

Rede
im Sitzungssaal des „Senaats“ („Eerste Kamer der Staten-Generaal“)
(Erste Kammer des niederländischen Parlaments),
am Montag, dem 9. Mai 2011 (Europatag),
im „Binnenhof“, Den Haag/Niederlande

Europa und die Europäische Union

Die Europäische Union ist seit Jahren dabei, das Vertrauen ihrer Bürger zu verlieren. Das zeigen Meinungsumfragen ebenso wie die Ablehnung ihres ursprünglichen Verfassungsentwurfs in Frankreich und den Niederlanden, die in anderen Ländern bestätigt worden wären, wenn man die Bürger dort hätte abstimmen lassen. Trotzdem: das ist zwar eine schwierige Lage für die Union, aber die Einsicht in die Notwendigkeit einer europäischen Einigung ist nach wie vor viel größer als die Zustimmung zur Union in ihrer heutigen Form. Offenbar sehen die Bürger durchaus große Aufgaben für ein vereintes Europa, glauben aber nicht, dass diese Aufgaben durch die gegenwärtigen europäischen Institutionen erfüllt werden. Warum das so ist, erkennt man am besten, wenn man die Aufgaben der drei Gemeinschaften von 1956/57 mit jenen Aufgaben vergleicht, die die EU gegenwärtig wahrnimmt.

Das Integrationswerk der fünfziger Jahre war zunächst einmal eine Antwort auf die Erkenntnis, dass mit dem Ende des Zweiten Weltkriegs auch die Zeit der europäischen Kleinstaaten zu Ende ging. Man hoffte auf die Synergieeffekte des größer werdenden Wirtschaftsraums Europa, die in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) angelegt

waren, und erhoffte sich wohl auch, dass Europa infolgedessen in die Zeit des amerikanisch-russischen Dualismus und in die Zeit der Entkolonisierung stärker gehen könnte, als es die Einzelstaaten auch in ihrer Summe vermocht hätten.

Aber das alles waren Zukunftshoffnungen, nicht mehr; das haben die Väter des Vertragswerks immer wieder und deutlich bekundet. Im Vordergrund standen aber wohl die innereuropäischen Motive, vor allem die Sicherung des Friedens zwischen den Mitgliedsstaaten und zu diesem Zweck die Vergemeinschaftung der Verfügungsgewalt über die bisherigen Hauptstreitobjekte Kohle und Stahl. Dazu kam als völlig neue Aufgabe die gemeinsame Nutzung der Kernenergie in der Euratom-Gemeinschaft und dazu kamen ferner die Deutschland betreffenden Motive, die bei Deutschland einerseits und den fünf anderen Gründerstaaten zwar konträr liefen, aber zum gleichen Ergebnis führten: Frankreich, Italien und die Benelux-Staaten erhielten ein gewisses Mitspracherecht in Fragen der wieder erstarkenden deutschen Wirtschaft, Deutschland aber bekam die große Chance, im europäischen Kleid auf die ihm bisher verschlossene internationale Bühne zurückzukehren.

In der langen Zeit seit der Gründung der drei Gemeinschaften hat sich nun allerdings das Gewicht dieser Aufgaben merklich verschoben. Vor einem unkontrollierten Übergewicht Deutschlands besteht kaum mehr Angst, im Gegenteil wird es meist heftig gescholten, wenn es sich in einer Frage keine Führungsrolle zuschieben läßt. Kohle und Stahl sind keine umkämpften Streitobjekte mehr, sondern eher die Quelle von Problemen, und auch Euratom

hat kein halbwegs zentrales Gewicht innerhalb Europas mehr, seit die Kernkraft nur noch als Quelle von Gefahren betrachtet wird. Geblieben ist eigentlich nur die EWG, die sich auf den Weg zum gemeinsamen Markt gemacht und dabei erstaunliche Erfolge erzielt hat.

Wirklich beliebt gemacht hat sie sich damit allerdings auch nicht. Ursächlich dafür ist zu einem beträchtlichen Teil sicher die menschliche Neigung, positive Entwicklungen sehr schnell als selbstverständlich zu betrachten und statt eines Lobes lieber das zu kritisieren, was noch nicht so gut funktioniert. Noch wichtiger ist aber die unendliche Masse von Rechtsvorschriften, die die Organe der EU in die Welt setzen – ein Phänomen, das meist mit Vokabeln wie „Normenflut“ oder „Bürokratismus“ beschrieben wird.

Fragen muss man allerdings, woher die Lust zu einer solchen Normenüberproduktion kommt. Da mag natürlich der Herzenswunsch vieler Juristen (und Nichtjuristen!) eine Rolle spielen, einmal im Leben ein eigenes Gesetz oder eine eigene Verordnung zusammenzubasteln. Aber das allein kann es eigentlich nicht sein, selbst wenn man noch hinzunimmt, dass ein Gemeinsamer Markt wenigstens im Grundsätzlichen gleiche Bedingungen der Produktion und des Handels braucht. Ich glaube allerdings, dass hinter den Brüsseler Normenfluten noch mehr steckt: nämlich ein prinzipielles Mißverständnis vom Wesen, Charakter und Zukunft der EU. Bei vielen ihrer Repräsentanten herrscht nämlich – unreflektiert – die Ansicht vor, die EU sei nichts anderes als ein Staat im herkömmlichen Sinne, der den seit Jahrhunderten bestehenden Mitgliedsstaaten nur übergestülpt werden müsse, um allen Problemen gerecht zu werden. Das

mag ja so sein, aber man kann davon nicht einfach ungeprüft ausgehen; denn das Modell, wenn man es einmal für richtig hält, hat seine Folgen, von denen ich nur drei erwähnen möchte:

- Die Rechtsangleichung wird weit über die ökonomischen Notwendigkeiten hinaus zum Selbstzweck, ja zur Versuchung.
- Der bürokratische Aufbau, ohne den keine moderne Institution auskommt, wird in seiner Bedeutung total überschätzt. Und
- das Verständnis für den Wert unterschiedlicher Überzeugungen, Erfahrungen und Traditionen in den einzelnen Mitgliedsstaaten geht allmählich verloren.

Institutionen mit solchen Eigenschaften und Neigungen verarmen geistig, sie werden weltfremd und inflexibel und, vor allem, sie entfernen sich immer weiter von denen, für die sie eigentlich da zu sein hätten: von ihren Bürgern.

Meines Erachtens ist es ein prinzipieller Fehler, bei der Qualifizierung der EU nur mit dem Modell des Staates, und sei es auch des Bundesstaates, zu arbeiten. In der Geschichte hat es noch andere „transnationale“ Phänomene gegeben, die auf organisatorische Vereinheitlichung weitgehend verzichteten, dennoch über eine erhebliche Wirkungskraft verfügten und damit ebensogut zum Vorbild der EU hätten werden können wie der sogenannte moderne Staat. Ich will hier nur die beiden wichtigsten aufzählen: das Römische Reich bis zum allgemeinen Bürgerrecht, das Caracalla allen seinen Völkern verlieh, und das britische Empire bis zu seinem Untergang um die Mitte des 20. Jahrhunderts. Es ist hier nicht der rechte Ort, die

Lebensgesetze dieser Phänomene genau zu analysieren. Fest steht aber, dass sie generationenlang funktioniert haben, obwohl oder gerade weil sie den gewachsenen Unterschieden ihrer Mitglieder und den damit zusammenhängenden geistigen Haltungen ausreichend Raum ließen. Man braucht keines dieser Modelle für absolut ideal zu halten, um doch zu beklagen, dass bei der europäischen Integration nur der Gedanke an einen modernen Staat und nicht auch der Gedanke an sie zu Pate gestanden hat. Mit anderen Worten: Man hätte mehr, als das geschehen ist, zuerst nach den absehbaren Aufgaben der Gemeinschaften fragen und erst danach über ihre Organisation, Willensbildung und Instrumente entscheiden sollen.

Die Globalisierung, von der auch die EU fundamental beeinflusst wird, ist nie ein ausschließlich wirtschaftlicher Vorgang gewesen. Natürlich standen die ökonomischen Interessen der Kolonisatoren gerade in der ersten Phase der Globalisierung im Vordergrund. Aber die Kolonialvölker empfangen noch mehr, Gutes und Schlechtes: europäische Lebens- und Gesellschaftsformen, europäische Wissenschaften und Techniken, europäische Religionen und Philosophien, nicht zuletzt europäische Verwaltungs- und Regierungsformen. Beim Zusammenbruch der Kolonialsysteme und dem zunehmenden Erstarken der dadurch frei gewordenen Gesellschaften setzte aber – fast möchte man sagen: selbstverständlich – zugleich eine Gegenbewegung ein, die ich gern als Regionalisierung bezeichne und die häufig nichts anderes ist als die Revitalisierung der alten Denkgewohnheiten, Lebensformen und politischen

Praktiken. Man spricht davon meist als von der Rückkehr der frei gewordenen Völker zu ihrer „eigenen Identität“.

Verständlicherweise setzte diese Revitalisierung bei den verschiedensten Völkern und Staaten auf ganz unterschiedliche Weise an. In einigen Fällen führte sie zu nationalen Erneuerungen, in anderen erstreckte sie sich aber auf größere Bereiche, auf die Anhänger „transnational“ wirkender Religionen, auf die Erben uralter Kulturkreise usw. Beides hatte auch politische Konsequenzen: Über den herkömmlichen Staaten bildeten (und bilden) sich größere politische Einheiten heraus, Blöcke, Weltregionen oder wie man sie sonst nennen will. Sie sind nach Organisationsform und Organisationsdichte untereinander höchst verschieden und unterscheiden sich auch nach Wirksamkeit und Erfolgen deutlich. Aber sie bilden zunehmend eine eigenständige mittlere Ebene zwischen den alten Nationalstaaten und den insgesamt doch blaß gebliebenen UN. Die EU ist selbst ein Beispiel dafür.

Entscheidend ist nun, dass die Bildung dieser Blöcke sich genau an solchen Eigenschaften und Tendenzen orientiert, die nicht allen Völkern der Erde eigen sind, sondern an solchen, durch die sich die beteiligten Völker ganz bewußt von allen anderen abgrenzen. Das wird seine Folgen haben. Man muß gar nicht an Huntingtons Clash of Civilizations glauben, um es doch für sehr wahrscheinlich zu halten, dass im Verhältnis zwischen den Blöcken nicht automatisch Sympathie und Brüderlichkeit herrschen werden, sondern die Regeln einer heftigen Konkurrenz – die Regelverstöße natürlich auch. Das ist schon heute im Bereich der Wirtschaft

ein Problem, weil die „jungen Tiger“ und an ihrer Spitze die sogenannten BRIC-Staaten immer mehr Waren und Dienstleistungen anbieten können, von denen Europa bisher allein und gut gelebt hat, und weil sie das auf Grund der völlig anders gearteten Vorstellungen von Sozialpolitik viel billiger können als wir.

Aber es geht hier nicht nur um ein ökonomisches, sondern auch um ein geistiges Problem. Auf Grund ihrer gänzlich anders gearteten geistigen Vorstellungen vom Verhältnis zwischen Individuum und Kollektiv, vom Wert der Freiheit, von der Geltung und vom Inhalt der Menschenrechte und vielem anderen, was uns Europäern und unseren nordamerikanischen Freunden heilig ist, müssen wir auch mit einer tiefgreifenden Herausforderung unserer Fundamentalideen, mit ihrer Konkurrenz in der internationalen Politik und teilweise sogar mit entsprechenden Konfrontationen rechnen. Die heftigen Diskussionen über Universalität und Nichtuniversalität der Menschenrechte zeigen heute schon an, wohin der Hase läuft, und die Auseinandersetzungen darüber, ob es Völker gibt, die die Demokratie nicht wollen oder für sie von vornherein ungeeignet sind, ist nur ein zweites Beispiel für das, was ich meine. Weder Europa noch Nordamerika werden in diesen Auseinandersetzungen allein den Ton angeben, zumal man nicht einmal behaupten kann, dass ihre Völker von der Richtigkeit ihrer offiziell vertretenen Überzeugungen besonders tief ergriffen seien.

Unter diesen Umständen wird Europa alle Hände voll zu tun haben, um sich selbst, seine wirtschaftliche Prosperität und vor allem seine politisch-kulturelle Identität zu schützen. Das

haben die Väter der Integration gemeint, als sie sagten, die Zeit der Kleinstaaten sei vorbei, das haben die Völker gemeint, als sie die Schlagbäume an den Grenzen niederlegten, und das war wenigstens die Grundmelodie, wenn als eines der Integrationsziele immer wieder der Frieden genannt wurde – aber Frieden nicht nur in Europa und durch Europa, sondern auch Frieden für Europa!

Ich versuche eine Art Quersumme zu ziehen. Von den ursprünglichen Zielen, die die Europäischen Gemeinschaften verfolgten, hat sich mehr und mehr die Garantie des Wohlstandes in den Vordergrund geschoben. Alle anderen Ziele sind entweder in den Hintergrund getreten oder erreicht worden. Solche Entwicklungen sind in der Geschichte der Institutionen häufig zu beobachten, und meist sind sie mit der Übernahme völlig neuer Aufgaben durch eine zu ganz anderen Zwecken geschaffene Institution verbunden. Es ist ein Thema von allgemeiner historischer Bedeutung, dass Institutionen, die zu ganz anderen Zwecken entstanden sind, plötzlich vor der Notwendigkeit stehen, neue, ganz andere Aufgaben zu übernehmen und ihre inneren Strukturen diesen dann auch anzupassen. Ich halte es für ziemlich sicher, dass die EU heute in dieser Lage ist.

Dann gilt es zu überlegen: Eine Institution, die eigentlich den neuen Anforderungen gerecht werden müsste, schon weil ihre Bürger das von ihr erwarten, die aber stattdessen ihre bisherigen Aufgaben immer weiter ausdehnt, ja zu Tode reitet, verliert zwangsläufig das Vertrauen und damit die Loyalität eben dieser Bürger. Dass es, wie oft gesagt wird, keine

europäische Öffentlichkeit gibt und dass es unter ihren führenden Frauen und Männern kaum einmal eine echte Führungspersönlichkeit gibt, ist genau genommen nur eine andere Umschreibung des Problems. Das Problem aber ist, wie ich schon sagte, ein doppeltes:

1. Einmal geht es darum, die Prosperität und vor allem die politisch-kulturelle Identität zu schützen, und
2. weiterhin darum, Europa so schlank und damit reaktionsfähig zu erhalten, dass es dieser Herausforderung auch gerecht werden kann.

Beide Probleme sind in sich grundverschieden und können daher auch nur auf verschiedenen Pfaden angegangen werden.

Identität und Prosperität sind auf die Dauer nur durch eine ernsthafte Außenpolitik der Gemeinschaft zu erreichen. Das setzt natürlich eine Änderung der Verträge voraus; mit einem Kommissar und einigen Diplomaten ist da nichts zu gewinnen. Aber wieder ist es entscheidend, dass hier nicht das Modell des hergebrachten Staates und seiner Außenpolitik kopiert werden darf. Die Union muß sich streng und ehrlich auf die Vertretung wirklich gemeinsamer Interessen beschränken. Mehr will ich dazu nicht sagen, schon um den Zeitrahmen nicht zu sprengen.

Die zweite Forderung kann die EU aus sich heraus, das heißt ohne Änderung der Verträge erfüllen. Sie braucht sich dazu nur von der bisher eingerissenen Intensität zu trennen, mit der sie die Erfüllung ihrer vertraglich vorgesehenen Aufgaben betreibt. Das ist, wie Ihnen sicher

klar ist, zunächst das leidige Problem der Subsidiarität. Ich weiß natürlich auch, dass dieser Grundsatz heute schon mehrfach in den Verträgen niedergelegt ist. Aber das genügt nicht; denn Grundsätze dieser Art funktionieren nicht, wenn sie in jedem einzelnen Fall erst gerichtlich erstritten werden müssen und das zuständige Gericht dazu auch keine große Lust zeigt. Schon die handelnden Organe müssen von ihnen und ihrer Richtigkeit überzeugt sein, und ich frage mich wirklich, warum das im Leben der EU so schwer zu erreichen ist. Wenn sich daran nichts ändert, muß wohl an präventives Handeln der Mitgliedsregierungen gedacht werden, das heißt an den bewußten und planmäßigen Einsatz der Vetorechte, die sich aus den Verträgen ergeben. Freilich muss ich auch gestehen, dass Deutschland in dieser Frage bisher wenig Mut und Systemtreue bewiesen hat.

Ähnliche Maßregeln sind meines Erachtens angebracht, wo es zwar nicht um die Erweiterung der Unionszuständigkeit, wohl aber um die Intensität geht, mit der eine bereits vorliegende Zuständigkeit ausgeübt wird; ich will daran erinnern, dass hier das Thema „Normenflut“ sehr nahe liegt. Hier würde es schon ausreichen, wenn man sich auf den ursprünglichen Sinn des Rechtsinstituts „Richtlinie“ besänne, wie er auch in den Verträgen festgelegt ist. Sie soll bestimmen, was in einer konkreten Frage faktisch erreicht werden soll, nicht aber wie es erreicht werden soll – also keine Vollregelung wie in Gesetz und Verordnung, sondern lediglich ein Rahmen. Ich weiß natürlich auch, dass manche Mitgliedsstaaten das als Einladung zum Unterlaufen ganzer Richtlinien verstanden haben, und selbstverständlich muß

dem vorgebeugt werden. Aber das läßt sich auch anders ausschließen, etwa durch Selbsteintrittsrechte der Kommission bei allzu zögerlichem Vollzug.

Ich will zum Schluß kommen. Der EU in ihrer heutigen Form ist das Gewicht vieler ursprünglicher Aufgaben abhanden gekommen. Die Ziele, die an ihrer Wiege standen, sind teilweise erreicht, teilweise haben sie, wie gesagt, an Gewicht und Bedeutung für die Unionsbürger eingebüßt. Die Union hat darauf reagiert, indem sie Gewicht durch Penibilität ersetzt – was ihr zunehmend und zu Recht den Vorwurf der Verbürokratisierung eingebracht hat. Das mag sein. Fest steht aber folgendes: Das alles geschieht in einem Augenblick, in dem ein starkes Europa notwendiger wäre denn je. Aber ein bürokratisches Europa ist kein starkes, sondern ein schwaches Europa, und das ist das Letzte, was wir uns leisten sollten!