprüche, sondern auch die neuen Verpflichtungen gegenüber der Gemeinschaft und den Werten.

Ein neuer EU-Vertrag soll ebenfalls von der gesamten EU-Wahlbevölkerung abgestimmt werden. Diese Maßnahme trägt wie die anderen auch ein Stück zur Harmonisierung von Demokratie in der EU bei, da bisher nur ein Teil der Länder ein Referendum vorsieht.

Für das Europäische Referendum wäre neben der zu erreichenden absoluten Mehrheit (50 Prozent plus eine Stimme) ein Quorum in Bezug auf die Wahlbeteiligung vorzusehen. Ob es EU-weit bei 30 oder bei 50 Prozent liegen soll, ist eine sehr gründlich zu debattierende Frage. Dabei könnte im einzelnen Land das Quorum durchaus unterschritten, in anderen hingegen überschritten werden. Gelten soll nur der EU-weite Gesamtwert. Damit wird ausgeschlossen, dass ein neuer EU-Vertrag durch *ein einziges nationales negatives Referendum* verhindert wird, wie es beim letzten Versuch geschah. Zudem muss der Vertrag in der europäischen Öffentlichkeit diskutiert werden, damit die Chance auf eine Mehrheit besteht.

Natürlich sind die Maßnahmen 1 bis 5 inhaltlich miteinander verflochten. Sie dienen einer behutsamen Harmonisierung der europäischen Demokratie und bauen diese in einer Weise aus, die dem 21. Jahrhundert angemessen ist. Sie tragen aber auch dazu bei, dass endlich eine europäische Öffentlichkeit entstehen kann, weil es wichtige Anlässe für europäische Debatten vor Wahlen und Referenden gibt, und sie bewirken, dass EU-Europa wieder deutlich mehr zu einem Projekt der Menschen wird, also weniger als Elitenprojekt diskreditiert werden kann.

Europäisieren sich die Nationalstaaten aufgrund der Demokratisierung im Zusammenhang der EU, ist zu erwarten, dass im Europäischen Rat der Geist des Misstrauens abgebaut und wieder europäischer gedacht bzw. gehandelt wird.

Bei den fünf Demokratisierungsmaßnahmen geht es um das Prinzip. Die juristischen und organisatorischen Details sind zwar nicht zu unterschätzen, dienen aber der Umsetzung eines politisch zu wollenden Prinzips und sind insofern tatsächlich eine nachgeordnete Sorge, der in diesem Buch aus diesem Grund nicht nachgegangen wird.

Die Reformen könnten den Anteil von Nationalismus im Nationalstaat zurückdrängen – und zwar von unten. Dies geschähe nicht durch eine Schmälerung des Nationalstaats, die viele Politiker ablehnen, sondern durch dessen Europäisierung. Wie zu Beginn des Kapitels »Nationalstaat und Nationalismus in der EU« festgestellt wurde, muss ein Staat keineswegs zwingend ein *Nationalstaat* sein. Die Staatsfunktion hängt nicht vom Nationalen ab. Die Europäisierung des Nationalstaats, wie er in Europa besteht, durch Maßnahmen zur

Demokratisierung des Wahlrechts, würde die Institution Staat vielmehr wieder auf den richtigen Weg lenken, von dem ihn der Nationalismus derzeit abbringt.

Die Einführung des Europäischen Referendums greift durchaus in die nationale Souveränität ein. Diese Formulierung stimmt jedoch nur dann, wenn man europäische Angelegenheiten, von denen die gesamte Bevölkerung in der EU betroffen ist, allein durch die nationale Brille sieht. Logischer wäre es, europäische Angelegenheiten europäisch zu entscheiden. Es muss gelernt werden, dass Beitritt und Austritt *keine* nationale Angelegenheit sind.

Der Brexit ist ein Schulbeispiel dafür, dass ein Austritt nicht nur alle betrifft, sondern dass viele Menschen so betroffen sind, dass sie darunter vom Augenblick des Votums an leiden. Die Rechtsunsicherheit, die für die über drei Millionen EU-Bürgerinnen und EU-Bürger entstanden ist, die ins Vereinigte Königreich eingewandert sind, verhöhnt die Menschen als Figuren in einem Spiel, das andere mit ihnen spielen.

Der Brexit wird außerdem die Wirtschaft eines jeden EU-Landes betreffen, ohne dass diese Länder hätten entscheiden können, ob sie das mitmachen wollen oder nicht. Es ist paradox, dass das Prinzip der nationalen Selbstbestimmung, das die Betreiber des Brexit beanspruchen, nur für das Vereinigte Königreich gelten soll, nicht aber für die mitbetroffenen Länder der EU. Denn deren Recht auf nationale Selbstbestimmung ist durch den Brexit-Beschluss missachtet worden.

Die Zukunft der EU hängt davon ab, ob die Staatengemeinschaft von den Bürgerinnen und Bürgern umfassend und dauerhaft getragen wird oder nicht. Um das zu erreichen, bedarf es mehr als »nur« einer Politik zum Wohle der Bürgerinnen und Bürger. Auch mehr Transparenz, wie immer die aussehen soll, rettet die Zukunft der EU ebenso wenig, solange es keine aktive Bürgerbasis gibt. Doch Demonstrieren für die EU und Europavereine allein, so wichtig das ist, werden ebenfalls nicht ausreichen. Vielmehr muss aktiv für die Ausbildung eines europäischen *demos* und einer europäischen Öffentlichkeit gearbeitet werden. Wie beschrieben, wird das am ehesten erreicht, wenn konkrete Demokratisierungsmaßnahmen durchgeführt werden. Gelingt all das und sollten die Bürgerinnen und Bürger letzten Endes gar zu dem Schluss kommen, dass die *Union* in einen

Föderalstaat umgewandelt werden soll, wird das geschehen. Dieses Ziel aber müssen wir »von unten« anstreben.

Grundlage des europäischen *demos* ist das in Artikel 2 des Vertrags über die Europäische Union zugrunde gelegte Gesellschaftsmodell, das ich als wärmende Gesellschaft charakterisiert habe. Diese Gesellschaft zu schaffen bleibt eine Herausforderung, die bei den Schwerpunktsetzungen der EU Priorität erhalten muss, zumal sie mit der globalen Einbettung der EU zusammenhängt.

Eine zukunftsfähige Europaidee

Zum Schluss stelle ich noch einmal die Frage, wozu wir eine EU brauchen. Sind ihre Ziele zeitgemäß oder überholt? Sind es die richtigen? Gibt es wichtigere?

Das Vereinigte Königreich hat entschieden, dass es die EU nicht braucht und wichtigere eigene Ziel hat. Wie im Kapitel »Ideologischer Nationalismus im 21. Jahrhundert – Brexit und Co.« gezeigt, überzeugt der britische Regierungsdiskurs nicht, weil er sich auf das Weltbild von 1918 bzw. 1945 bezieht und ein völliges Unverständnis dessen offenbart, was die EU ist. Diese Feststellung gilt unabhängig davon, wie hart oder weich der Brexit am Ende tatsächlich ausfällt.

Die Ziele der EU sind immer noch zeitgemäß, richtig und wichtig – dennoch sind sie reformbedürftig, da sich im Verlauf der sieben Jahrzehnte der europäischen Integrationsgeschichte die Welt verändert hat. Von europäischer Einigung und Einheit wurde schon lange geträumt – seit Mitte des 19. Jahrhunderts taten das nicht mehr nur einzelne Vordenker, wie es seit dem 14. Jahrhundert der Fall gewesen war, sondern eine stetig wachsende Anzahl von Menschen. Die EU stellt im historischen Vergleich das größte Ausmaß an Einheit dar, das es bisher in Europa gegeben hat.

Ist damit das Ziel erreicht oder noch nicht? Formal ist das Ziel noch nicht erreicht, da die EU längst nicht alle europäischen Staaten umfasst. Dieser Aussage liegt freilich ein etwas starrer geografischer Begriff von Europa zugrunde, der sich jedoch auf die unmittelbare Nachbarschaft der Länder, mithin ein geopolitisches Argument, stützt. Wir haben aber gesehen, dass die Quasi-EU-Mitglieder Norwegen, Schweiz usw. Teil der europäischen Einheit sind, ohne formal

voll zur EU zu gehören. Das Ziel einer geopolitisch umfassenden europäischen Einheit – ohne Russland und Türkei – verlangt nicht, dass alle Länder Mitglied der EU werden.

Russland verfolgt mit der Eurasischen Wirtschaftsunion (siehe »Wie Europa wurde, was es ist«) eigene Ziele, außerdem stand eine Mitgliedschaft in der EU niemals im Raum, weder aus Sicht der EU noch Russlands selbst. Die Türkei hingegen besitzt nach wie vor den Status eines Beitrittskandidaten. Da sie sich unter Präsident Recep Tayyip Erdoğan jedoch inzwischen auf dem Weg in eine Diktatur befindet, ist eine Mitgliedschaft mindestens mittelfristig kein Thema mehr. Derzeit ist schwer vorauszusehen, wie sich die Türkei entwickeln wird. Selbst wenn in den kommenden Jahren die Türkei unerwartet wieder den Weg in Richtung Rechtsstaat und Demokratie einschläge, würde es sehr viel Zeit benötigen, bis wieder ernsthaft über die politisch-kulturelle Zugehörigkeit zu Europa und über einen Beitritt zur EU gesprochen werden könnte.

Die innere Ausgestaltung der Einheit ist von Vielfalt geprägt. In der EU machen nicht alle Mitglieder alles mit, sondern nur das meiste; zugleich gibt es Nicht-EU-Mitglieder, die z. B. zum Schengenraum gehören. Weitere Ziele der Einheit sind inhaltlich definiert wie eine gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik. Inhaltlich lässt sich das Verständnis von Einheit jederzeit erweitern, wenn etwa neue Felder wie die digitale Wirtschaft dazukommen.

In der Logik der traditionellen Einheitsidee läge gleichwohl der föderale europäische Staat, der gegenwärtig aber nur wenige Anhänger zählt. Dadurch wird der Prozess der europäischen Integration unvollendet bleiben, es sei denn, man ist bereit, die Idee von der europäischen Einheit, oder sagen wir allgemeiner, die Europaidee, zeitgemäß weiterzuentwickeln.

Die EU ist der materielle Ausdruck europäischer Einheit. Es ist richtig, dass sie offen für eine umfassendere, beispielsweise ideelle Einheit bleibt. Europäische Einheit ist im 21. Jahrhundert freilich kein Selbstzweck mehr, obwohl sie nach dem Zweiten Weltkrieg aus dem »dunklen Kontinent« einen Kontinent des Lichts machte. Diese Errungenschaft muss nun für die Zukunft immer wieder neu gesichert werden, so wie sie weiter ausgebaut werden kann. Hinzukommen muss die Bereitschaft, die europäische Einheit in Gestalt der EU zum globalen Motor weiterzuentwickeln. In Zukunft liegt der Zweck eu-

ropäischer Einheit weniger in Europa, jedenfalls solange sie gesichert ist und nicht durch nationalistische Mitglieder destabilisiert wird, sondern mehr im Kontakt zur Außenwelt.

Dieser Ansatz findet sich schon in Robert Schumans Erklärung vom 9. Mai 1950, allerdings war die Geisteshaltung damals noch die aus dem 18. Jahrhundert überlieferte – man sah Europa als in der Weltgeschichte hervorragende Zivilisation, die selbst nach zwei Weltkriegen der Welt noch etwas zu geben habe. Darum kann es im 21. Jahrhundert in dieser Form nicht mehr gehen.

Heute existiert eine *globale Zivilisation*, an der allerdings nicht alle Menschen gleichermaßen teilhaben bzw. teilhaben dürfen. Der Begriff der globalen Zivilisation bezieht sich darauf, dass ihre Elemente nicht aus einer einzigen Zivilisation stammen, die mithilfe von Kolonialismus und Imperialismus den Rest der Welt kulturell missioniert hat, sondern aus vielen Kulturen, die im Kontext einer immer verflochteneren internationalen oder globalen Kommunikation entwickelt wurden.

Inhaltlich erstreckt sich der Begriff der globalen Zivilisation auf eine Vielzahl von Feldern: Menschenrechte, soziale und bürgerliche Rechte, humanitäres Handeln, Verzicht auf Krieg, Reduktion gesellschaftlicher Gewalt, Maßnahmen zum Schutz und Erhalt der Umwelt und der Lebenswelt, soziale Gerechtigkeit, Nichtdiskriminierung von Menschen, Erhalt und Schutz der Vielfalt des kulturellen Erbes und der Biodiversität, Förderung des freien Zugangs zum Wissen der Welt, Investition in Bildung und Ausbildung, faires Wirtschaften und Handeln sowie vieles mehr.

Neben diesen positiven Aspekten besteht eine Zivilisation immer auch aus negativen Elementen, wenn man moralische Urteile zugrunde legt. Viele Formen der Kriminalität sind global und werden global ausgeübt. Unterdrückungsregime sind ebenso verbreitet wie Demokratien. Krieg ist so global wie Frieden. Umweltzerstörung und Klimaschädigung sind so allgegenwärtig wie Umweltschutz und Maßnahmen gegen den Klimawandel. Ausbeutung von Menschen, Menschenhandel und Versklavung von Menschen finden wir weltweit, wie auch menschen-, sozial- und arbeitsrechtliche Schutzmaßnahmen. Terrorismus und Zerstörung des kulturellen Erbes sind ebenso global wie im Gegenteil der Aufbau und die Pflege eines Welterbes. Die Liste wächst unaufhörlich.

Wer gegen diese destruktive Seite der globalen Zivilisation vorgehen will, benötigt Motoren wie die EU, zumal die Regierung der USA unter Präsident Trump diese Rolle aufgegeben hat. Es ist wenig wahrscheinlich, dass die USA diese Rolle in einer Zeit nach Trumps Präsidentschaft wieder übernehmen können.

Die Errungenschaften der globalen Zivilisation sind in vielen Dokumenten der UNO, in internationalen Konventionen und Abkommen, vielfach in europäischen Dokumenten (z. B. des Europarats und der EU) und an anderen Stellen als Grundsätze niedergelegt. Zu deren Verwirklichung wurden internationale und nationale Institutionen geschaffen. Die sicherste Gewähr dafür ist aber der demokratische Rechtsstaat, der sich auf eine starke Zivilgesellschaft stützt, die ihrerseits durch politische Rechte wie erweiterte Wahl- und Abstimmungsrechte auf solidem Grund steht.

Das Problem ist: Wer verteidigt eigentlich noch die konstruktiven Elemente der globalen Zivilisation, die ebenso wenig wie die Erde an einem Tag geschaffen wurde? Wer sorgt dafür, dass sie sich weiterentwickelt? Wie in »Europa – Ein Paradies am Rande der Hölle« dargestellt, wird der Kreis derer, die dazu bereit sind, immer kleiner, weil sich mehr und mehr Länder antidemokratisch, antiökologisch, antisozial, antimenschenrechtlich, antirechtsstaatlich, diskriminierend, rassistisch, gewalttätig, korrupt usw. entwickeln. Treibende Kräfte sind die Regierungen, die sich in der jeweiligen Gesellschaft auf eine ausreichend große Anhängerschaft stützen können.

Gegen derartige Tendenzen und Kräfte ist die EU ebenfalls nicht gefeit, aber bisher konnten sie aufgehalten werden. Die globale Zivilisation (im positiven Sinne) hat in der EU einen stabilen Pfeiler. Dies ist der historische Moment, um die Idee von der Einheit, die bisher aus historischen Gründen dem europäischen Selbstzweck diente, zu erweitern.

Denn der Zweck der europäischen Einheit liegt im 21. Jahrhundert in der Verteidigung und der Entwicklung der globalen Zivilisation. In gewissem Sinn ist sie damit mehr dem Außen als dem Innen verpflichtet, aber das Europa der EU wird auch sein eigenes Niveau an Wohlstand, Frieden und Sicherheit nur halten können, wenn es sich für die globale Zivilisation engagiert. Die EU könnte das tun, da ihre politische Praxis als positives Beispiel innerhalb der globalen Zivilisation angesehen werden kann.

Die globale Verflechtung der EU legt einen weiteren Gedanken nahe. Bisher wurde der Erweiterungsgedanke der EU immer auch an die geografische Nachbarschaft geknüpft, was in der Tat praktische Vorteile hat. Ist nun aber im 21. Jahrhundert der Daseinsgrund der EU nicht mehr in einer möglichst vollständigen Einheit eines historischen Europas unter dem Dach nur einer Organisation zu sehen, sondern in globalen Aufgabenstellungen, dann wären z.B. Erweiterungsgespräche mit Kanada – die derzeit niemand anstrebt – sehr viel sinnvoller als mit manchem europäischen Land, das noch nicht Mitglied der EU ist. Die kanadische Außenministerin Chrystia Freeland hat in einer Rede vom 6. Juni 2017 vor dem House of Commons in Ottawa die internationalen Prinzipien und Werte Kanadas dargelegt.²⁵ Inhaltlich ist die Nähe zur EU überdeutlich, zumal Kanada ähnliche Schlussfolgerungen aus der politischen Wende der USA unter Präsident Trump zieht wie die deutsche Bundeskanzlerin. Ministerin Freeland widmete sich ausführlich einer historischen Bilanz des internationalen Systems seit der Zwischenkriegszeit und sprach sich im Bewusstsein dieser historischen Perspektive gegen die nationale Abschottungspolitik der USA seit Beginn des Jahres 2017 aus. Im Übrigen grenzen Kanada und die EU bei Saint-Pierre-et-Miquelon (die Inseln gehören zu Frankreich) direkt aneinander, es wäre sogar die informelle Bedingung der Grenznachbarschaft erfüllt. Jedenfalls ist es an der Zeit, das Thema »Erweiterung der EU« notfalls mit unorthodoxen Vorschlägen aus dem aktuellen Starrkrampf zu befreien.

Schluss

Die im »Jahrmarkt der Ideen« aufgeführte Vielzahl und Vielfalt an Reformvorschlägen betrifft vor allem das operative politische und institutionelle Tagesgeschäft der EU, das wieder besser funktionieren muss. Die – das ist zu wiederholen – richtigen Zielsetzungen gemäß EU-Verträgen ernsthaft umsetzen zu können, hat ebenso große Bedeutung. Darüber hinaus hängt unsere Zukunft davon ab, dass die in den Verträgen und der Grundrechtecharta formulierten Prinzipien und Werte endlich ernst genommen werden.

Dies alles erschöpft sich aber letztlich in einer EU-europäischen Körperbeschau, die im globalen Zeitalter nicht mehr genügt. Deshalb muss zuerst die Europaidee zukunfts-fähig weiterentwickelt werden, wie ich das im Kapitel »Mehr Demokratie wagen« versucht habe. Im 21. Jahrhundert bedeutet der Nationalismus, den die EU-Staaten vor rund einem Jahrzehnt in Lissabon weit in die EU-Verträge haben vordringen lassen, kleinteiligen Provinzialismus. Doch der EU obliegen nicht nur Aufgaben im Inneren, sondern vor allem nach außen hin. Dort aktiver zu sein, liegt im ureigenen Interesse der EU, da die jetzige europäische Zivilisation weitgehend von dem geprägt ist, was ich als die positiven Elemente einer globalen Zivilisation beschrieben habe. Die negativen Elemente finden sich genauso, aber in deutlich geringerem und in einem bisher beherrschbaren Umfang.

Die 1993 bzw. 1996 von Samuel Huntington initiierte Debatte über das von ihm prophezeite Aufeinanderprallen von Kulturen,¹ die bis heute weltweit geführt wird, hat den Blick darauf verstellt, dass wir es längst mit einer einzigen globalen Zivilisation zu tun haben, die aber durch zum Teil sehr verschiedene, einander widersprechende Tendenzen charakterisiert wird. Es geht nicht um den *clash of civilisations*, sondern darum, welche Tendenz oder Tendenzen sich durchsetzen. Soll sich die Option »Friede + Freiheit + Wohlstand + wärmende Gesellschaft + Demokratie + Rechtsstaat + Menschenrechte« durchsetzen, was im höchsten Interesse Europas liegt, muss die EU ihre Rolle als einflussreicher Akteur annehmen. Dass die USA sich an solchen Vorhaben nicht mehr beteiligen wollen, kann auch als Chance gesehen werden.

Die EU braucht für diese Rolle ein solides Fundament, das eine Politik der inneren Demokratisierung schaffen kann, die sich nach dem

Leitsatz »Wir wollen mehr Demokratie wagen« richten muss. Meine Zusammenfassung der Idee Europa, wie sie sich nach dem Zweiten Weltkrieg herausgebildet hat, aus dem Kapitel »Die Europäische Union als Ausdruck der ›Idee Europa‹« möchte ich in diesem Zusammenhang noch einmal in Erinnerung rufen (1). Sie wäre allerdings, wie unter (2) angefügt, zu ergänzen:

(1) Europäische Staaten, deren Verfassungen auf Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechte, Achtung der Menschenwürde und der Grundfreiheiten gegründet sind, arbeiten für das Ziel eines dauerhaften und allgemeinen Friedens im Innern wie im Äußern sowie zur Mehrung des Wohlstandes für alle so eng wie möglich zusammen, indem sie kontinuierliche Beratung und gegenseitiges Ratgeben institutionalisieren. Sie gründen dafür gemeinsame Institutionen auf der Grundlage eines völkerrechtlichen Vertrages (EU-Vertrag), damit diese Ziele erreicht werden. Sie übertragen für diesen Zweck ein Stück Souveränität auf diese Institutionen, arbeiten in gegenseitiger Achtung zusammen, gehen ehrlich miteinander um, entwickeln die Ziele fort und respektieren die getroffenen Vereinbarungen. Über den Buchstaben des gemeinsamen Rechts hinaus verhalten sie sich solidarisch und zuverlässig.

(2) Die in der EU vereinigten Staaten, zu denen auch außereuropäische Staaten wie Kanada gehören könnten, nehmen ihre Verantwortung gegenüber der globalen Zivilisation wahr, indem sie diese im Sinne der wärmenden Gesellschaft fördern und verteidigen. Dazu ist die weitere Entwicklung der Demokratie erforderlich. Die politischen Rechte und die Wahlrechte der Bürgerinnen und Bürger werden erweitert, um die gesellschaftlich-politische Legitimation der EU auf eine breite Grundlage zu stellen.

Anmerkungen

Einleitung

- 1 Siehe <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=CV%20724%-202003%20REV%201> [23. 10. 2017].
- 2 Siehe die EU-Information (13. 6. 2017) hierzu: http://ec.europa.eu/germany/news/keine-umverteilung-von-fluechtlingen-kommission-geht-gegen-tschechien-ungarn-und-polen-vor-o_de [23. 10. 2017].
- 3 Die Problematik wird ausgehend vom polnischen Fall sehr gut hier dargestellt: Waldemar Hummer, »*Noch ist Polen nicht verloren*«, *es ist aber völlig isoliert* ... Wien (8.2017): <http://oegfe.at/wordpress/2017/04/noch-ist-polen-nicht-verloren-es-ist-aber-voellig-isoliert/> [23. 10. 2017].
- 4 Alle Fakten zu diesen Vorgängen siehe auf der Homepage der Universität: <https://www.ceu.edu/category/istandwithceu>.
- 5 Die EU informiert über alle Vertragsverletzungsverfahren auf einer speziellen Seite; zu Ungarn siehe: http://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/infringement_decisions/index.cfm?lang_code=DE&r_dossier=&noncom=0&decision_date_from=&decision_date_to=&active_only=0&EM=HU&title=&submit=Suche [23. 10. 2017].
- 6 Das Reflexionspapier COM(2017) 291 (31. 5. 2017) kann auf der Kommissionsseite heruntergeladen werden: https://ec.europa.eu/commission/publications/reflection-paper-deepening-economic-and-monetary-union_de [23. 10. 2017].

Wie Europa wurde, was es ist

- 1 Mark Mazower, *Dark Continent: Europe's Twentieth Century*, London 1998; Eric J. Hobsbawm, *Age of Extremes. The Short Twentieth Century. 1914–1991*, London 1994.
- 2 Bei der Benutzung des Ngram Viewer von Google Books und der Interpretation der Ergebnisse sind verschiedene methodische und theoretische Festsetzungen zu beachten, siehe: <https://books.google.com/ngrams/info>.
- 3 Jede der Sprachen kennt mehrere Wörter, um die Bedeutung von »Glück« auszudrücken. Die Recherche wurde aus Gründen der einfachen Darstellung auf jeweils nur einen Begriff beschränkt.
- 4 Modellstudie: Robert Mauzi, *L'Idée de bonheur dans la littérature et la pensée française au XVIII^e siècle*, Paris 1994. (Bibliothèque de l'évolution de l'humanité.)
- 5 Vertrag als PDF downloadbar: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:11957E/TXT&from=DE> [23. 10. 2017].

- 6 Siehe <http://unsdsn.org/> [23. 10. 2017].
- 7 John Helliwell / Richard Layard / Jeffrey Sachs (Hrsg.), *World Happiness Report 2017*, unter Mitarb. von Jan-Emmanuel De Neve / Haifang Huang / Shun Wang, veröffentlicht 20. 3. 2017 unter: https://s3.amazonaws.com/sdsn-whr2017/HR17_3-20-17.pdf; s. a.: <http://worldhappiness.report/>.
- 8 Ebd., Details zur OECD, S. 10.
- 9 Liechtenstein, Monaco etc. sind im Bericht nicht berücksichtigt.
- 10 Details im *World Happiness Report 2017*, (s. Anm. 7), Kap. 2.2, S. 18–24.
- 11 Auf EFTA und Brüsseler Pakt bzw. Westeuropäische Union soll hier wegen ihrer geringeren Bedeutung nicht eingegangen werden.
- 12 Mitgliederliste: <http://www.oecd.org/about/membersandpartners/> [23. 10. 2017].
- 13 Die Bewegung besteht noch heute: <http://europeanmovement.eu/>.
- 14 Details, die einzelnen Gebiete betreffend, sind in den Verträgen geregelt.
- 15 Wolfgang Schmale, *Geschichte und Zukunft der Europäischen Identität*, Stuttgart 2008, S. 113 f.
- 16 Das Vereinigte Königreich bleibt bis März 2019 Mitglied der EU und wird daher im Allgemeinen mitgezählt.
- 17 Platzierungen im *World Happiness Report 2017* (s. Anm. 7): Albanien: 109, Bosnien-Herzegowina: 90; Kosovo: 78, Mazedonien: 92, Moldawien: 55, Montenegro: 83, Serbien: 73, Ukraine: 132, Weißrussland: 67.
- 18 Philipp Ther, *Die neue Ordnung auf dem alten Kontinent. Eine Geschichte des neoliberalen Europa*, Berlin 2014.
- 19 Grafik erstellt am 3.5.2017.
- 20 Nach Eurostat: <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/mapToolClosed.do?tab=map&init=1&plugin=1&language=de&pcode=tesem140&toolbox=types#> [23. 10. 2017].
- 21 Deutsch: Robert Kagan, *Macht und Ohnmacht. Amerika und Europa in der neuen Weltordnung*, München 2004.
- 22 Wolfgang Schmale, »Europa als Paradiesgarten. Zum politischen Gebrauch von Metaphern«, in: Siegfried Lamnek / Marie-Theres Tinnefeld (Hrsg.), *Privatheit, Garten und politische Kultur. Von kommunikativen Zwischenräumen*, Opladen 2003, S. 238–254.
- 23 Beispiel: Niko Paech, »Flucht ins vermeintliche Paradies Europa« (3.1.2017): <http://www.zeit.de/wirtschaft/2017-01/europa-fortschritt-wachstum-industrie-digitalisierung-oekologie-klimawandel/seite-2> [23. 10. 2017].
- 24 Rumänien: <http://www.worldbank.org/en/country/romania/overview> [23. 10. 2017]; Ghana: <http://data.worldbank.org/country/ghana?view=chart> [23. 10. 2017].
- 25 Deutschland: <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD?locations=DE> [23.10.2017]. EU: <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/249069/umfrage/bruttoinlandsprodukt-bip-pro-kopf-in-der-europaeischen-union-eu/> [19. 10. 2017]. Der Euro-Wert wurde in US-Dollar

- (1 Euro = rund 1,07 \$) umgerechnet, Stand 19. 3. 2017. Da Eurostat die BIP-Werte in Kaufkraftstandards angibt, wurde hier auf das Portal [statista.com](http://www.statista.com) ausgewichen.
- 26 Die Statistiken fallen je nach Kriterien, was ein Amoklauf ist, unterschiedlich aus. Einen brauchbaren Einblick gibt: <http://www.motherjones.com/politics/2012/12/mass-shootings-mother-jones-full-data/> [23. 10. 2017]. Zum Magazin *Mother Jones*: <http://www.motherjones.com/about> [23. 10. 2017]. Weiteres bietet das US Bureau of Labor Statistics: <https://www.bls.gov/>, wo man am besten nach »mass shootings« sucht.
 - 27 Exponent dieser extremen Rechten ist Stephen Bannon, der bis zu seiner Entlassung am 18. 8. 2017 entscheidenden Einfluss auf Präsident Trump hatte. Vgl. z. B. Norbert Finzsch, »Steve Bannon. Der Trump-Flüsterer«, in: *Zeit online* (5. 2. 2017): <http://www.zeit.de/politik/ausland/2017-02/steve-bannon-donald-trump-chefberater-alternative-rechte> [23. 10. 2017].
 - 28 Der Begriff hat sich eingebürgert; aus der Literatur vgl. Walter Laqueur, *Putinismus. Wohin treibt Russland?* Berlin 2015.
 - 29 Vgl. exemplarisch: Garance Le Caisne, *Codename Caesar. Im Herzen der syrischen Todesmaschinerie*, München 2016.
 - 30 Beispielsweise Adrian Lobe, »Wird Algerien gerade zum nächsten Syrien?«, in: *Die Welt* (29. 2. 2016): <https://www.welt.de/politik/ausland/article152741284/Wird-Algerien-gerade-zum-naechsten-Syrien.html> [23. 10. 2017].
 - 31 Die Festlegung von Obergrenzen bezüglich der Wattleistung für Haushaltsgeräte, die Abschaffung der alten Glühbirne und Ähnliches mehr resultiert aus den Klimazielen, die sich die EU gesetzt hat. Der Energieverbrauch muss reduziert werden, um fossile umweltverschmutzende Energieträger durch »saubere« Energien wie Wind, Sonne und Wasser umfassend ersetzen zu können.
 - 32 Einen europäischen Überblick findet man bei der Bundeszentrale für politische Bildung: <http://www.bpb.de/politik/extremismus/rechtspopulismus/240093/rechtspopulismus-im-europaeischen-vergleich-kernelemente-und-unterschiede> [23. 10. 2017].
 - 33 Wolfgang Schmale, »Europa 2016 – eine Bilanz«, in: W. S., *Blog »Mein Europa«* (29. 12. 2016): <http://wolfgangschmale.eu/europa-2016-bilanz/> [Abs. Nr. 1–12: »Das 20. Jahrhundert ist noch nicht beendet«].
 - 34 <http://pulseofeuropa.eu/>. Am 23. 10. 2017 hatten sich Bürgerinnen und Bürger in bereits 21 Ländern der Initiative angeschlossen.
 - 35 Amtliche Ergebnisse: <http://wahl16.bmi.gv.at/>.
 - 36 Liste der Mitglieder und Beobachter siehe Europarat: <http://www.coe.int/de/web/portal/47-members-states> [23. 10. 2017].
 - 37 Jens Fischer, *Eurasismus: Eine Option russischer Außenpolitik?* Berlin 1998; Stefan Wiederkehr, *Die eurasische Bewegung. Wissenschaft und Politik in der russischen Emigration der Zwischenkriegszeit und im postsowjetischen*

Russland, Köln 2007. Claus Leggewie, *Anti-Europäer. Breivik, Dugin, al-Suri & Co.*, Berlin 2016.

- 38 Infos zur Östlichen Partnerschaft: <http://www.consilium.europa.eu/de/policies/eastern-partnership/> [23. 10. 2017].

Die Europäische Union

- 1 BVerfG, Urteil vom 12.10.1993 (2 BvR 2159/92; 2 BvR 2134/92). Der Text wird als PDF zur Verfügung gestellt von: Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht: <http://www.mpil.de/files/pdf3/Maastricht.pdf> [23. 10. 2017].
- 2 Draft Treaty establishing the European Union (14. 2. 1984), abrufbar in der Quelldatenbank der Uni Luxemburg: https://www.cvce.eu/en/obj/draft_treaty_establishing_the_european_union_14_february_1984-en-0c1f92e8-db44-4408-b569-c464cc1e73c9.html [23. 10. 2017].
- 3 EuGH, Urteil vom 14.3.2017 (Zeichen: ECLI:EU:C:2017:204; Rechtssache: C-188/15), Urteilswortlaut: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=188853&pageIndex=0&doclang=DE&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=1082039> [23. 10. 2017].
- 4 Die wichtigsten Dokumente zur KSZE und OSZE können von der Seite der Organisation heruntergeladen werden: <http://www.osce.org/resources/csce-osce-key-documents> [23. 10. 2017].
- 5 PDF zum Download auf der OSZE-Seite: <http://www.osce.org/de/mc/39518> [23. 10. 2017].
- 6 Protokoll der ersten Ratstagung: <http://www.consilium.europa.eu/de/history/?taxId=600&p=1> [23. 10. 2017].
- 7 Wolfgang Schmale, »Die Krise der Europaidee«, in: *Wiener Zeitung* (23. 9. 2016).
- 8 Alan S. Milward, *The European Rescue of The Nation-State*, London 1994.

Der EU-Vertrag oder Wie ernst nimmt sich die EU?

- 1 *Im Kern verrottet?* ist der Titel eines Buches von Peter Glotz aus dem Jahr 1996. Inhaltlicher Bezug war nicht die EU, sondern die Universität.
- 2 Sinngemäß ebenso Art. 77.4 des Vertrags über die Arbeitsweise der EU.
- 3 Die Genese des Subsidiaritätsprinzips wurde aufgearbeitet von Marius Wiher, *Subsidiarität in der Schweiz und der Europäischen Union*, Masterarbeit, Wien 2016: http://othes.univie.ac.at/42321/1/2016-05-06_1349284.pdf.
- 4 Wilfried Loth, *Building Europe. A History of European Unification*, Berlin 2015, S. 322.

- 5 Die Phrase »Brüssel/EU ist nicht zuständig« kann in verschiedenen Sprachen mit einem Browser recherchiert werden (z. B. »UE n'a pas la compétence« oder »EU has no competence« usw.).
- 6 Wörtlich: »Die Werte, auf die sich die Union gründet, sind die Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und die Wahrung der Menschenrechte einschließlich der Rechte der Personen, die Minderheiten angehören. Diese Werte sind allen Mitgliedstaaten in einer Gesellschaft gemeinsam, die sich durch Pluralismus, Nichtdiskriminierung, Toleranz, Gerechtigkeit, Solidarität und die Gleichheit von Frauen und Männern auszeichnet.«
- 7 Erklärung der führenden Vertreter von 27 Mitgliedstaaten und des Europäischen Rates, des Europäischen Parlaments und der Europäischen Kommission / Erklärung von Rom (25. 3. 2017), S. 2: <http://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2017/03/25-rome-declaration/> [23. 10. 2017].
- 8 Zu den unterschiedlichen Theorie- und Analyseansätzen in der Forschung zur europäischen Integration siehe: Katharina Holzinger / Christoph Knill / Dirk Peters [u. a.] (Hrsg.), *Die Europäische Union. Theorien und Analysekonzepte*, Paderborn 2005, zu Spillover siehe S. 34–36.
- 9 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, Titel V: *Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts*, Kap. 1, Allgemeine Bestimmungen.

Nationalstaat und Nationalismus in der EU

- 1 Ausführlich: Wolfgang Reinhard, *Geschichte der Staatsgewalt. Eine vergleichende Verfassungsgeschichte Europas von den Anfängen bis zur Gegenwart*, München 32003; W. R., *Geschichte des modernen Staates. Von den Anfängen bis zur Gegenwart*, München 2016 (Beck'sche Reihe, 2423).
- 2 Als Darstellungen zu empfehlen: Benjamin Lieberman, *Terrible Fate. Ethnic Cleansing in the Making of Modern Europe*, Chicago 2006; Philipp Ther, *Die dunkle Seite der Nationalstaaten. Ethnische Säuberungen im modernen Europa*, Göttingen 2011.
- 3 Basisinformation bei Eur-Lex: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=URISERV%3A10107>.
- 4 Tony Judt, *Geschichte Europas von 1945 bis zur Gegenwart*, München 2006.
- 5 Claus Leggewie / Anne Lang, *Der Kampf um die europäische Erinnerung. Ein Schlachtfeld wird besichtigt*, München 2010 (Beck'sche Reihe, 1835).
- 6 Daniel Levy / Natan Sznaider, *Erinnerung im globalen Zeitalter: Der Holocaust*, Frankfurt a. M. 2001.
- 7 Weitere Informationen: Agentur der Europäischen Union für Grundrechte: <http://fra.europa.eu/de/search/node/Holocaust> [23. 10. 2017]; International Holocaust Remembrance Alliance: dort ist u. a. die *Erklärung des Stockhol-*

- mer *Internationalen Forums über den Holocaust* in mehreren Sprachen zu finden: <https://www.holocaustremembrance.com/de/about-us-stockholm-declaration/erkl%C3%A4rung-des-stockholmer-internationalen-forums-%C3%BCber-den-holocaust> [23. 10. 2017]; Forschung mit EU-Unterstützung: European Holocaust Research Infrastructure: <https://www.ehri-project.eu/about-ehri> [23. 10. 2017].
- 8 Ausführliche Analyse der aktuellen polnischen Geschichtspolitik: Katrin Stoll / Sabine Stach / Magdalena Saryusz-Wolska, »Verordnete Geschichte? Zur Dominanz nationalistischer Narrative in Polen. Eine Einführung«, in: *Zeitgeschichte-online* (19. 7. 2016): <http://www.zeitgeschichte-online.de/thema/verordnete-geschichte-zur-dominanz-nationalistischer-narrative-polen>.
 - 9 Volker M. Heins, *Der Skandal der Vielfalt. Geschichte und Konzepte des Multikulturalismus*, Frankfurt a. M. 2013.
 - 10 Aus den zahlreichen Presseberichten vgl. z. B. *Süddeutsche Zeitung* (9. 2. 2016): <http://www.sueddeutsche.de/politik/seehofer-im-unrechtsstaat-1.2855894> [23. 10. 2017].
 - 11 Siehe Wolfgang Schmale, »Das 20. Jahrhundert ist noch nicht beendet«, in: W. S., *Blog »Mein Europa«* (29. 12. 2016), Abs. 7: <http://wolfgangschmale.eu/europa-2016-bilanz/> [23. 10. 2017].
 - 12 Zahlreiche Zeitungsartikel sind diesem Konflikt bereits gewidmet worden, siehe z. B.: Konrad Schuler, »Kaczynski gegen Tusk. Im polnischen Krieg der Worte«, in: *FAZ* (4. 4. 2017): <http://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/in-polen-diskreditiert-kaczynski-tusk-mit-einer-verschwörungstheorie-14957532.html> [23. 10. 2017].
 - 13 Vgl. den Bericht von Oxfam, »A Dangerous ›Game‹. The Pushback of Migrants, Including Refugees, at Europe's Borders« (6. 4. 2017): https://www.oxfam.de/system/files/balkan-bericht_a_dangerous_game_o.pdf [23. 10. 2017].
 - 14 Zahlreiche Presseberichte, z. B. »Umstrittenes Gesetz in Dänemark. Polizei nimmt Flüchtlingen knapp 16 000 Euro ab«, in: *Spiegel online* (4. 11. 2016): <http://www.spiegel.de/politik/ausland/fluechtlinge-in-daenemark-polizei-nimmt-asylbewerbern-knapp-16-000-euro-ab-a-1119672.html> [23. 10. 2017].
 - 15 Daniel Cohn-Bendit / Thomas Schmid, *Heimat Babylon. Das Wagnis der multikulturellen Demokratie*, Hamburg 1992.
 - 16 Video und schriftliche Fassung der Rede: <http://www.telegraph.co.uk/news/2017/01/17/theresa-mays-brexit-speech-full/> [23. 10. 2017].
 - 17 Eine Kopie des Briefes hat die *Süddeutsche Zeitung* veröffentlicht: <http://www.sueddeutsche.de/politik/dokumentation-mays-brexit-brief-an-die-eu-1.3442699> [23. 10. 2017].
 - 18 *Wiener Zeitung* (6. 4. 2017), S. 6; vgl. auch *The Guardian* (5. 4. 2017):

- <https://www.theguardian.com/commentisfree/2017/apr/05/global-britain-brexit-financier-arms-merchant-brutal-dictators> [23. 10. 2017].
- 19 Aktuelle Mitglieder: <http://www.europarl.europa.eu/meps/de/search.html?politicalGroup=4907> [23. 10. 2017].
 - 20 Ebd.
 - 21 Zu allen Parteien und Abgeordneten liegen beispielsweise Wikipedia-Artikel vor.
 - 22 Entschließung des Europäischen Parlaments (10. 6. 2015) zur Lage in Ungarn, 2015/2700(RSP): <http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2015/2700%28RSP%29> [23. 10. 2017].
 - 23 Der Text ist auf der FPÖ-Seite zu finden: <https://www.fpoe.at/themen/leit Antrag/antrag/> [23. 10. 2017].
 - 24 Übersichtskarte mit Kurzerläuterungen: <https://detektor.fm/wissen/verfassungsgerichte-in-europa> [23. 10. 2017].
 - 25 Allgemeine Informationen: <https://www.vfgh.gv.at/cms/vfgh-kongress/willkommen.html> [23. 10. 2017].
 - 26 Immanuel Kant, *Die Metaphysik der Sitten*, mit einer Einl. hrsg. von Hans Ebeling, Stuttgart 1990, S. 215 (Erster Teil: Metaphysische Anfangsgründe der Rechtslehre, § 61).
 - 27 https://www.cvce.eu/de/obj/dokument_uber_die_europaische_identitat_kopenhagen_14_dezember_1973-de-02798dc9-9c69-4b7d-b2c9-fo3a8db7da32.html [23. 10. 2017].
 - 28 Liah Greenfeld, *Nationalism: Five Roads to Modernity*, Cambridge 2019.
 - 29 Nach Eurostat: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Migration_and_migrant_population_statistics/de [23. 10. 2017].
 - 30 Über den derzeitigen Rechtsstand informiert die EU-Seite »Ihr Europa«: http://europa.eu/youreurope/citizens/family/children/benefits/index_de.htm [23. 10. 2017].
 - 31 Siehe die Berichte der Ligue des droits de l'homme (französische Liga für Menschenrechte), hier zum Jahr 2010: <http://www.ldh-france.org/sujet/racisme-antisemitisme/roms-gens-du-voyage/page/4/> [23. 10. 2017].

Identitätsdenken und Vielfalt

- 1 Gut zusammenfassend: Kersten Reich, »Konstruktivistische Ansätze in den Sozial- und Kulturwissenschaften«, in: Theo Hug (Hrsg.), *Die Wissenschaft und ihr Wissen*, Bd. 4, Baltmannsweiler 2001, S. 356–376: http://www.uni-koeln.de/hf/konstrukt/reich_works/aufsätze/reich_34.pdf [23. 10. 2017].
- 2 Charta der Grundrechte, Präambel: »In dem Bewusstsein ihres geistig-religiösen und sittlichen Erbes gründet sich die Union auf die unteilbaren und

universellen Werte der Würde des Menschen, der Freiheit, der Gleichheit und der Solidarität. Sie beruht auf den Grundsätzen der Demokratie und der Rechtsstaatlichkeit. Sie stellt den Menschen in den Mittelpunkt ihres Handelns, indem sie die Unionsbürgerschaft und einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts begründet.«

- 3 Die Rede ist auf der Bundespräsidenten-Seite zugänglich: http://www.bundespraesident.de/SharedDocs/Reden/DE/Christian-Wulff/Reden/2010/10/20101003_Rede.html [23. 10. 2017].
- 4 Han Entzinger / Godfried Engbersen, *Rotterdam: A Long-Time Port of Call and Home to Immigrants*, Washington, D.C. 2014: <http://www.migration-policy.org/research/rotterdam-long-time-port-call-and-home-immigrants> [23. 10. 2017].
- 5 Wien, Bevölkerung nach Migrationshintergrund und Geschlecht 2015 und 2016: <https://www.wien.gv.at/statistik/bevoelkerung/tabellen/bevoelkerung-migh-geschl-zr.html> [23. 10. 2017].
- 6 Migrationszahlen und Migrationspolitiken siehe im UN-Bericht »International Migration Policies« (2013): http://www.un.org/en/development/desa/population/publications/pdf/policy/InternationalMigrationPolicies2013/Report%20PDFs/z_International%20Migration%20Policies%20Full%20Report.pdf [23. 10. 2017].

Die Zukunft der EU

- 1 Die EU-Außenbeauftragte Federica Mogherini hat dazu im Juni 2016 ein Papier vorgelegt: »Eine globale Strategie für die Außen- und Sicherheitspolitik der EU«: https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/eugs_de_o.pdf [23. 10. 2017].
- 2 Exemplarisch: Daphne Büllsbach / Marta Cillero / Lukas Stolz (Hrsg.), *Shifting Baselines of Europe. New Perspectives Beyond Neoliberalism and Nationalism. European Alternatives*, Bielefeld 2017 (X-Texte zu Kultur und Gesellschaft).
- 3 Am 21. Juni 2017 begann in Kecskemét (Ungarn) der Prozess gegen elf angeklagte Schlepper, die 2015 mindestens 28-mal Flüchtlinge von der serbisch-ungarischen Grenze nach Österreich in Kühllastern transportierten. Im August 2015 wurde in Österreich am Rande der Autobahn von Ungarn nach Wien ein solcher Laster mit 71 erstickten Flüchtlingen entdeckt. Dieser Massenmord bildete ebenfalls ein Motiv für die deutsche Bundeskanzlerin, die Grenzen zu öffnen. Zum Prozess siehe zahlreiche Presseberichte, z. B. »Ungarn. Prozess um Erstickungstod von 71 Flüchtlingen hat begonnen«, in: *Zeit Online* (21. 6. 2017): <http://www.zeit.de/gesellschaft/zeitgeschehen/2017-06/ungarn-prozess-fluechtlinge-erstickungstod-kuehllastwagen> [23. 10. 2017].

- 4 Macrons Programm ist nachzulesen bei *Le Monde*: <http://www.lemonde.fr/personnalite/emmanuel-macron/programme/> [23. 10. 2017].
- 5 Reflexionspapier zur Vertiefung der Währungs- und Wirtschaftsunion (31.5.2017): https://ec.europa.eu/commission/publications/reflection-paper-deepening-economic-and-monetary-union_de.
- 6 Ebd., S. 18.
- 7 Ebd., S. 22.
- 8 Ebd., S. 27.
- 9 Pressemitteilung (30.11.2016): http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-4088_de.htm [23.10.2017].
- 10 Ausführungen von Federica Mogherini (7.6.2017): https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/27716/remarks-high-representative-president-federica-mogherini-reflection-paper-future-european_en [23. 10. 2017]; EU-Kommission, Pressemitteilung (7. 6. 2017): http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-1516_de.htm [23. 10. 2017].
- 11 Dachorganisation: European Movement International: <http://european-movement.eu/>.
- 12 Ulrike Guérot, *Warum Europa eine Republik werden muss! Eine politische Utopie*, Bonn 2016.
- 13 Antoine Vauchez, *Europa demokratisieren*, unter Mitarb. von Michael Halfbrodt. Hamburg 2016.
- 14 <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2017/DE/COM-2017-2025-F1-DE-MAIN-PART-1.PDF>.
- 15 Text der Rede: <http://www.elysee.fr/declarations/article/initiative-pour-l-europe-discours-d-emmanuel-macron-pour-une-europe-souveraine-unie-democratique/>; vgl. dazu Wolfgang Schmale, »Die Europarede von Emmanuel Macron vom 26. September 2017«, in: W. S.: *Blog »Mein Europa«* (1. 10. 2017), <http://wolfgangschmale.eu/die-europarede-von-emmanuel-macron-vom-26-september-2017/> [23. 10. 2017].
- 16 »Next Europe« ist ein internationales Projekt, das unter Leitung des Präsidenten der Europäischen Akademie der Wissenschaften und Künste steht: <http://www.euro-acad.eu/projects/next-europe/>.
- 17 <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm>.
- 18 Unterseite der Agentur: http://eacea.ec.europa.eu/citizenship/programme/action2_de.php.
- 19 Regierungserklärung von Bundeskanzler Willy Brandt vor dem Deutschen Bundestag in Bonn am 28. Oktober 1969, S. 2. PDF auf der Seite der »Bundeskanzler Willy Brandt-Stiftung« (1994 vom Deutschen Bundestag gegründet): http://www.willy-brandt.de/fileadmin/brandt/Downloads/Regierungserklaerung_Willy_Brandt_1969.pdf [23. 10. 2017].
- 20 Zahlen Eurostat: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Migration_and_migrant_population_statistics/de [23. 10. 2017].
- 21 Stichproben in der Liste der EP-Abgeordneten lassen den Schluss zu, dass

- das so gut wie nicht der Fall ist: <http://www.europarl.europa.eu/meps/de/full-list.html> [23. 10. 2017].
- 22 Zahlen Eurostat: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Migration_and_migrant_population_statistics/de [23. 10. 2017].
 - 23 Einen konzisen Überblick inkl. Tabelle bietet der Rechtssoziologe Kees Groenendijk bei der Bundeszentrale für politische Bildung: <http://www.bpb.de/gesellschaft/migration/kurzdossiers/184440/wahlrecht-fuer-drittstaatsangehoerige> [23. 10. 2017].
 - 24 UN International Migration Report 2015 (2016 veröffentlicht), S. 1: http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/publications/migrationreport/docs/MigrationReport2015_Highlights.pdf [23.10.2017].
 - 25 Die Rede ist auf der Webseite der kanadischen Regierung zugänglich: https://www.canada.ca/en/global-affairs/news/2017/06/address_by_ministerfreelandoncanadasforeignpolicypriorities.html [23. 10. 2017].

Schluss

- 1 Samuel P. Huntington, *Der Kampf der Kulturen. The Clash of Civilizations. Die Neugestaltung der Weltpolitik im 21. Jahrhundert*, München/Wien ⁶1997. Das Buch erschien 1993 zunächst auf Englisch, die deutsche Übersetzung wurde zuerst 1996 publiziert.

Literaturhinweise

Institutionen und Organisationen im Netz

Alle in diesem Buch erwähnten wichtigen Institutionen und Organisationen betreiben eigene Webseiten mit umfassenden Informationsangeboten und Originaldokumenten:

Europäischer Rat: Basisinfo: https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-council_de; Homepage: <http://www.consilium.europa.eu/de/european-council/>

Europäische Kommission: Basisinfo: https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-commission_de; Homepage: https://ec.europa.eu/commission/index_de

Rat der Europäischen Union / EU-Ministerrat: Basisinfo: https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/council-eu_de; Homepage: <http://www.consilium.europa.eu/de/home/>

Europäisches Parlament: Basisinfo: https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-parliament_de; Homepage: <http://www.europarl.europa.eu/portal/de>

Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH): Basisinfo: https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/court-justice_de; Homepage: https://curia.europa.eu/jcms/jcms/j_6/de/

Europäische Zentralbank: Basisinfo: https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-central-bank_de; Homepage: <http://www.ecb.europa.eu/home/languagepolicy/html/index.de.html>

Europäischer Rechnungshof: Basisinfo: https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-court-auditors_de; Homepage: <http://www.eca.europa.eu/de/Pages/ecadefault.aspx>

Europäischer Auswärtiger Dienst (EAD): Basisinfo: https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/eeas_de; Homepage: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en

Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA): Basisinfo: http://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-economic-social-committee_de; Homepage: <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.de.home>

Europäischer Ausschuss der Regionen (AdR): Basisinfo: http://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-committee-regions_de; Homepage: <http://cor.europa.eu/de/Pages/home.aspx>

Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA): Basisinfo: http://europa.eu/european-union/about-eu/agencies/fra_de; Homepage: <http://fra.europa.eu/de>

Agentur der Europäischen Union für Netz- und Informationssicherheit (ENISA): Basisinfo: http://europa.eu/european-union/about-eu/agencies/enisa_de; Homepage: <https://www.enisa.europa.eu/>

Exekutivagentur Bildung, Audiovisuelles und Kultur (Education, Audiovisual and Culture Executive Agency – EACEA): Basisinfo: https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies/eacea_de; Homepage: https://eacea.ec.europa.eu/homepage_de

EU-Recht / Eur-Lex: Basisinfo: https://europa.eu/european-union/law/find-legislation_de; Homepage: Eur-Lex: <http://eur-lex.europa.eu/homepage.html?locale=de>

Europäische Investitionsbank (EIB): Basisinfo: https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-investment-bank_de; Homepage: <http://www.eib.org/index.htm?lang=de>

Europäischer Bürgerbeauftragter / Europäische Bürgerbeauftragte: Basisinfo: https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-ombudsman_de; Homepage: <https://www.ombudsman.europa.eu/de/home.faces>

Europäische Datenschutzbeauftragte (EDSB): Basisinfo: https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-data-protection-supervisor_de; Homepage: https://edps.europa.eu/edps-homepage_en?lang=de

Agentur für die Grenz- und Küstenwache (Frontex): Basisinfo: https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies/frontex_de; Homepage: <http://frontex.europa.eu/>

Strafverfolgungsbehörde Europol: Basisinfo: https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies/europol_de; Homepage: <https://www.europol.europa.eu/>

Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union: <https://publications.europa.eu/de/web/about-us/who-we-are>

Computer Emergency Response Team (CERT): <https://www.enisa.europa.eu/topics/csirts-in-europe/capacity-building/european-initiatives/cert-eu>

Europäische Amt für Personalauswahl (EPSO): https://epso.europa.eu/home_de

Europäische Verwaltungsakademie: http://europa.eu/eas/index_de.htm

Forschungsliteratur

Dokumente und spezielle Literatur, die im Text zitiert wurden, sind in den Anmerkungen angegeben und werden hier nicht wiederholt. Die folgende Auswahl an Webangeboten und Literatur ergänzt die Anmerkungen. Zu jedem Themenfeld gibt es Tausende von Büchern, daher wurde auf Repräsentativität und leichte Zugänglichkeit der ausgewählten Titel geachtet.

Digitale, regelmäßig erscheinende und gratis nutzbare Medien zu Europa und EU

Robert Schuman Stiftung, Schuman Briefe: <http://www.robert-schuman.eu/de/der-brief/760>

Stiftung EURACTIV: <http://www.euractiv.de/>

Zentrum für Europäische Integrationsforschung: <https://www.zei.uni-bonn.de/publikationen>

Europablog »Mein Europa«: <http://wolfgangschmale.eu>

Geschichte/Kulturgeschichte Europas

Blickle, Peter (Hrsg.): Handbuch der Geschichte Europas. 9 Bde. Stuttgart 2002–2012. (*Umfassendes Handbuch in neun Bänden, 1000 vor Christus bis 1945.*)

Gehler, Michael: Europa. Von der Utopie zur Realität. Innsbruck 2014. (*Handlich und in einem Band.*)

Institut für Europäische Geschichte – IEG (Hrsg.): Europäische Geschichte Online (EGO). Mainz. Online: <http://ieg-ego.eu/> (*Die Geschichte Europas als digitaler Hypertext.*)

Judt, Tony: Geschichte Europas von 1945 bis zur Gegenwart. München 2006.

Köpke, Wulf / Schmelz, Bernd (Hrsg.): Das gemeinsame Haus Europa. Handbuch zur europäischen Kulturgeschichte. München 1999.

Landwehr, Achim / Stockhorst, Stefanie: Einführung in die europäische Kulturgeschichte. Paderborn 2008.

Leggewie, Claus / Lang, Anne: Der Kampf um die europäische Erinnerung. Ein Schlachtfeld wird besichtigt. München 2010.

Reinhard, Wolfgang: Geschichte der Staatsgewalt. Eine vergleichende Verfassungsgeschichte Europas von den Anfängen bis zur Gegenwart. München 32003.

– Geschichte des modernen Staates. Von den Anfängen bis zur Gegenwart. München 2016.

Schmale, Wolfgang: Geschichte Europas. Wien 2000 und 2001. (*Handlich und in einem Band.*)

– Mein Europa. Reisetagebücher eines Historikers. Wien 2013. (*Reise durch die Kulturgeschichte.*)

Ther, Philipp: Die neue Ordnung auf dem alten Kontinent. Eine Geschichte des neoliberalen Europa. Berlin 2014.

Vietta, Silvio: Europäische Kulturgeschichte. Eine Einführung. München 2007.

Europäische Union

Regelmäßig aktualisierte Nachschlagewerke

- Weidenfeld, Werner / Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Europa von A bis Z. Taschenbuch der europäischen Integration. Baden-Baden ¹2016.
– Jahrbuch der Europäischen Integration 2016. Baden-Baden 2016.

Geschichte der EU

- Brunn, Gerhard: Die Europäische Einigung. Von 1945 bis heute. Stuttgart ⁴2017. (Reclams Universal-Bibliothek. 18644.)
Elvert, Jürgen: Die europäische Integration. Darmstadt ²2013.
Hohls, Rüdiger / Kaelble, Hartmut (Hrsg.): Geschichte der europäischen Integration bis 1989. Stuttgart 2016. (*Kommentierte Dokumente.*)
Holzinger, Katharina / Knill, Christoph / Peters, Dirk [u. a.] (Hrsg.): Die Europäische Union. Theorien und Analysekonzepte. Paderborn 2005.
Loth, Wilfried: Europas Einigung. Eine unvollendete Geschichte. Frankfurt a. M. 2014.
Pichler, Peter: EUropa. Was die Europäische Union ist, was sie nicht ist und was sie einmal werden könnte. Graz 2016.
Schmale, Wolfgang: Geschichte und Zukunft der Europäischen Identität. Stuttgart 2008.
Thiemeyer, Guido: Europäische Integration. Motive, Prozesse, Strukturen. Köln/Wien 2010.

Geschichte der Europaidee

- Böttcher, Winfried: Klassiker des europäischen Denkens. Friedens- und Europavorstellungen aus 700 Jahren europäischer Kulturgeschichte. Baden-Baden 2014.
Heater, Derek: Europäische Einheit – Biographie einer Idee. Übers. und anno- tiert von Wolfgang Schmale und Brigitte Leucht. Bochum 2005.

Nation und Nationalismus

- Anderson, Benedict / Mergel, Thomas: Die Erfindung der Nation. Zur Karriere eines folgenreichen Konzepts. Nachw. von Thomas Mergel. Frankfurt a. M. ²2005.
Berding, Helmut (Hrsg.): Nationales Bewußtsein und kollektive Identität. Studien zur Entwicklung des kollektiven Bewußtseins in der Neuzeit. Bd. 2. Frankfurt a. M. ²1996.

- Gellner, Ernest: Nationalismus und Moderne. Berlin 1991.
 – Nationalismus. Kultur und Macht. Berlin 1999.
- Hobsbawm, Eric J.: Nationen und Nationalismus: Mythos und Realität seit 1780. Frankfurt a. M. 2005.
- Lieberman, Benjamin: Terrible Fate. Ethnic Cleansing in the Making of Modern Europe. Chicago 2006.
- Milward, Alan S.: The European Rescue of The Nation-State. London 1994.
- Salewski, Michael (Hrsg.): Nationale Identität und europäische Einigung. Göttingen/Zürich 1991.
- Sluga, Glenda: Internationalism in the Age of Nationalism. Philadelphia 2013. (Pennsylvania Studies in Human Rights.)
- Ther, Philipp: Die dunkle Seite der Nationalstaaten. Ethnische Säuberungen im modernen Europa. Göttingen 2011.

Demokratieprobleme

- Brunkhorst, Hauke (Hrsg.): Demokratie in der Weltgesellschaft. Baden-Baden 2009.
- Cohn-Bendit, Daniel / Schmid, Thomas: Heimat Babylon. Das Wagnis der multikulturellen Demokratie. Hamburg 1992.
- Goswinkel, Dieter: Schutz und Freiheit? Staatsbürgerschaft in Europa im 20. und 21. Jahrhundert. Berlin 2016.
- Guérot, Ulrike: Warum Europa eine Republik werden muss! Eine politische Utopie. Bonn 2016.
- Hennette-Vauchez, Stéphanie / Piketty, Thomas / Sacriste, Guillaume / Vauchez, Antoine: Für ein anderes Europa. Vertrag zur Demokratisierung der Eurozone. Unter Mitarbeit von Michael Bischoff. München 2017.
- Stourzh, Gerald: Die moderne Isonomie. Menschenrechtsschutz und demokratische Teilhabe als Gleichberechtigungsordnung: Ein Essay. Wien/Köln/Weimar 2015.
- Thiemeyer, Guido / Ullrich, Hartmut (Hrsg.): Europäische Perspektiven der Demokratie. Historische Prämissen und aktuelle Wandlungsprozesse in der EU und ausgewählten Nationalstaaten. Frankfurt a. M. 2005.
- Vauchez, Antoine: Europa demokratisieren. Unter Mitarbeit von Michael Halfbrodt. Hamburg 2016.
- Wirsching, Andreas: Demokratie und Globalisierung. Europa seit 1989. München 2014.

Globale Dimensionen

- Barnett, Michael: *Empire of Humanity. A History of Humanitarianism*. Ithaca/ NY 2013.
- Bayly, Christopher A.: *Die Geburt der modernen Welt. Eine Globalgeschichte 1780–1914*. Frankfurt a. M. [u. a.] 2008.
- Conrad, Sebastian: *Globalgeschichte. Eine Einführung*. München 2013.
- Gowin, Peter J. / Walzer, Nana: *Die Evolution der Menschlichkeit. Wege zur Gesellschaft von morgen*. Wien 2017.
- Heins, Volker M.: *Der Skandal der Vielfalt. Geschichte und Konzepte des Multikulturalismus*. Frankfurt a. M. 2013.
- Kühnhardt, Ludger / Mayer, Tilman (Hrsg.): *Bonner Enzyklopädie der Globalität*. Wiesbaden 2017.
- Levy, Daniel / Sznajder, Natan: *Erinnerung im globalen Zeitalter: Der Holocaust*. Frankfurt a. M. 2001.
- Münch, Richard: *Das Projekt Europa. Zwischen Nationalstaat, regionaler Autonomie und Weltgesellschaft*. Frankfurt a. M. 1995.
- Tester, Keith: *Humanitarianism and Modern Culture*. University Park / PA 2010. (Essays on Human Rights.)
- Wendt, Reinhard: *Vom Kolonialismus zur Globalisierung. Europa und die Welt seit 1500*. Paderborn 2016.

Zum Autor

Dr. Wolfgang Schmale ist Professor für Geschichte der Neuzeit an der Universität Wien. Er ist Mitglied der Europäischen Akademie der Wissenschaften und Künste sowie der Academia Europaea. Er gehört dem Wissenschaftlichen Beirat des »Haus der Europäischen Geschichte« (Brüssel) an. In seinem Blog »Mein Europa« (<https://wolfgangshmale.eu/>) kommentiert er aktuelle politische Entwicklungen.

