

Zentrum für Europäische Integrationsforschung
Center for European Integration Studies
Rheinische Friedrich-Wilhelms Universität Bonn



Discussion Paper

C225
2014

Ludger Kühnhardt

**Die proto-konstitutionelle
Etablierung der
europäischen Innenpolitik**
Rückblick und Ausblick auf
Bedingungen föderaler
Ordnung in Europa

ISSN 1435-3288

ISBN 978-3-941928-38-1

Zentrum für Europäische Integrationsforschung
Center for European Integration Studies
Rheinische Friedrich-Wilhelms Universität Bonn

Walter-Flex-Straße 3
D-53113 Bonn
Germany

Tel.: +49-228-73-1810
Fax: +49-228-73-1818
<http://www.zei.de>

Prof. Dr. Ludger Kühnhardt, Jahrgang 1958, ist seit 1997 Direktor am Zentrum für Europäische Integrationsforschung (ZEI) und Professor für Politische Wissenschaft an der Universität Bonn. Zwischen 1991 und 1997 war er Ordinarius für Politische Wissenschaft in Freiburg, wo er als Dekan seiner Fakultät auch in der akademischen Selbstverwaltung tätig war. Studium der Geschichte, Philosophie und Politischen Wissenschaft in Bonn, Genf, Tokio und Harvard. Dissertation zum Weltflüchtlingsproblem, Habilitation über die Universalität der Menschenrechte. Kühnhardt war Mitarbeiter von Bundespräsident Richard von Weizsäcker und Gastprofessor an renommierten Universitäten weltweit.

Von seinen Veröffentlichungen seien erwähnt: Europäische Union und föderale Idee, München 1993; Revolutionszeiten. Das Umbruchjahr 1989 im geschichtlichen Zusammenhang, München 1994 (türkische Ausgabe 2003); Von der ewigen Suche nach Frieden. Immanuel Kants Vision und Europas Wirklichkeit, Bonn 1996; Zukunftsdenker. Bewährte Ideen politischer Ordnung für das dritte Jahrtausend, Baden-Baden 1999; European Union-The Second Founding. The Changing Rationale of European Integration, Baden-Baden 2008 (2. erweiterte Auflage 2010); Crises in European Integration. Challenges and Responses, 1945-2005 (eds.), New York/Oxford 2009; Region-Building, 2 Bände, New York/Oxford 2010; Africa Consensus, Washington D.C. 2014.

Ludger Kühnhardt

Die proto-konstitutionelle Etablierung der europäischen Innenpolitik

Rückblick und Ausblick auf Bedingungen föderaler
Ordnung in Europa

Für Hans-Peter Schwarz zum 80.Geburtstag

I.

Hans-Peter Schwarz, am 13. Mai 1934 geborener Bonner Professor für Politische Wissenschaft und Zeitgeschichte, *public intellectual* und als solcher eine Institution der politischen Kultur dieses Landes, endete seine epochemachende Habilitationsschrift „Vom Reich zur Bundesrepublik“ mit einem aus der Perspektive von 1966 je nach Lesart trotzigen oder fatalistischen Satz: „Trotz aller Veränderungen, die inzwischen eingetreten sind, unterscheidet sich die Situation, der sich die Westdeutschen in den Jahren 1948 und 1949 gegenübersehen, nicht grundsätzlich von der des Jahres 1966: sie mussten und müssen in der Westbindung die Außenpolitik erkennen, die auf sie zugeschnitten ist und für die sich keine echte Alternative findet.“¹ Und 2014? Aus der Westbindung ist die nach Osten

1 Hans-Peter Schwarz, *Vom Reich zur Bundesrepublik. Deutschland im Widerstreit der außenpolitischen Konzeptionen in den Jahren der Besatzungsherrschaft 1945-1949*, 1. Auflage, Neuwied/Berlin: Luchterhand, 1966; 2. Neuauflage, Stuttgart: Klett-Cotta, 1980, Seite 695.

hin erweiterte Europäische Union und die ebenfalls nach Osten erweiterte NATO geworden. In beide eingebettet hat Deutschland seine Wiedervereinigung vollzogen. Östlich von Deutschland geht der Westen heute noch ein gutes Stück weiter. Die optimistischen Hoffnungen auf einen über die Ostgrenzen von EU und NATO hinausgehenden europäischen Normenexport durch Nachbarschaftspolitiken gen Osten und Süden allerdings sind wirkungsschwach geblieben. Die ruhige Magnetwirkung des westlichen Modells war erfolgreicher als der heute immer wieder neu versuchte proaktive Stabilitäts- und Normenexport über die West- und Südgrenzen hinaus. Stabilität und wechselseitige magnetische Bindung gibt es in Wirklichkeit auch 2014 nur in der Europäischen Union und der NATO beziehungsweise im Rahmen der um TTIP erweiterten Atlantischen Zivilisation.

1966 stellte Hans-Peter Schwarz im Rückblick auf die Entscheidungsjahre im Übergang vom Deutschen Reich zur Bundesrepublik (1945-1949) leitmotivisch drei Fragen: „War es möglich, die zukünftige deutsche Außenpolitik an anderen Prinzipien zu orientieren als die bisherige? Sollte der Nationalstaat weiterhin höchster Bezugspunkt außenpolitischen Handelns bleiben? Und welchen Platz konnte Deutschland im Staatensystem der Nachkriegswelt einnehmen?“² Die Kernantwort auf das Verhältnis von innerer Ordnung und äußerer Einordnung Deutschlands kann im Jahr 2014 nur lauten: „Der lange Weg zur Rückgewinnung der Souveränität durch eine gesamtdeutsche Regierung“³ führte in ein föderalisiertes Europa mit einem zunehmend verflochtenen System des Regierens auf mehreren Ebenen.

Dass die Europäische Union für Deutschland unentbehrlich ist, ist heute eine Selbstverständlichkeit in allen nur denkbaren Bereichen. Die allbekannten Argumente sollen hier nicht wiederholt werden. Aber umgekehrt: Wie viel Europa verträgt Deutschland? Pointiert zugespitzt: Zu sehr sich selbst genug, ist die Europäische Union in Deutschland noch immer nicht wirklich angekommen. Wir wissen, was wir von Europa denken, aber wir denken uns nicht konsequent als Teil dieses Europa, eines

2 Ebenda, Seite 641.

3 Ebenda, Seite 603.

Die proto-konstitutionelle Etablierung der europäischen Innenpolitik

Europa, das erst in allen seinen Facetten, mit allen seinen Widersprüchen, mit allen seinen Gegensätzen und Spannungen das Europa ist, das wir ob seiner Freiheit, seiner Vielfalt und seiner Möglichkeiten, in Frieden zu leben, so schätzen. Europa kommt in Deutschland seit längerer Zeit vorwiegend nurmehr als Eindringling vor, man braucht nur in den Zeitungen blättern: 12.000 Rumänen und Bulgaren leben in Duisburg; die Euro-Krise zwingt uns in Haftung für die Griechen; unterdessen haben wir faktisch eine geteilte Budgetsouveränität in der EU, auch wenn der Finanzminister dies nie zugeben würde; die Große Koalition laviert herum, um das unausweichliche Kapitulieren vor dem Europäischen Beihilferecht in Sachen erneuerbare Energien zu kaschieren; der agile Justizminister kassiert die geplante Gesetzgebung zur Vorratsdatenspeicherung, ehe hier ähnliches Unheil geschieht. Und dann: Das Bundesverfassungsgericht kapituliert vor der Euro-Rettungspolitik der EZB. Was ein Glück, dass es noch die Bundeskanzlerin gibt, die immer mal wieder in Brüssel zu nächtlicher Stunde einen Sieg erringt – eins zu null, sagen die Medien dann. Für nicht wenige ist Europa ein Eindringling.

Einer der Gründe hängt mit Verschiebungen in der politischen Kultur in Deutschland zusammen: In den verblichenen Zeiten der Bonner Republik wollte die Jugend nicht ohne Politik leben. Zusammengehalten wurde der fragmentierte, polarisierte Diskurs um die gleichen Grundfragen der Nachfolgeverantwortung für die deutsche Geschichte der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts. Heute muss Jugend nicht mehr Interesse an Politik haben, um gut leben zu können. Die Autorität der Politik ist geschwunden und man muss mit Sorge vernehmen, dass diese über merkwürdig weiche Themen wiedererobert werden soll: Die Bundesregierung will eine Strategie über das „bessere Leben“ in Deutschland entwickeln. Man hätte meinen können, schlimmer als der *veggie day* im vergangenen Bundestagswahlkampf 2013 werde es nicht kommen können. Wer nichts mehr zu sagen hat und keine Idee für das Land hat, vergreift sich an den letzten Freiheitsräumen seiner Bürger, um diese noch mehr der „Kultur des Kümmerns“ zu unterwerfen. Wenn überhaupt, wäre gelegentlich einmal eine Vergleichsstudie über das bessere Leben in Europa sinnvoll. Aber

Ludger Kühnhardt

auch hier darf man fragen: ist das Interesse an all unseren europäischen Partnern wirklich groß genug?

Deutschland beschäftigte sich seit 1989/90 viel mit sich selber, nur in umgekehrter Reihenfolge gegenüber den vorherigen Jahrzehnten. Bis zur Wiedervereinigung ging es um die Rehabilitation Deutschlands, die die Empfindungen und Empfindlichkeiten der anderen auf sich bezog. Heute geht es um die Wohlfühl-Republik, die sich auf sich selber bezieht anstatt ihre Diskussionen zu europäisieren und für andere Europäer sowie deren Perspektive auf das gemeinsame Gemeinwohl in Europa zu öffnen. Europa im Sinne der Sichtweise der Anderen in Europa wird eher auf Distanz gehalten; polemisch gewendet: man redet ja schließlich wieder Deutsch in Europa, das reicht manchem schon als (einseitig angelegter) Ausdruck der Vernetzung (und als Zeichen dessen, wo die Musik spielt). Ansonsten ist Europa Bürokratie, bürgerfern und nebulös. In Wirklichkeit wird der Bevölkerung ein echter europäischer Diskurs vorenthalten, gerade auch in Zeiten eines Wahlkampfes zum Europäischen Parlament. Solange die Politisierung der europäischen Innenpolitik sich nicht niederschlägt in europäischen Parteien, in europaweiten Talkshows in unseren öffentlichen Fernsehsendern und in der Einbeziehung der Argumente der anderen in die deutschen Wohlfühldebatten bleibt Europa das andere, das Gegenüber. Unsere politische Kultur des „Wir sind uns am liebsten selbst genug“ wird immer nur dann gerne um Europa erweitert, wenn wir erfreut zur Kenntnis nehmen können, dass irgendjemand in Europa sich an deutschen Maßstäben orientiert. Wir sind uns selber genug, schließlich zahlen wir schon, außerdem noch zu viel, für die anderen.

Kurz und etwas nüchterner gesagt: Das öffentliche Leben in Deutschland und unsere sozio-ökonomischen Abläufe vollziehen sich immer noch allzu häufig antizyklisch zum Rest Europas: Die Wiedervereinigung Deutschlands war für die anderen die Wiedervereinigung Europas. Das Nach-Wiedervereinigungs-Deutschland erlebte sich selbst als kranken Mann an Rhein und Spree, ohne die weit gravierenderen Reform-Roskuren anderer postkommunistischer Gesellschaften ausreichend wahrzunehmen. Dabei waren doch auch wir Deutsche eine postkommunistische Gesellschaft. Hartz IV als Akt der Reform des

Die proto-konstitutionelle Etablierung der europäischen Innenpolitik

westdeutschen Sozialstaats vollzog sich, bevor die anderen Westeuropäer überhaupt in die Krise rutschten. Deren Krise wiederum war auch unser Exporterfolg, was wir nicht gerne hören. Nun kommen also die jungen Spanier und gut ausgebildete Griechen zu uns – und was aus ihren Volkswirtschaften wird, die ebenso gut ausgebildete junge Menschen braucht, fragen wir kaum. Wir schalten die Atomkraftwerke ab, aber vergessen, mit den Griechen und Portugiesen, Spaniern und Italienern zusammen zu erörtern, wie deren Sonne zum Exportprodukt dieser exportschwachen Länder werden könnte. Von der alten politischen Klasse der Bonner Republik hat das Land sich emanzipiert, auch über Skandalisierungswege diverser Art, aber dass die neue politische Klasse der Berliner Republik europakompatibler wäre als ihre Vorfahren vor 25 oder 50 Jahren darf man gelegentlich bezweifeln.

Viele Deutsche nehmen derzeit vor allem gerne wahr, dass andere in Europa sie abschätzig ansehen, teils aus Neid, teils aus Arroganz, teils aus Bösartigkeit. Wir wollen eben geliebt werden. Auswärtige mit hoher Sensibilität wundern sich indessen gelegentlich darüber, dass die Deutschen so rechthaberisch sind, auch dort noch, wo sie sich als gute Europäer geben. Er könne das Gerede über Europa in der deutschen *classe politique* nicht mehr hören, raunte kürzlich ein mitteleuropäischer Botschafter. Er finde es unterdessen bedrohlich, wenn seine deutsche Umgebung in Berlin immerfort beteuere, man sei für Europa, wolle mehr Europa – ohne hören zu wollen, was denn die anderen in Europa dazu meinen oder wie sie dieses gemeinsame Europa konstruiert sehen möchten. Die Berliner Republik, man hört es nicht gerne in Deutschland, fällt anderenorts durchaus immer wieder auf durch die eigentümliche Kombination von Selbstverzweigung und Arroganz. Europa ist eben in der Berliner Republik noch immer nicht so recht angekommen. Dabei meinen es die anderen doch gar nicht böse, vor allem diejenigen, die ernsthaft sind. Radoslaw Sikorski, Polens exzellenter Außenminister postulierte eine Europäische Föderation und meinte, ihm sei nicht vor einem Deutschland bange, das führe, sondern nur vor einem Deutschland, das sich der Führung

verweigere.⁴ Wie aber kann man führen, wenn man an Europa eher herangeht wie eine heiße Kartoffel, die man am liebsten in ihrer Schale erkalten lassen möchte? Führen wollen heißt, voraus zu denken. Das aber bedeutet, die Grenzen sprengen zu wollen, in denen Europa heute immerfort gedacht wird. Führen wollen heißt, Europa von seinen Chancen und Aufgaben, und auch von seinen globalen Möglichkeiten her zu denken. Wer aber tut dies noch außerhalb der eingefahrenen, wohl etablierten Diskurse in unserem Land? Drei gleichsam willkürlich herausgegriffene Beispiele, die wenig Anlass zu der Hoffnung geben, es wachse ein europäisches, oder gar kosmopolitisches Deutschland heran:

1. Der Bundespräsident mahnt mehr globale Verantwortungsübernahme an, aber schon bei der Frage nach dem Einsatz der europäischen *battle groups* antwortet die operative Politik mit einem Nein. Schwedens Außenminister Carl Bildt hat zu Recht gesagt, wenn man diese *battle groups*, die nach jahrelanger Diskussion seit 2007 endlich existieren, nicht wolle, solle man sie einstellen.⁵ Mühsam gelang es in diesem Zusammenhang wenigstens, die Auflösung der deutsch-französischen Brigade dadurch zu verhindern, dass man sie am Ende doch zu einem gemeinsamen Ausbildungseinsatz nach Mali beorderte. Deutschlands *strategic community*, sie wird in München alle Jahre wieder beschworen, aber sonst ist sie wenig präsent, ganz anders als in Paris, London oder zunehmend auch in Brüssel.

2. Migrationsströme drücken auf Europas Grenzen und naheliegender Weise am ehesten dort, wo die Grenze am nächsten ist: Im Süden und im Osten. So kommt es, dass Malta siebenmal mehr Flüchtlinge beherbergt als Deutschland, gemessen an der Gesamtbevölkerung. Da die Zahl aber vergleichsweise klein ist – 18.356 Menschen landeten in den vergangenen zehn Jahren auf Malta – bleibt sie nur für die 300.000 Malteser groß. Solidarisch die Lasten teilen, das ist kein Motto der deutschen Flüchtlingspolitik in der EU. In Malta beantragten 2011 4.525 Menschen

4 Radoslaw Sikorski, Ich fürchte die deutsche Untätigkeit, in: *Die Zeit*, Nr.49/2011, 3. Dezember 2011.

5 Vgl. EU: Steinmeier gegen Einsatz deutscher Truppen in Zentralafrika, in: *Fokus*, 20. Januar 2014.

Die proto-konstitutionelle Etablierung der europäischen Innenpolitik

pro eine Million Einwohner Asyl, in Deutschland waren es 255 pro eine Million Einwohner. Was wäre wohl hierzulande los, würden zwei oder drei Millionen Menschen in Deutschland angeschwemmt werden, mit Schlauchbooten auf dem Rhein? Europa ist in Deutschland als Ort der Solidarität untereinander noch nicht wirklich angekommen, von Europas Umgang mit Afrika ganz zu schweigen.

3. Im Jahr 2020 läuft der Cotonou Vertrag aus, der die Beziehungen Europas zu 79 Staaten Afrikas, der Karibik und des Pazifischen Raumes bestimmt. Der eine oder andere versprengte Entwicklungs- und Handelsexperte nimmt sich in Deutschland des Themas an. Aber niemand diskutiert die Frage nach der Zukunft der Beziehungen zu einem Viertel aller Staaten der Erde strategisch – in dem Sinne, dass die EU hier über ein gewachsenes, enormes Potential an Kooperationspartnern verfügt, das für künftige Entwicklungen eines erneuerten Multilateralismus von Nutzen sein könnte, oder auch nur für Deutschlands Lobby-Ambitionen in den Vereinten Nationen. Die Bitte um Nachsicht mit dieser Polemik mischt sich mit der Hoffnung, durch die Zukunft widerlegt zu werden, die Patrick Bahners schon heute als im guten Sinne vollendet ansieht: Die Berliner Republik, so schrieb der seiner Ausbildung nach Bonner Bahners in einem 2013 erschienenen Sammelband gleichen Titels, sei „die von der Erinnerung an Weimar entlastete und zu sich selbst befreite Bonner Republik.“⁶ Das hört sich schön an, aber was bedeutet das hegelianisch anmutende Wort? Aus der Tiefe der Bonner Zeit kann man nur ergänzen: Ein europäisches Deutschland und nicht ein deutsches Europa war das Motto der Bonner *classe politique* und möge das Motto der Berliner *classe politique* bleiben, eingedenk Thomas Manns, der in „Lotte in Weimar“ Goethe folgende Worte in den Mund legte:

„So sollten es die Deutschen halten... weltempfangend und weltbeschenkend, die Herzen offen jeder fruchtbaren Bewunderung, groß durch Verstand und Liebe, durch Mittlertum und Geist – so sollten sie sein, das ist ihre Bestimmung.“ (Goethe-Monolog, 7. Kapitel).

6 Patrick Bahners, Begründerzeit, in: Michael C. Bienert/Stefan Kreuzberger/Kristina Hübener/Matthias Oppermann (Hrsg.), Die Berliner Republik. Beiträge zu deutschen Zeitgeschichte seit 1990, Berlin: Bebra-Verlag, 2013, Seite 200.

Mittlertum und Geist, das bleibt Deutschlands Platz in Europa: vermittelnd und weiterdenkend. Denn Mittlertum ist Geist. Die entsprechende Balance zu finden, ist mühsam und gelingt immer wieder nur annäherungsweise. Wo diese Disposition – Mittlertum und Geist – im Leben der Deutschen in Europa und dem der anderen Europäer in Deutschland sich aber wiederfindet, wird operative Politik die Frage in beide Richtungen hin plausibel beantworten: Entbehrlich ist dann weder den Deutschen die Europäische Union noch sind es dann die Deutschen in der Europäischen Union.

II.

Während vor der Bundestagswahl 2013 das Thema Europa kaum eine Rolle gespielt hatte, war es in den Monaten vor der Europawahl 2014 allerorten in der Europäischen Union tendenziell umgekehrt: Allzu häufig wurde über die jeweilige nationale Politik geurteilt, auch wenn von der Europäischen Union die Rede war.⁷ Ein genuin europäischer Wahlkampf bleibt wohl so lange ein Wunschtraum, wie es kein einheitliches EU-weites Wahlrecht und darauf aufbauend EU-weite Listen der Parteien und ihrer Kandidaten gibt, die sich zur Wahl stellen. Gleichwohl sind nationale und europäische Politik – und ihre jeweiligen Folgen – mittlerweile so stark miteinander verschränkt wie nie zuvor.⁸

Zu den bemerkenswerten Begriffsverschiebungen, die sich im Verlauf der Euro-Rettungspolitik ergeben haben, gehört die Neudefinition der Vokabel „Politische Union“. Als dieser Begriff mit dem Vertrag von Maastricht (in

7 Die nachfolgende Passage (II. und III.) ist weitgehend erstmals erschienen unter dem Titel „Die Europa-Rettung“, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, Nr. 64, 17. März 2014, Seite 6.

8 Beim Blick auf die publizistischen Meinungsführer kann man indessen gelegentlich den Eindruck gewinnen als sei der Euro nicht zu retten und die EU selbst kurz vor dem Zusammenbruch. Erwähnt seien nur drei besonders prononcierte französische, britische und deutsche Stimmen: François Heisbourg, *La fin du rêve européen*, Paris: Edition Stock, 2013; David Marsh, *Beim Geld hört der Spaß auf. Warum die Eurokrise nicht lösbar ist*, Berlin: Europaverlag, 2013; Dominik Geppert, *Ein Europa, das es nicht gibt. Die fatale Sprengkraft des Euro*, Berlin: Europaverlag, 2013.

Die proto-konstitutionelle Etablierung der europäischen Innenpolitik

Kraft seit dem 1. November 1993) in die Euro-Sprache eingeführt wurde, war damit in Abgrenzung zum gleichzeitig verabschiedeten Konzept der Wirtschafts- und Währungsunion das Entscheidungsgefüge der EU-Institutionen gemeint. Es ging um Mehrheitsentscheidungen, die zu einer gleichgewichtigen Rolle des Europäischen Parlaments neben dem Europäischen Rat führen sollten, und um eine gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU. Wenn heute von „Politischer Union“ gesprochen wird, ist oftmals das gemeint, was die EU-Akteure eine „genuine Wirtschafts- und Währungsunion“ nennen. Das mag daran liegen, dass der Begriff eine Worthülse ist, die jede interessierte Seite mit einem ihr genehmen Inhalt füllen kann. Die Sache selbst verschwindet hinter diesem Begriffsnebel.

Gleichzeitig hat sich die EU infolge der bisherigen Euro-Rettungspolitik transformiert: Ohne Änderungen der europäischen Verträge wurden neue Ziele in der Eurozone etabliert, teilweise auf Basis der neuen Möglichkeiten des Lissabon-Vertrages, teilweise aber auch neben dem Vertragswerk auf dem traditionell völkerrechtlichen, also zwischenstaatlichen Weg. Die Spannweite dieser Ziele reicht von sanfter „Koordination“ bis zu härteren Formen der „Steuerung“. Zu deren Verwirklichung mussten neue Instrumente erfunden werden, von unverbindlichen „Empfehlungen“ über striktere „Sanktionen“ bis zu nebulösen „zu befolgenden Maßnahme-Empfehlungen“. Aus all dem erwachsen wie selbstverständlich neue Formen des Selbstverständnisses der EU. Dieses ist derzeit mehr denn je geprägt von der exekutiven Dominanz des Geschehens durch den Europäischen Rat und die Europäische Zentralbank. Diese exekutivdominierte Weiterentwicklung der Eurozone zu einer „Politischen Union“ wirft indes die Frage nach der demokratischen Legitimität und nach dem Ort der Macht in der EU auf. An erster Stelle wäre es aber wohl geboten, wieder Klarheit über Begriffe und deren politischen Inhalt zu gewinnen, die hinter der technischen „Eurospeech“ zu vernebeln drohen.

In der ersten Phase der Euro-Rettungspolitik, die sich über die Jahre 2009 bis 2011 erstreckte, herrschte in der EU großes Durcheinander über die Grundsatzfrage, ob eine europäische Wirtschaftsregierung etabliert werden

müsse oder solle. Inmitten der wechselseitigen Bezeichnungen, die sogenannte Euro-Krise verursacht zu haben (die eigentlich nie eine Krise des Euro selbst war), geriet selbst die Aufnahme Estlands zum 1. Januar 2011 ins Kreuzfeuer der Kritik: Mancher meinte damals, diese Erweiterung komme zu früh, denn zunächst müssten alle bestehenden Euro-Staaten die selbstgesetzten Stabilitätskriterien einhalten. Der Krisensitzungsmarathon der Staats- und Regierungschefs führte dazu, dass der Europäische Rat unter Führung des belgischen Ratspräsidenten Herman Van Rompuy sich in die wichtigste Koordinierungsinstanz der Krisenpolitik verwandelte. Bald erschien der Europäische Rat selbst als die Ausprägung der europäischen Wirtschaftsregierung. Gleichzeitig begann die Europäische Zentralbank ungeachtet aller öffentlichen Widerrede gegen angeblich EU-vertragswidrige bail-out-Praktiken, Anleihen aufzukaufen – erstmals im Mai 2010 unter Führung ihres Präsidenten Jean-Claude Trichet. Die europäische Zentralbank wurde zu einem immer stärkeren politischen Akteur. Sie trug entscheidend zur Beruhigung der Märkte bei, stieß aber vor allem unter Ökonomen auf Kritik.

Der politische Teil der Debatte blieb relativ farblos. Inmitten diverser Hilfsmaßnahmen für Griechenland und politischer Dispute über die richtige Balance zwischen Haushaltskonsolidierung und Rückkehr auf den Wachstumspfad veränderte sich die Sprache der politischen Eliten: Allerorten in der Europäischen Union ersetzte die technische Sprache der Finanzmärkte weitgehend die politische Sprache der Ordnungspolitik. Zugleich vollzog sich Schritt für Schritt ein wiederum durch die Exekutive gestalteter Souveränitätstransfer in Fragen des Haushaltsrechts. Zentrale Elemente dieses „Königsrechts“ der Parlamente gingen von den Euro-Staaten auf die Ebene der Europäischen Union über. Die Beschlüsse des Europäischen Rates über das sogenannte Europäische Semester (eine frühzeitige, in fester Abfolge definierte Überprüfung der nationalen Haushaltsentwürfe durch die EU-Kommission vor Beschluss des jeweiligen nationalen Parlaments; in Kraft seit Januar 2011), den noch unspezifischer anmutenden „Six-Pack“ (sechs EU-Rechtsakte, um den Abbau der öffentlichen Defizite und eine stärkere Haushaltsdisziplin in allen Euro-Zonen-Ländern voranzubringen; in Kraft seit dem 13. Dezember 2011) und

Die proto-konstitutionelle Etablierung der europäischen Innenpolitik

über den komplett erklärungsbedürftigen „Two-Pack“ (eine weitere Verschärfung der Kontrolle aller nationalen Haushaltsentwürfe durch die EU Kommission; in Kraft seit dem 30. Mai 2013) dienten der Anpassung des weiterhin als EU-Recht geltenden Stabilitäts- und Wachstumspaktes von 1997. De jure enthielten diese technisch anmutenden Beschlüsse strengere Überprüfungs- und Sanktionsmechanismen, um Verstößen gegen den Stabilitäts- und Wachstumspakt künftig entgegenzuwirken. Faktisch laufen die sprachlich so unbestimmt daherkommenden Maßnahmen darauf hinaus, nationale Haushaltspolitik stärker zu regulieren als je zuvor. Es ist unterdessen wohl angemessen, von einer geteilten Budgetsouveränität zwischen der EU-Kommission und den Parlamenten beziehungsweise Regierungen der Mitgliedsstaaten zu sprechen.⁹ Nationale Politiker hören dies nicht gern: Noch immer hält sich die Mär von der nationalen Budgetautonomie, auch in Deutschland.

In der zweiten Phase der Euro-Rettungspolitik ging es in den Jahren 2012 und 2013 nicht mehr um die Grundsatzfrage, ob die Etablierung einer europäischen Wirtschaftsregierung richtig oder falsch wäre. Jetzt war nur noch die Frage, auf welche Weise eine solche europäische Wirtschaftsregierung, zu der sich die Staats- und Regierungschefs der EU unausgesprochen erklärten, realisiert werden sollte. Der Europäische Stabilitätsmechanismus (ESM, unterzeichnet am 2. Februar 2012 von den Ländern der Eurozone, in Kraft seit 27. September 2012 als Behörde mit Sitz in Luxemburg) als dauerhafter Krisenmechanismus und die Festlegung schärferer Euro-Regeln inklusive nationaler Schuldenbremsen durch den Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion (in Eurospeech: Fiskalpakt, unterzeichnet am 2. März 2012 von 25 EU-Mitgliedsstaaten, in Kraft zum 1. Januar 2013 nach Ratifizierung in 23 EU-Mitgliedsstaaten) ergänzen einander.

9 Damit bestätigt die Entwicklung des Krisenmanagements der europäischen Staatsschuldenkrise die These, wonach Krisen immer wieder neu als Beschleuniger der europäischen Integration wirken. Hierzu weiterführend: Ludger Kühnhardt (ed.), *Crises in European Integration. Challenges and Responses, 1945-2005*, New York/Oxford: Berghahn Books, 2009.

Der Fiskalpakt hätte, wenn er von allen EU-Mitgliedsländern angenommen worden wäre, auf vereinfachte Weise Teil des EU-Vertragssystems werden können. Großbritannien verweigerte indessen die vereinfachte Vertragsreform, die Regierung in Prag nachfolgend den Inhalt der zwischenstaatlichen völkerrechtlichen Vereinbarung, die Sanktionen gegen die Länder vorsieht, die die verschärften Haushaltsregeln in Zukunft brechen.

Der Streit mit Großbritannien (und teilweise mit der Tschechischen Republik) und nicht die vielfach beschworenen fiskalischen und wirtschaftlichen Unterschiede zwischen Nord und Süd in der Eurozone hat die eigentliche Bruchstelle des europäischen Institutionengefüges offengelegt: Angesichts eines fehlenden Konsens zwischen allen EU-Mitgliedsstaaten mussten unter dem Druck der Krise zwischenstaatliche Notmaßnahmen ergriffen werden, die das EU-Gemeinschaftssystem schwächten. Nun soll innerhalb der kommenden fünf Jahre, das heißt bis zum Jahr 2018, versucht werden, den ESM und den Fiskalpakt in den EU-Vertrag zu integrieren.

Der Europäische Rat vom 28./29. Juni 2012 brachte immerhin Konsens unter allen beteiligten Akteuren in der EU darüber, dass die Ursachen der Staatsschuldenkrise systemischer Natur sind: Sie gründen in der Unausgewogenheit zwischen der vergemeinschafteten Geldpolitik und der bisher nicht vergemeinschafteten Wirtschafts- und Fiskalpolitik. Ratspräsident Van Rompuy präsentierte im Juni 2012 in Antwort auf diese Unebenheit eine erste Ideenskizze mit Bausteinen für eine „genuine Wirtschafts- und Währungsunion“. Es folgte ein Bericht, den Van Rompuy, Kommissionspräsident Barroso, EZB-Präsident Draghi und Euro-Zonen-Chef Juncker beim Europäischen Rat im Oktober 2012 vorlegten. Es war übrigens das 22. „Gipfeltreffen“, das sich seit Ausbruch der Krise im Jahr 2009 mit Griechenland beschäftigte. Schritt um Schritt begab sich der Europäische Rat auf ein Terrain, das seinem Selbstverständnis als europäischer Wirtschaftsregierung Substanz verlieh, sekundiert von der Runde der Finanzminister der Eurozone.

Die EZB wurde während dieser Zeit weiter gestärkt. Nach dem Anleihen-Aufkaufprogramm (Securities Market Program), eingeleitet unter dem

Die proto-konstitutionelle Etablierung der europäischen Innenpolitik

seinerzeitigen EZB-Präsidenten Jean-Claude Trichet, kündigte dessen Nachfolger Mario Draghi am 2. August 2012 weitere Aufkaufprogramme von Staatsanleihen (Outright Monetary Transactions, OMT) an, um den Euro unter allen Umständen zu sichern. Allein Draghis Ankündigung beruhigte die Märkte, die Debatte unter Ökonomen und Juristen über die Vertragsmäßigkeit der Maßnahmen ging hingegen weiter. Politische, ökonomische und juristische Logik dürften auch in Zukunft immer wieder miteinander kollidieren.

In der dritten Phase, deren Umsetzung sich über die Europawahl im Mai 2014 hinzieht, geht es im Kern um die letzten offenen Fragen dessen, was in der Eurosprache „Bankenunion“ genannt wird. Immerhin: Der erste Pfeiler der Bankenunion wurde am 12. September 2013 beschlossen, als das Europäische Parlament der zwischen Parlament und Europäischem Rat ausgehandelten einheitlichen europäischen Bankenaufsicht zustimmte. Das war der erste richtige Schritt zur Re-Regulierung des Bankensektors: Ab September 2014 werden rund 130 der größten europäischen Banken der Eurozone der Aufsicht durch die EU unterstellt. Bis März 2014 wurde zwischen den Staaten der Eurozone und dem Parlament um die Ausgestaltung der zweiten und der dritten Säule der Bankenunion gerungen. Dabei ging es vor allem um das Verfahren zur Liquidierung insolventer Banken und die Ausgestaltung der Garantie von Bankeinlagen.

Das Parlament war erzürnt, weil die Regierungen der Eurozone über eine zwischenstaatliche Regelung des Abwicklungsmechanismus (Single Resolution Mechanism) die Beteiligung der Europa-Abgeordneten aushebeln wollten. Da es faktisch im Europäischen Parlament – anders als im Deutschen Bundestag – kein Diskontinuitätsprinzip gibt, hätte die Materie aber auch über die Neuwahl des Europäischen Parlaments hinaus weiter verhandelt werden können. Schlimmstenfalls hätte es am Ende sogar den Europäischen Gerichtshof zu einer Entscheidung auf den Plan rufen können. Nach einem Verhandlungskraftakt wurde am 20. März 2014 ein Kompromiss zwischen dem Europäischen Parlament und dem Ministerrat gefunden. Auch in dieser Frage fiel das strukturelle Gegeneinander zwischen der deutschen Regierung und dem Europäischen Parlament auf. Wie beim Beihilferechtsstreit wegen der erneuerbaren Energien oder beim

Thema Vorratsdatenspeicherung sitzt offensichtlich die machtvollste Opposition zur großen Koalition Merkel/Gabriel derzeit in Brüssel (Europäische Kommission, Europäisches Parlament) beziehungsweise in Luxemburg (Europäischer Gerichtshof).

III.

Viele Politiker scheinen sich damit zu beruhigen, dass mit einer sogenannten Bankenunion das entscheidende regulatorische Werk vollbracht und eine Wiederkehr der Krisen um Staatsschulden, Wettbewerbsschwächen und Haftungsfragen ausgeschlossen ist. Dabei ist das Verfahren noch keineswegs komplett beschlossen und schon gar nicht erprobt worden. Gleichwohl wird an verschiedenen Orten bereits darüber rätioniert, welcher Schritt der nächste den Weg der Vertiefung der Integration sein werde, sein solle oder als solcher verhindert werden müsse: Schon ist von Budgetunion und von Sozialunion die Rede, ohne dass erkennbar wäre, was das im Einzelnen heißen soll.

Auch aus diesem Grund muss die politische Debatte über die Ausgestaltung der Europäischen Union möglichst bald wieder politische Formen und eine politische Sprache finden, die der institutionellen Balance zwischen den Organen der EU einschließlich des Rats der Regierungen der EU-Mitgliedsländer würdig ist. Das weitgehend exekutive EU-Krisenmanagement der vergangenen fünf Jahre hat zu einer schleichenden, dabei durchaus substantiellen (und in der Sache richtigen) Vertiefung der Integration geführt. Diese proto-konstitutionellen Entwicklungen – in mehreren Phasen und oftmals unter großem öffentlichem Krisenlamento – haben gleichsam unbeabsichtigt wichtige Beiträge zur Etablierung einer genuinen europäischen Innenpolitik geleistet. Zugleich aber hat die technokratische Exekutivlastigkeit die europäischen Machtfragen verschleiert und die eigentlichen Politikinhalte entleert.

Was vor mehr als zwanzig Jahren in Maastricht noch philosophischer Natur war, ist längst im europäischen Alltag angekommen: Die Frage nach Macht und Politik in der Europäischen Union. Der Weg der europäischen

Die proto-konstitutionelle Etablierung der europäischen Innenpolitik

Integration ist weiter fortgeschritten als viele wahrhaben möchten – während es zugleich dringender denn je geworden ist, die Frage nach dem Ort der europäischen Politik und der Organisation der Macht in der europäischen Innenpolitik zu klären. Dabei kann nur die kooperative Zusammenarbeit zwischen den europäischen Organen Legitimität erzeugen und bewahren.

Es war gerade die exzessive „Flexibilität“ im Umgang mit gemeinschaftlich verabredeten Regeln, die zu der Krise der vergangenen Jahre geführt hat. Sie zu überwinden, kann nicht durch neue Flexibilität gelingen. Die exekutive Methode, die einige Regierungen derzeit im Europäischen Rat vorziehen, bewirkt letztlich weitere Intransparenz und Entparlamentarisierung. Die Lösung liegt in der allein angemessenen Methode: einer Balance zwischen den Mitgliedsstaaten und allen Organen der EU, ohne trickreiche Aushebelung des Europäischen Parlaments und ohne ständige Missachtung des Europarechts. Eine solche institutionelle Balance ist die eigentliche Unionsmethode.

In den mittlerweile 18 Regierungen der Eurozone sind 48 politische Parteien vertreten. Nach der Wahl zum Europäischen Parlament wird der Überblick über die politischen Präferenzen nicht einfacher sein. Das Gesamtgefüge der EU funktioniert nur im Stile einer maximalen großen Koalition – sowohl in Bezug auf politische Präferenzen als auch im Blick auf allgemeine Länderinteressen. Die Ausgestaltung dieser Balance ist daher mehr als nur ein Wahlkampfthema. Es wäre folgerichtig, wenn die Krisenbewältigung in den kommenden Jahren einmünden würde in den konstitutionellen Akt einer demokratisch legitimierten und transparenten Etablierung der genuinen Wirtschafts- und Währungsunion als eines Elements einer Politischen Union. Dazu müsste der Lissabon-Vertrag, die heutige Rechtsgrundlage der EU, von einem Europäischen Konvent durchleuchtet und weiterentwickelt werden. Die Perspektive einer Europäischen Verfassung wird wieder akut.

Eine Balance zwischen denen, die entweder „mehr“ oder „weniger“ Europa wollen, wird nur dann entstehen, wenn sich der pragmatische Sinn für das durchsetzt, was zu einem „besseren“ Europa führt. Das kann in einem Fall

„mehr“ und im anderen Fall „weniger“ Europa bedeuten. Manches von dem, was in der EU in den kommenden Jahren neu ausgehandelt werden muss, ist schon absehbar: Dazu gehört eine Überprüfung der europäischen Kompetenzen (und noch dringlicher ihrer nationalen Umsetzung!) auf einer ganzen Reihe von Feldern bürokratisch entlaufener Bestandteile der Binnenmarktregulierung. Nach dem Wunsch nicht nur von Großbritanniens Premier Cameron gilt hier: „weniger“ wäre oft „besser“. Wünschenswert wäre aber auch eine Konzentration der Aufgaben und Instrumente der EU in den bisher schwach ausgeprägten Bereichen der EU-Steuerhoheit, der einheitlichen (und nicht bloß einer gemeinsamen) EU-Außen- und Sicherheitspolitik und eines effizienteren Gefüges der Institutionen mit einem gemeinsamen Präsidenten von Kommission und Rat und einer Verlagerung des Parlamentssitzes nach Brüssel. In diesen Punkten wäre „mehr“ Europa „besser“.

Von diesen und anderen Fragen wird in den Jahren 2014 bis 2019 – das heißt zwischen der diesjährigen und der nachfolgenden Wahl zum Europäischen Parlament – die Rede sein. Und das mehr denn je wohl polemisch angeheizt von ganz unterschiedlichen Euroskeptikern, die mit divergierenden Motiven und Zielen dort blockieren wollen, wo andere (ebenfalls mit divergierenden Motiven und Zielen) voranschreiten möchten. Bei Lichte besehen, hat in Deutschland wie in Frankreich schon der jeweilige nationale Wahlkampf für 2017 begonnen, auch wenn die derzeit agierenden Mehrheiten versuchen, diesen Eindruck geschmeidig zu überspielen. Da darf es schon überraschen, dass sich die Bundeskanzlerin in ihrer ersten Regierungserklärung dieser Legislaturperiode am 18. Dezember 2013 mutig für eine Änderung der EU-Verträge ausgesprochen hat.

Einstweilen geht die Verschränkung zwischen der nationalen und der europäischen Ebene zu einem Gefüge europäischer Innenpolitik faktisch und praktisch weiter.¹⁰ Das ruft Widerstände auf den Plan, die, wenn sie konsequent wären, zu einer Rückkehr zur autonomen nationalen Politik

10 Weiterführend: Ludger Kühnhardt, *European Union – The Second Founding. The Changing Rationale of European Integration*, Baden-Baden: Nomos, 2010 (zweite, überarbeitete und erweiterte Auflage).

Die proto-konstitutionelle Etablierung der europäischen Innenpolitik

führen müssten. Da dieser Weg für alle Beteiligten selbstzerstörerisch wäre, ziehen die meisten Akteure zur Zeit technisch anmutende Trippelschritte und schmallippige Verschleierungsmetaphern über den faktischen Machttransfer auf die Ebene der EU vor. In Zeiten des extremen Pragmatismus mit seinem Entschwinden substantieller Politikdebatten und der damit einhergehenden Camouflage der Machtverhältnisse sind klare Worte und Begriffe offenbar verpönt. Umso mehr aber drängt immer wieder das Irrationale nach vorn, Euroskeptizismus und Anti-EU-Populismus aller Art. Würde es rational zugehen, sollte es im Grunde umgekehrt sein: Die politischen Debatten in der Europäischen Union müssten wieder inhaltlich und vor allem, den Sachverhalten angemessen: europäisch, unionsgemäß, werden. Spätestens nach dem Jahr 2017 wird es zu einem institutionellen politischen Sprung nach vorne kommen müssen: Zu einem neuen Konvent über die Europäische Verfassung, die das Erreichte konsolidiert und den in diesen Zeiten möglichen Konsens über eine Politische Union, die einen solchen Namen verdient, zum Ausdruck bringt. Aber rational war Politik noch selten.

IV.

Von einer „Durststrecke“ sprach Hans-Peter Schwarz 1966, von der sechsjährigen „Durststrecke, die zwischen der faktischen Einbeziehung Westdeutschlands in den Westblock und der Rückgabe der Souveränität lag.“¹¹ Eine Rückkehr zum nationalistischen Machtstaat konnte es natürlich nach 1945 nicht geben: „Der integrale Nationalismus, der die Nation als höchsten Wert politischen Handelns, ja des Daseins überhaupt, proklamierte, hatte sich selbst ad absurdum geführt.“¹² Die Frage aber blieb, „ob nicht bereits die Idee eines deutschen Einheitsstaates“¹³ am Anfang des unter der nationalsozialistischen Herrschaft eskalierenden Unheils gestanden hatte. Schonungslos sprach Schwarz damals wie heute

11 Hans-Peter Schwarz, Vom Reich zur Bundesrepublik. Deutschland im Widerstreit der außenpolitischen Konzeptionen in den Jahren der Besatzungsherrschaft 1945-1949, a.a.O., Seite 693.

12 Ebenda, Seite 645.

13 Ebenda, Seite 646.

von den Illusionen derer, „die auf den Gedanken des europäischen Zusammenschlusses gesetzt“¹⁴ hatten. Gleichwohl konnte nach 1945 die Europabewegung – worunter er ganz disparate politische Denkströmungen und handelnde Gruppen subsumierte – einen großen Erfolg feiern, wie Schwarz fast mit einem gewissen Wehmut dessen, der auf den erneuerten Nationalstaat hoffte, formulierte: „Die Eingliederung der Bundesrepublik in das westeuropäische-atlantische Staatensystem, auch wenn dieses schließlich doch wieder die Gestalt eines Bundes souveräner Nationalstaaten annahm.“¹⁵ Heute ist der deutsche Einheitsstaat wieder installiert, er bleibt europäisch und atlantisch eingebunden, wenn nicht sogar mehr als eingebunden. Und es gilt heute, in einer über Deutschland hinausgehenden Wendung, immer noch das, was die rheinischen Föderalisten nach 1945 anstrebten: eine Föderation ist die beste Ordnung für die Vielfalt Europas.¹⁶ Hans-Peter Schwarz zitierte 1966, allein auf Deutschland bezogen, ein Wort von Albert Lotz, damals leitender Redakteur des Rheinischen Merkur, aus dem Juli 1946: „Ziel der praktischen Politik ist...die Bildung einer deutschen Föderation von gleichberechtigten und gleichverpflichteten Heimatstaaten.“¹⁷ Und weiter: „Man“, damit wurden diverse Publizisten bezeichnet, die in der Nachkriegszeit im Rheinischen Merkur die Stimme erhoben hatten, „man lehnte die begriffliche Unterscheidung zwischen Bundesstaat und Staatenbund ab und distanzierte sich nachdrücklich vom

14 Ebenda, Seite 693.

15 Ebenda, Seite 693. Zu den Vorläufern und Umständen der Europabewegungen in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts und mit einer Sichtweise über Deutschland hinaus vgl. jetzt Mark Hewitson/Matthew d’Auria (Hrsg.), *Europe in Crisis. Intellectuals and the European Idea, 1917-1957*, New York/Oxford: Berghahn Books, 2012.

16 Gleichwohl spielen einige Autoren gerne mit dem Begriff des Imperiums, um den spezifischen Charakter der Europäischen Union zu fassen, so Jan Zielonka, *Europe as Empire: The Nature of the enlarged European Union*, Oxford: Oxford University Press, 2007, und Michael Gehler, *Die Europäische Union – ein postmodernes Imperium?*, in: Michael Gehler/Robert Rollinger (Hrsg.), *Imperien und Großmächte in der Weltgeschichte*, Wiesbaden: Harrasowitz, 2014: Seite 1255ff.

17 Zitiert bei Hans-Peter Schwarz, *Vom Reich zur Bundesrepublik. Deutschland im Widerstreit der außenpolitischen Konzeptionen in den Jahren der Besatzungsherrschaft 1945-1949*, a.a.O., Seite 414.

Die proto-konstitutionelle Etablierung der europäischen Innenpolitik

Nationalstaatsgedanken. Dieser führe, bemerkte Süsterhenn (einer der Baumeister von Rheinland-Pfalz und führender Kopf im Parlamentarischen Rat) im Juli 1946, zwangsläufig zu hegemonialen Lösungsversuchen und wirke innerhalb Europas wie Dynamit.“¹⁸ Schwarz kanzelte die Sichtweise des rheinischen Föderalismus, der Subsidiarität und Kleinstaaterei anstrebte, griffig-bissig ab als „Krähwinkeleien.“¹⁹

Ein weiterer Gedanke von Hans-Peter Schwarz aus dem Jahr 1966 lohnt, ausführlich zitiert zu werden: „Den Ideologen des rheinischen Föderalismus galt die Identität von Autonomismus und Subsidiaritätsprinzip als fraglos gegeben. Sie glaubten, darin 'eine Sozialanschauung aus einem Guss' (Zitat Albert Lotz, 1946) zu besitzen, in der das gesamte Gemeinschaftsleben von der Familie bis zur Staatenwelt seinen festen Platz finden konnte. In einem Sozialkosmos, dessen erste Einheit die Person, dessen oberste die Staatenwelt darstellt, kam den Nationen nur relative Bedeutung zu. Die Völkergemeinschaft, speziell die Völkerfamilie Europas, verkörperte in dieser Sicht eine mindestens ebenso bedeutungsvolle Bezugseinheit wie Deutschland. Früh zeigte sich denn auch bei dieser Gruppe schon die Tendenz, föderalistische Neuordnung Deutschland und Europas in eins zu setzen.“²⁰ Konstantin Frantz wurde, so Schwarz, als „Kronzeuge“ bemüht „für die These, dass die allgemeine Föderation als Endziel europäischer Politik anerkannt werden müsse.“²¹ Genauso ist es geblieben, auch 2014, wenn man vom wiedervereinigten Deutschland auf das vereinte Europa blickt. Nur in einem Punkt war der rheinische Föderalismus provinziell: in der Verkürzung Europas auf den Westen. Aber der föderale Gedanke selbst ist zeitlos gültig und stark geblieben.

Der 1946 wiederauferstandene „Rheinische Merkur“ ist 2010 wieder untergegangen, leider, aber die von ihm kolportierte Idee der europäischen Föderation nicht, Gott sei Dank. Im Sinne der zitierten Dialektik von Patrick Bahners befindet sich das rheinisch-föderalistische Denken auch

18 Ebenda.

19 Ebenda, Seite 415.

20 Ebenda.

21 Ebenda.

2014 weiter auf der Höhe der Zeit, der Berliner und Brüsseler Zeit. Nach 1945 stand der rheinische Föderalismus unter dem Verdacht, provinzieller Kleinstaaterei, vielleicht gar der Sezession. Noch immer werden den rheinisch-föderalistischen Gedanken antipreußische, anti-berlinerische oder anti-nationale Affekte nachgesagt, oder er wird heute, um es mit Schwarz zu sagen, nach dem „Wiedererstehen deutscher Gesamtstaatlichkeit“²² einfach für obsolet erklärt, durch die Geschichte erledigt. Das Gegenteil ist richtig: Die Geschichte seit 1945 hat den Föderalismus europäisch gelingen lassen. Denn föderale, subsidiäre Ideen bezogen sich nie in eine Richtung allein. Sie waren nie nur Schutzschild für den Einzelnen, die kleine Einheit, die Krähenwinkel deutscher Volksstämme. Subsidiäre, föderale Ideen waren auch immer der Ordnungsrahmen freiheitlicher Großgebilde. Föderalismus ist nichts anderes als die territoriale Variante des Pluralismus. In diesem Sinne ist die heutige Europäische Union eine spezifische Form föderaler Strukturordnung. Was früher Westorientierung hieß, heißt heute gesamteuropäische Integration. Das nationale und das europäische Element verschränken sich in der EU immer mehr zu einer europäisierten Innenpolitik. Die Diskussions- und Entscheidungsprozesse sind häufig verschlungen, auch byzantinisch und unbefriedigend. Aber Struktur und Prozess sind voneinander zu unterscheiden. Was die rheinischen Föderalisten nach 1945 für Deutschland erhofften, ist heute der Struktur nach in der Europäischen Union zwischen 28 Staaten und den Organen der EU verwirklicht: eine Föderation auf der immer wieder neuen Suche nach Interessenausgleich in ihren spannungsreichen Prozessen.

Man könnte noch eine Fußnote anfügen: Im Ringen um die föderale Wiederbegründung eines freiheitlichen deutschen Staates griffen, was wir bei Hans-Peter Schwarz nachlesen können, Föderalisten in der Nachkriegszeit auf altbewährte Begriffe der Ideengeschichte und der politischen Philosophie zurück: katholisches Naturrecht, Personalismus, Subsidiaritäts- und Solidaritätsprinzip, aber auch: Gesellschaft und Gemeinschaft, Menschenwürde und Pluralismus. In der heutigen Europäischen Union tun wir uns schwer, auch nur Spurenelemente solcher Denktiefe in den Diskussionen der Tagespolitik zu entdecken. Das ändert

²² Ebenda, Seite 420.

Die proto-konstitutionelle Etablierung der europäischen Innenpolitik

aber nichts an der Tatsache, dass die Struktur, in der diese Vordergründigkeit des heutigen Politikbetriebes stattfindet, föderalistisch ist. Das erfordert vor allem anderen, von der Europäischen Union her zu denken, von einem zusammengebundenen Europa, auch dort noch, wo ihm mit Skepsis begegnet wird: Das neue am Euro-Skeptizismus ist nicht der Skeptizismus, der in die antike Tradition weist und dort mit mehr Tiefgang gelebt wurde als bei den modischen Euro-Skeptikern unserer Tage. Das neue am Euro-Skeptizismus ist, dass die real existierende Europäische Union Referenzpunkt des Denkens geworden ist, so wie es früher der Nationalstaat war.

Dem rheinischen Föderalismus wurde Kleinstaaterei vorgehalten, aber dabei wurde übersehen, dass nicht das rheinische, sondern der Gedanke des föderativen Zusammenschlusses, der Union eben, das eigentliche Proprium der Idee war. Der rheinische Föderalismus war westdeutsch und westeuropäisch. Der heutige EU-Föderalismus ist gesamtdeutsch und gesamteuropäisch. Insofern ist in ihm der rheinische Anfang in der Tat europäisch erweitert, wenn nicht vollendet worden, aufgehoben im Hegelschen Sinne. Der Streit um die Struktur der EU ist entschieden. Die sophistische Debatte um Staatenbund, Staatenverbund oder Bundesstaat ist akademisch im schlechten Sinne des Wortes. Das Hadern mit den vielschichtigen Prozessen in der föderalen Europäischen Union geht weiter und muss weitergehen. Denn nichts ist so unfertig wie eine recht verstandene Föderation, die die Freiheit, auch die Freiheit des Widerspruchs, als ihren Wesenskern ansieht.

Die Europäische Union, diese ständig sich wandelnde, aber genuine europäische Föderation, ist unentbehrlich für Deutschland, gerade wegen seiner Lage und Wirtschaftskraft, seiner Bevölkerungsstruktur, seiner Kultur, seiner Geschichte und um seiner Zukunft willen. Deutschland ist ebenso unentbehrlich für die europäische Föderation, mit all ihrer Vielfalt und Widersprüchlichkeit. In dieser Sichtweise haben sich auch alte Theoriestreite der Wissenschaft überlebt: Es geht nicht antithetisch, um

Alan Milward²³ zu paraphrasieren, um die Rettung des Nationalstaates oder die Rettung Europas. Es ist vielmehr so, wir sehen es an jeder Weggabelung und bei jeder Krise, dass erst starke Staaten ein starkes Europa konstituieren – und umgekehrt ein starkes Europa starke Staaten erfordert. Noch einmal sei Hans-Peter Schwarz zitiert, der unvergleichliche Meister der analytischen Zeitgeschichte, der stets eine Lanze gebrochen hat für den immer wieder zu Überraschungen neigenden biographischen Aspekt und damit für die Freiheit menschlicher Entscheidungen vor jeder Strukturanonymität. 1966 bilanzierte Schwarz die Weichenstellungen der Nachkriegszeit: Das „durch die Teilung frustrierte Nationalgefühl tröstete“²⁴ der westdeutsche Teilstaat angesichts der unerfüllten Wiedervereinigung mit dem Zukunftsbild Europa. Heute muss man den Gedanken umkehren: Möge das in Europäische Union integrierte, mit Europa existenziell verwobene Deutschland niemals mit einem durch die Vereinigung Europas frustrierten Nationalgefühl hadern.

23 Alan S. Milward, *The European Rescue of the Nation State*, Berkeley/Los Angeles: University of California Press, 1992.

24 Hans-Peter Schwarz, *Vom Reich zur Bundesrepublik. Deutschland im Widerstreit der außenpolitischen Konzeptionen in den Jahren der Besatzungsherrschaft 1945-1949*, a.a.O., Seite 693.

Das **Zentrum für Europäische Integrationsforschung (ZEI)** ist ein interdisziplinäres Forschungs- und Weiterbildungsinstitut der Universität Bonn. *ZEI – DISCUSSION PAPER* richten sich mit ihren von Wissenschaftlern und politischen Akteuren verfassten Beiträgen an Wissenschaft, Politik und Publizistik. Sie geben die persönliche Meinung der Autoren wieder. Die Beiträge fassen häufig Ergebnisse aus laufenden Forschungsprojekten des ZEI zusammen.

The **Center for European Integration Studies (ZEI)** is an interdisciplinary research and further education institute at the University of Bonn. *ZEI – DISCUSSION PAPER* are intended to stimulate discussion among researchers, practitioners and policy makers on current and emerging issues of European integration and Europe's global role. They express the personal opinion of the authors. The papers often reflect on-going research projects at ZEI.

Die neuesten ZEI Discussion Paper / Most recent ZEI Discussion Paper:

- C 211 (2012) Ludger Kühnhardt/Tilman Mayer (Hrsg.)
Die Gestaltung der Globalität. Schlüsselwörter der sozialen Ordnung (I)
- C 212 (2012) Ludger Kühnhardt
Regieren in der europäischen Föderation
- C 213 (2012) Ryszard Rapacki
Poland and Greece – Two Contrasting EU Enlargement Experiences
- C 214 (2012) Claudia Rommel
Economic Partnership Agreements in the EU's post-Lomé Trade Regime: Negotiations with West Africa
- C 215 (2013) Ludger Kühnhardt/Tilman Mayer (Hrsg.)
Die Gestaltung der Globalität. Schlüsselwörter der sozialen Ordnung (II)
- C 216 (2013) Marc Jan Eumann
Current Challenges in EU Politics. A Perspective from North Rhine-Westphalia
- C 217 (2013) Desislava Krалеva
Free Movement of Workers in the EU. Legal Aspects of the Transitional Arrangements
- C 218 (2013) Martin Seidel
Die deutsche Europapolitik unter den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts
- C 219 (2013) Thorsten Kim Schreieis
Die Demokratisierung der Europäischen Union
- C 220 (2013) Michael Schreyer
Europäische Integration aus historischer Erfahrung. Ein Zeitzeugengespräch mit Michael Gehler
- C 221 (2014) Günter Verheugen
Europäische Integration aus historischer Erfahrung. Ein Zeitzeugengespräch mit Michael Gehler
- C 222 (2014) Simon Perger
Regionale Integration in der arabischen Welt – eine neofunktionalistische Analyse
- C 223 (2014) Ludger Kühnhardt
Gibt es eine politische Philosophie der Europäischen Union?
- C 224 (2014) Christina Wunder
Communication and Campaigning in European Citizens' Initiatives
- C 225 (2014) Ludger Kühnhardt
Die proto-konstitutionelle Etablierung der europäischen Innenpolitik. Rückblick und Ausblick auf Bedingungen föderaler Ordnung in Europa

Die vollständige Liste seit 1998 und alle Discussion Paper zum Download finden Sie auf unserer Homepage: <http://www.zei.de>.

For a complete list since 1998 and all Discussion Paper for download, see the center's homepage: <http://www.zei.de>.

