

Zurück zu den „Vereinigten Staaten von Europa“

Der Beitritt der Türkei zwingt zu einer Rückbesinnung auf die Wurzeln der europäischen Einigungsidee

R. Alexander Lorz | Europäische Union | 14.01.2005

Die Wogen der Diskussion, die die Empfehlung der Europäischen Kommission zur Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit der Türkei ausgelöst hat, schlagen nicht nur in Deutschland noch immer hoch. Die Europäische Union und die Staats- und Regierungschefs ihrer Mitgliedstaaten haben sich in den Fallstricken ihrer eigenen Taktik verheddert: Mit der Aufstellung von Bedingungen, die im Moment ihrer Formulierung unerreichbar schienen, glaubten sie die Stunde der Wahrheit auf den Sankt-Nimmerleins-Tag verschieben zu können. Doch politische Prozesse, die unter solchen Bedingungen begonnen werden, entfalten ihre eigene Dynamik: So wie die Einführung des Euro mit dem Vertrag von Maastricht beschlossene Sache war, wenngleich sie damals angesichts der ehrgeizigen Stabilitätskriterien noch in weiter Ferne schien, war mit den ständigen rhetorischen Bekenntnissen zur Beitrittsperspektive der Türkei auch die Entscheidung vom 6. Oktober bereits vorgezeichnet. Nun ist der Zug abgefahren: Über den Zeitpunkt mag man noch spekulieren – die Türkei wird sich wohl kaum weitere fünfzehn Jahre hinhalten lassen –, aber an dem Ergebnis einer türkischen Vollmitgliedschaft ist allen Beteuerungen hinsichtlich der Offenheit des Verhandlungsprozesses zum Trotz schon jetzt nicht mehr zu rütteln.

Es ist also an der Zeit, sich über die zukünftige Gestalt der Union nach dem türkischen Beitritt Gedanken zu machen. Dabei bildet der Beitritt der Türkei nur den aufgrund ihrer Größe und Geschichte besonders symbolischen Kulminationspunkt des tiefgreifendsten Umgestaltungsprozesses, in dem sich das vereinte Europa je befunden hat: Bereits die am 1. Mai vollzogene Erweiterung von 15 auf 25 Mitgliedstaaten hat das Gesicht der Union entscheidend verändert. Mit den jetzt avisierten Beitritten Bulgariens, Rumäniens und der Türkei wird die Union auf 28 Mitgliedstaaten und um weitere 100 Millionen Menschen zunehmen, und die nächsten Kandidaten stehen praktisch vor der Tür: mindestens die Nachfolgestaaten des ehemaligen Jugoslawien und die Ukraine, der man nach der Entscheidung über die Türkei die Mitgliedschaft kaum vorenthalten können. Am Ende wird sich der Mitgliederkreis der Europäischen Union wohl nur noch marginal von demjenigen des Europarates unterscheiden, in dem heute mehr als 40 Staaten vertreten sind.

Dies wirft angesichts der noch geringen ökonomischen Leistungsfähigkeit dieser Kandidaten zunächst eine Reihe wirtschaftlicher Probleme auf. So schwerwiegend diese aber auf den ersten Blick scheinen mögen: die in dieser Beziehung höchst erfolgreiche Geschichte der europäischen Integration gibt zu der begründeten Hoffnung Anlaß, daß Europa nicht an der Wirtschaft scheitern wird. Der beispiellose Aufholprozeß, den vor allem die südlichen Mitglieder in der Vergangenheit absolviert haben und der in den neu beigetretenen östlichen Mitgliedstaaten längst begonnen hat, wird sich – unter anderen Voraussetzungen, mit anderen Vorgaben, gegen andere Hindernisse und in anderen Zeiträumen –

auch in anderen Ländern initiieren lassen. Ein europäischer Binnenmarkt vom Atlantik bis zum Ural ist keine unwirkliche Phantasie. Es kann daher nicht verwundern, daß die

Entscheidung zugunsten des türkischen Beitritts vor allem im Wirtschaftskreisen ein weitgehend positives Echo gefunden hat.

In politischer Hinsicht sieht es anders aus. Soweit die derzeitige Union überhaupt eine politische Einheit mit der Fähigkeit zu entsprechender einheitlicher Willensbildung darstellt – was man außerhalb des Binnenmarktes mit einer gewissen Berechtigung bezweifeln kann –, beruht dies darauf, daß sie zu einem gemeinsamen Vorgehen für gemeinsame Ziele in der Lage ist, und zwar auch und gerade dann, wenn das punktuell den nationalen Interessen einzelner Mitgliedstaaten zuwiderläuft. Ob das in einem Europa der 40 noch möglich sein wird, erscheint zumindest mehr als fraglich. Die Europäische Union droht daher, was ihr Schicksal als politische Einheit betrifft, ein Opfer jenes Phänomens zu werden, das als „strategische Überdehnung“ bezeichnet wird: ein politisches Subjekt, das sich an der Verwirklichung von Zielen versucht, die seine Möglichkeiten übersteigen, kann letztlich an seinem eigenen Anspruch zugrunde gehen.

Verfassungsrechtlich läßt sich dieses Phänomen nicht bewältigen. Zwar muß eine Verfassung nicht unbedingt die Ziele des von ihr verfaßten Gemeinwesens inhaltlich vorgeben; aber sie muß wenigstens Entscheidungsmechanismen etablieren, die die Handlungsfähigkeit dieses Gemeinwesens sicherstellen. Auch der neue europäische Verfassungsvertrag – sofern er überhaupt ratifiziert wird – vermag dies jedoch für ein derart vergrößertes Europa nicht zu leisten. Das liegt nicht daran, daß er schlecht gemacht wäre, sondern daran, daß er ungeachtet seines hochtrabenden Namens im Kern doch nur eine modifizierte und verbesserte Version der bestehenden Verträge darstellt. Die entscheidende Besonderheit der Union, die Tatsache nämlich, daß ihre Entscheidungsfindung zentral über den Ministerrat bzw. den Europäischen Rat erfolgt und damit zu einem wesentlichen Teil direkt von den Mitgliedstaaten gesteuert wird, konnte er angesichts des erbitterten Widerstandes vieler dieser Mitgliedstaaten nicht antasten. Und an dieser Situation wird sich um so weniger etwas ändern, je größer die Union wird.

Deswegen wird es auf unabsehbare Zeit ein Wunschtraum bleiben, vom Nordkap bis zur syrischen Grenze eine neue Weltmacht als politische Einheit zu installieren. An das Gegenteil glaubt allen seinen Bekundungen zum Trotz wohl nicht einmal Günter Verheugen. Das zeigt allein das Gedankenexperiment eines hypothetischen Vergleichs mit der einzigen wirklichen Weltmacht, den Vereinigten Staaten von Amerika: Man stelle sich nur vor – die wesentlich größere innere Homogenität der USA völlig beiseite lassend –, jeder Gesetzgebungsakt und jede größere politische Weichenstellung müßte in den USA von wenigstens 28 der 50 Einzelstaaten gebilligt werden, die noch dazu fast 200 Millionen Amerikaner repräsentieren müßten. Nähme man dann noch Mexiko als hypothetischen 51. Bundesstaat hinzu – das entspräche ungefähr der Wirkung, die die Einbeziehung der Türkei auf die europäischen Entscheidungsmechanismen haben wird –, und gäbe ihm im Verbund mit Kalifornien, Texas und Florida ein umfassendes Vetorecht, so wären die Tage der USA als handlungsfähige Weltmacht wohl gezählt...

Findet die Erfolgsgeschichte der europäischen Einigung also zumindest im Hinblick auf die Vertiefung der Integration ein Ende? Das hängt davon ab, welche Zielvorstellung die politischen Akteure für die Zukunft der Union entwickeln werden – und sie sollten bald eine entwickeln, bevor die schon jetzt allenthalben spürbare Unzufriedenheit der europäischen Bürger mit dem für sie relativ undurchschaubaren europäischen Prozeß weiter um sich greift. Man kann natürlich mit der Vision eines riesigen Binnenmarktes von Grönland bis

Anatolien zufrieden sein und die Europäische Union als reine Wirtschafts- und Währungsunion zur Vollendung führen. Wenn man aber mehr will und der ursprünglichen Gründungsidee der Europäischen Gemeinschaften anhängt – eben eine politische Einheit zu schaffen, die einem europäischen Bundesstaat zumindest nahekommt –, dann ist es an der Zeit, über neue Formen der Integration nachzudenken. Das gilt jedenfalls dann, wenn zumindest ein Teil der europäischen Staaten ernsthaft zu diesem in politischen Sonntagsreden immer wieder beschworenen Ziel steht. Sollte dies freilich nicht der Fall sein, wären entsprechende Versuche von vornherein zum Scheitern verurteilt; dann sollten die politisch Verantwortlichen aber auch so ehrlich sein, das ihren Bürgern endlich einzugestehen.

Vorarbeiten zur Schaffung tiefergehender föderativer Strukturen sind auf wissenschaftlicher wie auf politischer Ebene schon zahlreich geleistet worden. Den meisten in diesem Zusammenhang entwickelten Ansätzen wohnt allerdings ein resignativ-pragmatischer Charakter inne: Man diagnostiziert die Probleme, die sich aus der ständig steigenden Komplexität des Unionsgefüges für die politische Handlungsfähigkeit der Union ergeben, und bastelt Hilfskonstruktionen, um irgendwie über sie hinwegzukommen. In aller Regel beruhen diese Konstruktionen auf einem Gedanken, den man als „Zwiebelidee“ bezeichnen könnte: Um ein „Kerneuropa“ herum, das in manchen Entwürfen als „Gravitationszentrum“ der weiteren Integration erscheint, sollen sich sozusagen schichtweise die weiteren Mitgliedstaaten gruppieren, wobei die Integrationsdichte nach außen sukzessive abnimmt. In den Verträgen hat dieses Konzept bereits in Gestalt der sogenannten „verstärkten Zusammenarbeit“ seinen Ausdruck gefunden; es ist allerdings bezeichnend, daß von dieser Möglichkeit bisher eigentlich kein Gebrauch gemacht worden ist. Ansonsten sind vor allem zwei unterschiedliche Spielarten der Kerneuropa-Idee im Angebot:

- zum einen das „Europa der verschiedenen Geschwindigkeiten“, wobei diesem Begriff die Vorstellung eigen ist, daß sich nach einem jeweils unterschiedlichen Zeitbedarf – den „Vorreitern“ im Kern folgend – doch wieder alle auf einem einheitlichen Integrationsniveau zusammenfinden. Diese Vorstellung darf man in einem Europa der 40 wohl ins Reich der Illusionen verweisen;
- zum anderen ein „Europa à la carte“, bei dem sich im Prinzip jeder Mitgliedstaat aus einem Spektrum unterschiedlicher Integrationsmöglichkeiten in freier Entscheidung diejenigen herausucht, die er wahrnehmen möchte und hinsichtlich derer er bereit ist, die aus der Integration folgenden Bindungen einzugehen. Mit diesem Modell würde man sich allerdings endgültig von dem Gedanken einer politischen Einheit Europas verabschieden.

Schließlich wird inzwischen von manchen auch ein radikaler Schnitt ins Spiel gebracht: ein Austritt der europäischen Kernstaaten aus der jetzigen Union und die Neugründung einer anderen institutionellen Einheit zur Weiterverfolgung des ursprünglichen politischen Einigungsziels. Diese Lösung atmet allerdings in gewisser Weise den Geist der Verzweiflung – und vor allem würde die eigentliche Europäische Union damit ausgerechnet in jenem Moment aufgegeben, in dem sie eigentlich den Gipfel ihres Erfolges erreicht hat.

Ist dazwischen noch eine andere Möglichkeit denkbar? Vielleicht sollte man sich in der Tat auf die Wurzeln der europäischen Einigungsidee zurückbesinnen: auf die von den Ideengebern verfolgte Zielvorstellung, ein Gebilde zu schaffen, das man in Ermangelung

eines besseren Namens als die „Vereinigten Staaten von Europa“ bezeichnet hat. Dieser Begriff ist mittlerweile sehr aus der Mode gekommen und darf auch sicherlich nicht dahingehend mißverstanden werden, daß es um eine einfache Abbildung der USA auf der europäischen Ebene ginge. Aber er bringt den Gedanken zum Ausdruck, der vor über zweihundert Jahren an der Wiege Amerikas stand: aus einer Vielheit souveräner Einzelstaaten unter Beibehaltung ihrer Eigenständigkeit eine föderativ strukturierte politische Einheit – nicht notwendig einen reinen Bundesstaat – neu zu formen. Die Europäische Union war auf diesem Weg eigentlich schon weit vorangekommen. Wir sollten nicht zulassen, daß sie nunmehr in Gestalt strategischer Überdehnung zum Opfer ihres eigenen Erfolges wird. Daher bedarf es der Wiederbelebung ihrer Ursprungsidee, die sich aber nur in einem Kreis von Mitgliedern verwirklichen lassen wird, der erheblich kleiner ist als der der heutigen Union.

Auch wenn sich in diesem Vorschlag letztlich ebenfalls die Idee eines „Kerneuropa“ spiegelt, unterscheidet er sich doch erheblich von den drei oben genannten Ansätzen. Er läuft nicht auf ein „Europa der verschiedenen Geschwindigkeiten“ hinaus, da er von vornherein die Vorstellung aufgibt, es könnten am Ende alle Mitglieder der Union auch Mitglieder der „Vereinigten Staaten von Europa“ werden. Vielmehr wird es auf Dauer zwei Rechtskreise geben: die föderativ verfaßten „Vereinigten Staaten von Europa“ mit relativ wenigen Mitgliedern einerseits und eine im Prinzip ganz Europa umspannende, aber relativ locker strukturierte und im wesentlichen aus einem großen Binnenmarkt bestehende Europäische Union andererseits. Zwischen diesen beiden Rechtskreisen kann außerdem keine „Rosinenpickerei“ im Sinne eines „Europa à la carte“ möglich sein: Jeder Staat wird sich entscheiden müssen, ob er in die „Vereinigten Staaten von Europa“ – mit allen Rechten und Pflichten – eintritt oder ob er „bloß“ Mitglied der Europäischen Union sein möchte. Schließlich aber sollen diese „Vereinigten Staaten“ auch nicht als Gegenmodell zur Union gegründet werden, wie es der Vorschlag eines Austritts der Kernstaaten aus der Union vorsieht, sondern einen Platz als besondere Einheit innerhalb der als Ganzes fortbestehenden Union einnehmen.

Welche Mitglieder der Europäischen Union als konstituierende Elemente einer solchen neuen Einheit in Betracht kommen, ist eine Frage, die nicht abstrakt entschieden werden kann. Sie bedarf einer intensiven öffentlichen Diskussion, wie sie in Europa angesichts der alltäglichen Auseinandersetzungen um Milchquoten, Strukturfonds und Harmonisierungsrichtlinien niemals wirklich geführt worden ist. Am Ende können nur jene Gesellschaften Aufnahme in die „Vereinigten Staaten von Europa“ finden, in denen von seiten der Politiker wie der Bevölkerung die Bereitschaft besteht, sich auf die damit einhergehenden weitreichenden Souveränitätsverzichte und die dazugehörigen Verständigungsprozesse, Rücksichtnahmegebote und Kooperationsverpflichtungen einzulassen. Das ist kein geringes Verlangen; als Lohn winkt jedoch die Verwirklichung des alten europäischen Einigungstraums, die Schaffung einer echten politischen Handlungseinheit, wie sie in einem Europa der 40 auf absehbare Zeit nicht möglich sein wird.

Die Rechtswissenschaft kann und sollte hierzu schon jetzt zwei Beiträge leisten: zum einen den Entwurf eines konstituierenden Dokuments für die „Vereinigten Staaten von Europa“, der als Blaupause für einen späteren Verfassungsgebungsprozeß fungieren kann und daher nur wenig mit dem zu tun haben wird, was jetzt als Verfassungsvertrag für die Union der 25 auf dem Tisch liegt. Noch wichtiger erscheint außerdem die Klärung des

zukünftigen Verhältnisses zwischen der heutigen Union und dem, was hier in unverbesserlichem Optimismus anvisiert wird. Denn die Gründung der „Vereinigten Staaten von Europa“ soll nicht zerstören, was die Europäische Union bisher erreicht hat. Vielmehr muß und kann sich diese neue Einheit als wichtigstes Glied in die fortexistierende Union, ihre gemeinsamen Politiken und den europäischen Binnenmarkt einfügen. Gelingt die Versöhnung dieser beiden Konzeptionen, wird Europa das Maximum dessen verwirklichen können, was an Entwicklungsmöglichkeiten in ihm angelegt ist.

(Der Erstabdruck dieses Artikels erschien in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung vom 24.11.2004.)