



FORUM CONSTITUTIONIS EUROPÆ

FCE 5/04

FÜR EINEN EUROPÄISCHEN GESELLSCHAFTSVERTRAG

DR. BERNARD BOT

MINISTER FÜR AUSWÄRTIGE ANGELEGENHEITEN
DES KÖNIGREICHS DER NIEDERLANDE

Vortrag an der Humboldt-Universität zu Berlin

am 2. Juni 2004

- ES GILT DAS GESPROCHENE WORT -

*Das Forum Constitutionis Europae ist eine gemeinsame Veranstaltung des
Walter Hallstein-Instituts und der Robert Bosch Stiftung.*

Einführung

*Sehr verehrtes Publikum,
werter Professor Pernice,
sehr verehrte Vertreter aus Politik und Gesellschaft,
Exzellenzen,
liebe Studentinnen und Studenten!*

Es ist mir eine Ehre, heute an dieser berühmten Universität in dieser besonderen Stadt vor Ihnen sprechen zu dürfen. Erst vor kurzem habe ich bei der Eröffnung der neuen niederländischen Botschaft am Ufer der Spree über meine persönliche Beziehung zu Berlin gesprochen. Diese Beziehung datiert aus den Siebzigerjahren, als ich mein Land als Diplomat in der DDR vertrat.

Ich kann mich noch gut erinnern, wie ich einmal einer Diskussion in einer Arbeitsgruppe des Politbüros über die Zukunft des Kommunismus beigewohnt habe. Wenn ich mich recht entsinne, kam die Runde damals zu dem Ergebnis, dass es wohl am beste wäre, vorläufig alles beim Alten zu belassen. Diese Lösung passte am besten in das machtpolitische Konzept der Führungselite. Die Meinung der DDR-Bürger tat wenig zur Sache. Kaum fünfzehn Jahre später fiel die Mauer und wir alle wurden Zeuge, wie der Kommunismus sang- und klanglos unterging. Heute spielt die Humboldt-Universität, hier im vereinten Berlin, wieder eine zentrale Rolle in der Europadebatte und wir können hier in Freiheit gemeinsam über die Zukunft unseres Kontinents nachdenken. Was für ein Unterschied zu damals!

Europäische Errungenschaften

Deutschland ist inzwischen wiedervereintigt, Europa ist wiedervereintigt. Die friedliche Art und Weise, in der sich am 1. Mai die Erweiterung der EU vollzogen hat, hätte in den Fünfzigerjahren selbst der größte Visionär nicht vorhersehen können. Aber, wie Walter Hallstein einmal gesagt hat: „Wer in Europa nicht an Wunder glaubt, ist kein Realist.“

Dank des Mutes und der Weisheit großer Europäer konnte die Teilung unseres Kontinents endgültig überwunden werden und konnte Europa seine Position und seinen Einfluss in verschiedenen Bereichen, etwa im internationalen Handel, deutlich ausbauen. Die heute so weit verbreitete Euroskepsis lässt uns gelegentlich vergessen, dass uns der europäische Einigungsprozess ungeahnte Stabilität und Sicherheit und ungeahnten Wohlstand gebracht hat. Für mich fällt die Bilanz der europäischen Integration jedenfalls eindeutig positiv aus.

Aber, meine Damen und Herren, so erfolgreich die europäische Einigung auch sein mag – wir müssen selbstkritisch bleiben, müssen Mut zur Veränderung, Mut zu Reformen haben, wir müssen uns immer neue Ziele setzen. Schließlich führt uns die Europäische Union zu immer neuen Horizonten und bedarf von daher auch immer wieder der Anpassung. In vielen Fällen ist damit ein weiterer Transfer von Macht verbunden, wobei sich die Ausübung dieser Macht nach meiner festen Überzeugung immer nur in den Grenzen dessen vollziehen kann, was die Völker, die Bürger Europas als nützlich und sinnvoll ansehen. Genau darüber möchte ich heute sprechen.

Gesellschaftsvertrag

Denn die Bürger – und das ist meine These – werden den Integrationsprozess nur dann weiter unterstützen, wenn sie gleichberechtigte Partner eines europäischen Gesellschaftsvertrags sind. Würde Rousseau seine Abhandlung über den „contrat social“ heute verfassen – sein vornehmstes Thema wäre nicht der Nationalstaat, sondern die Europäische Union. Zu Recht, denn wie auf der Ebene des Nationalstaats muss auch auf europäischer Ebene das Recht mit dem Willen der Allgemeinheit in Einklang stehen.

Der Übertragung von Macht und Befugnissen an die Regierenden, in diesem Fall Brüssel, muss daher die Möglichkeit der ständigen Kontrolle durch die Bürger gegenüberstehen. Dieser Vertrag zwischen Regierenden und Bürgern droht im europäischen Gefüge Schlagseite zu bekommen. Zwar gibt es ein europäisches Parlament, aber die europäischen Bürger haben offensichtlich doch das Gefühl unzureichender Mitsprache über das, was ihnen von Brüssel auferlegt wird.

Es geht hier also nicht nur um die Zukunft der Europäischen Union, sondern auch um die – meines Erachtens entscheidende – Frage, wie wir uns der dauerhaften Unterstützung der europäischen Bürger für den Integrationsprozess versichern können.

Politische Identität

Bevor ich nun die Konturen eines solchen Gesellschaftsvertrags etwas näher beschreibe, möchte ich auf die politische Identität Europas eingehen – und damit letztlich auf die Existenzberechtigung des Vertrags.

Die Europäische Union lässt sich meines Erachtens als eine im Entstehen begriffene Föderation *sui generis*, als ein Wirklichkeit werdendes Ideal beschreiben. Das klingt komplizierter, als es ist. Europa ist eine im Entstehen begriffene Föderation, weil es schon heute föderative Merkmale aufweist. Denken Sie zum Beispiel an unsere gemeinsame Währung, die gemeinsame Handelspolitik oder die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Und in Zukunft, so hoffe ich, kommen auch noch eine gemeinsame Außenpolitik mit einem gemeinsamen diplomatischen Dienst und ein gemeinsamer Außenminister hinzu.

Diese Föderation, meine Damen und Herren, ist zugleich aber auch einzig in ihrer Art. Die Europäische Union hat 25 hoch entwickelte Mitgliedstaaten mit je einer eigenen Geschichte, einer eigenen Kultur und einem eigenen Zukunftsbild sowie mit eigenen, vielfältigen Regulierungsstrukturen. Der Integrationsprozess vollzieht sich schrittweise. Immer wieder kommen neue Politikbereiche hinzu, in denen die Integration quasi aus dem Nichts entwickelt werden muss. So spielte etwa vor dem 11. September 2001 der Terrorismus in der europäischen Politik kaum eine Rolle, ebenso wie 1957 der Umweltschutz in Europa noch kein Thema war. Die europäische Integration ähnelt einem computergenerierten Fraktal. Auch in der EU entstehen immer wieder neue Muster, die trotz aller Rückschläge ein harmonisches Ganzes bilden.

Kluft zwischen Union und Bürgern

Meine Damen und Herren,

ich komme zurück zum europäischen Gesellschaftsvertrag und zu der Frage, wie wir uns der dauerhaften Unterstützung der Bürger für den Integrationsprozess versichern können. Unter diesem Aspekt ist es eine Besorgnis erregende Entwicklung, dass viele europäische Bürger, vor allem aus Ländern, die schon länger der Union angehören, zunehmend gleichgültig bis skeptisch auf Europa und auf Brüssel reagieren. Einige sind beunruhigt über die jüngste Erweiterung der EU, empfinden sie – völlig zu Unrecht – als bedrohlich. Ich denke, dass diese Reflexe auf ein allgemeines Unbehagen über Europa zurückzuführen sind. Ein Unbehagen über das, was die Menschen als drohenden Verlust ihrer nationalen Identität empfinden, über eine Europäische Union, die immer direkter in ihren Alltag eingreift, ohne dass sie verstünden, wie die Entscheidungen zustande kommen, und ohne dass sie das Gefühl hätten, darauf Einfluss nehmen zu können.

Viele Bürger scheinen *nicht* an europäische Wunder zu glauben; ein Gefühl der Verbundenheit will bei ihnen nicht aufkommen. Sie sehen, wie der klassische Gesellschaftsvertrag mit den eigenen Regierenden immer mehr ausgehöhlt wird durch die Übertragung von Kompetenzen auf die Europäische Union, auf jene im Entstehen begriffene Föderation, von der ich gesprochen habe. Gleichzeitig vermissen sie auf europäischer Ebene einen adäquaten Ersatz. Dort gibt es keinen entsprechenden Gesellschaftsvertrag, jedenfalls keinen, bei dem sich die Bürger als Vertragspartei ernst genommen fühlten. Deshalb kann man gelegentlich einen Rückzug in das Altvertraute, den Nationalstaat beobachten, in dem der Gesellschaftsvertrag noch funktioniert. Das ist natürlich nicht gut für die Integration Europas.

Demokratie und Rechtsstaatlichkeit

Meine Damen und Herren,

wie auch immer wir die Europäische Union in Zukunft weiter ausgestalten werden, fest steht, dass diese im Entstehen begriffene Föderation die Prinzipien von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit nicht weniger respektieren darf als die einzelnen Mitgliedstaaten, die ihre konstituierenden Bestandteile sind. Sollte die Diskrepanz zwischen der Übertragung von Kompetenzen und der Legitimität zu groß werden, könnte dies langfristig das Aus für jene Art von europäischer Integration bedeuten, wie wir sie uns vorstellen.

Wir brauchen also eine Europäische Union, die transparent und demokratisch kontrollierbar ist, eine Union, in der die Herrschaft des Rechts gewährleistet ist und in der *alle* Bürger und *alle* Mitgliedstaaten das Gefühl haben, ihr europäisches Schicksal selbst mitzubestimmen, das heißt am politischen Willensbildungsprozess voll mitwirken zu können.

Darüber hinaus müssen wir uns klar machen, dass das Integrationspensum, das die Bürger in einer bestimmten Zeitspanne verarbeiten können, begrenzt ist. Die europäische Integration ist ein Entwicklungsprozess. Bei einem solchen Prozess kommt es entscheidend darauf an, dass man die Dinge Schritt für Schritt angeht. Vier große Verträge in nur dreizehn Jahren, den Verfassungsentwurf mitgerechnet – das will erst einmal verdaut sein, das heißt, die Bürger

müssen auch Gelegenheit bekommen, sich auf die neuen Gegebenheiten einzustellen, sie gleichsam zu verinnerlichen. Deshalb plädiere ich dafür, in den kommenden Jahren erst einmal eine Pause einzulegen, was neue Verträge und Anpassungen angeht. Europa ist – ich sagte es bereits – ein Wirklichkeit werdendes Ideal. Pflegen wir dieses Ideal und lassen wir nicht zu, dass es durch mangelnde Geduld beschädigt wird. Sie dürfen mich in dieser Hinsicht gern als einen Idealisten mit realistischer Erwartungshaltung bezeichnen.

Demokratie und Rechtsstaatlichkeit, Tatkraft und Selbstbeschränkung – das sind die Säulen des europäischen Gesellschaftsvertrags. Dabei räume ich sofort ein, dass Selbstbeschränkung im Grunde für Machtbeschränkung steht und somit eigentlich unter den Nenner Rechtsstaatlichkeit fällt. Dennoch meine ich, dass sie eine gesonderte Erwähnung verdient, denn in den letzten Jahrzehnten war Selbstbeschränkung nicht gerade eine Stärke der EU. Bei diesem Thema erfüllen die Mitgliedstaaten eine wichtige Funktion.

Selbstbeschränkung

Meine Damen und Herren,

ich erwähne hier bewusst die Mitgliedstaaten, weil den nationalen Regierungen als Mittlern zwischen Bürgern und Union eine wichtige Rolle im europäischen Gesellschaftsvertrag zukommt. Schließlich ist die EU eine Union von Nationalstaaten. Das sollten wir nie vergessen. Aus diesem Grund möchte ich denn auch vorschlagen, dass wir künftig nicht nur bestimmte Politikbereiche für die nationale Ebene reservieren, sondern dass wir auch einmal in uns gehen und genau überlegen, ob es nicht vernünftiger wäre, bestimmte Politikbereiche von der europäischen auf die nationale Ebene zurückzuverlagern. Das muss nicht unbedingt eine Schwächung der Integration bedeuten. Im Gegenteil, es kann sogar ein Zeichen von Stärke und Selbstvertrauen sein, kann unser Handeln effizienter und effektiver machen.

Mit einem Wort: Europa muss sich selbst beschränken, muss genau analysieren, in welchen Bereichen der Gemeinschaftspolitik die Mitgliedstaaten wieder selbst Verantwortung übernehmen können. Ownership, die wir anderen gönnen, sollten wir uns selbst nicht vorenthalten. Ich verweise in diesem Zusammenhang auf die Kulturpolitik, bestimmte Bereiche der Gemeinsamen Agrarpolitik oder auch der Strukturpolitik – und ich weiß, dass ich hier ein ganz heißes Eisen anfasse – sowie auf die Gesundheits- und die Sozialpolitik. Denn ist es wirklich nötig, dass über die Finanzierung einer Straße, die an keiner einzigen Stelle über eine Landesgrenze führt, in Brüssel entschieden wird? Und muss die Finanzierung der Landschaftspflege wirklich auf europäischer Ebene geregelt werden?

Außerdem beschwören übertriebene Einmischung und Reglementierung vonseiten Brüssels die Gefahr herauf, dass die Mitgliedstaaten es mit den europäischen Vorschriften in der Praxis nicht mehr so genau nehmen. Wenn man dort immer häufiger das Gefühl hat, bestimmte Dinge besser selbst regeln zu können, wird man die entsprechenden europäischen Regelungen nämlich einfach ignorieren oder nur zum Teil anwenden. Vor allem Kommunalbehörden werden dann Vorschriften, die sie als unsinnig empfinden, nur noch halbherzig umsetzen. Auch die Bürger werden die europäischen Normen zu umgehen versuchen, wenn sie sie als unangemessen, ungerecht oder kontraproduktiv empfinden. Kurzum, übertriebene Reglementierung vonseiten Brüssels könnte dazu führen, dass am Ende jeder macht, was er will.

Tatkraft

In anderen Bereichen wollen die Bürger dagegen *mehr* Europa. Das erscheint paradox, muss es aber nicht sein. Die Bürger wollen – und die Eurobarometer bestätigen das – eine tatkräftige Europäische Union. Eine Union, die Sicherheit garantiert, Wohlstand und Beschäftigung schafft und die Menschen inspiriert. Eine Union, die dort, wo sie zuständig ist, Qualität liefert. Eine Union, die überzeugende europäische Antworten auf grenzüberschreitende Herausforderungen und Bedrohungen formuliert. So liegt es nahe, dass wir unsere Außengrenzen gemeinsam überwachen, es entwickelt sich nach und nach ein gemeinsames Strafrechtssystem und unsere Armeen arbeiten immer enger zusammen, um auch jenseits der europäischen Grenzen unsere Interessen und Werte zu verteidigen.

Meine Damen und Herren,

ich habe über Demokratie und Rechtsstaatlichkeit, Selbstbeschränkung und Tatkraft als Wesensmerkmale einer modernen Union gesprochen, einer Union, die Bürger, nationale Regierungen und europäische Institutionen unter dem Dach eines europäischen Gesellschaftsvertrags miteinander verbindet.

Verfassungsentwurf

Natürlich wollen Sie jetzt von mir wissen, was ich vor dem Hintergrund meines Plädoyers für einen solchen Gesellschaftsvertrag vom Entwurf des Verfassungsvertrags halte, der jetzt auf dem Tisch liegt und der für so viel Diskussionsstoff sorgt.

Nun, ich denke, dass der Vertrag in einer Reihe von Punkten wesentliche Verbesserungen gegenüber den bestehenden Vertragstexten bringt. So enthält er unter anderem eine Charta der Grundrechte der Unionsbürger und sieht die Möglichkeit eines Bürgerbegehrens vor.

Diese Verbesserungen können durchaus dazu beitragen, die Kluft zwischen Bürgern und Regierenden zu verkleinern. Sie fördern demokratische Legitimität, Transparenz und Effektivität. Die Bürger sehen besser, wo die Entscheidungen getroffen werden, und können so auch ihre Partizipationsmöglichkeiten im europäischen politischen Willensbildungsprozess besser nutzen.

Der Verfassungsvertrag, wenn er dann ratifiziert sein wird, leistet also einen wichtigen konstitutionellen Beitrag zu unserer Wirklichkeit werdenden Ideal.

Keine Endstation

Aber, meine Damen und Herren, wir sollten diesen Vertrag nicht als konstitutionelle Endstation der europäischen Integration verstehen. Es handelt sich dabei wohlgermerkt *nicht* um jenen europäischen Gesellschaftsvertrag. Der Verfassungsvertrag kann allenfalls die Basis dafür sein.

Denn – und das ist der eigentliche Kern der Sache – nicht der Vertragstext als solcher, sondern seine politische Umsetzung entscheidet darüber, ob die Bürger sich als Vertragspartei empfinden werden oder nicht. Schließlich ist es die politische Interaktion zwischen Staat und Bürgern, die einer Verfassung ihre Seele verleiht. Nur aus dieser Interaktion kann eine gesellschaftliche Agenda erwachsen, die von einer breiten Basis getragen wird.

Spitzengruppen

Sie alle kennen das Konzept vom Kerneuropa. Kollege Fischer hat vor ziemlich genau vier Jahren hier an dieser Universität dafür geworben, ist später davon aber wieder teilweise abgerückt. Sie kennen auch das Europa der verschiedenen Geschwindigkeiten und das Europa der Spitzengruppen. Für solche Konzepte ist in der hier formulierten Strategie nur sehr bedingt Platz. Soweit solche Formen der verstärkten Zusammenarbeit auf einzelnen Gebieten praktiziert werden – denken Sie etwa an Schengen und die Eurozone –, müssen sie auf jeden Fall den strengen Kriterien genügen, die der Vertrag hierfür vorsieht. Ansonsten, so meine ich, sind derartige Konzepte der europäischen Integration nicht dienlich und widersprechen jenen beiden Elementen des Gesellschaftsvertrags: Sie konterkarieren die Vereinbarung von 25 Ländern, den Integrationsprozess gemeinsam zu realisieren, und sie schließen große Gruppen von Bürgern aus, ohne dass diese angemessen konsultiert würden.

Spitzengruppen sind ein Misstrauensvotum gegen die neuen Mitgliedstaaten und ihre Bürger; sie entmutigen sie, obwohl gerade sie neuen Schwung in den Prozess bringen können. Solche Modelle säen nur Zwietracht, führen womöglich sogar zu einer Fragmentierung der Union und ihrer Bürger. Aus demselben Grund ist es kontraproduktiv, EU-Partnern für den Fall eines negativen Referendums mit Ausschluss aus der Union zu drohen.

Ich betone noch einmal: Der Verfassungsvertrag ist nicht die Endstation der europäischen Integration, sondern ein neuer Ausgangspunkt für ihre Weiterentwicklung. Wer bereit ist, sich auf diese Sichtweise einzulassen, wird weniger schnell von der EU enttäuscht sein und sich zugleich die Fähigkeit bewahren, an Wunder zu glauben.

Europa jenseits des Verfassungsvertrags

Meine Damen und Herren,

wie bestimmen wir in der Europäischen Union, ob das Recht im Einklang mit dem Willen der Allgemeinheit steht? Das ist die entscheidende Frage, von der abhängt, ob es einen echten Gesellschaftsvertrag geben wird und geben kann.

Im europäischen Gesellschaftsvertrag sind das Europäische Parlament, die nationalen Parlamente und der Europäische Gerichtshof unverzichtbare Elemente im Hinblick auf das Mitbestimmungsrecht der Bürger; ein Referendum wäre als ergänzendes Element denkbar.

Europäisches Parlament

Betrachten wir zunächst die Rolle, die das Europaparlament spielt bzw. spielen könnte. Die Abgeordneten werden direkt von den Bürgern gewählt und sind verantwortlich für die demokratische Kontrolle der Politik der Kommission und des Ministerrats. Die Kompetenzen des Parlaments wurden mit jedem neuen Vertrag erweitert. Das Europäische Parlament hat echte Macht. Wer zweifelt heute noch daran?

Offenbar sehr viele. Denn die Wahlbeteiligung bei Europawahlen ist nach wie vor gering. Das Europäische Parlament kämpft mit einem Glaubwürdigkeitsproblem, das seine Legitimität und damit auch die der europäischen Gesetzgebung untergräbt. Noch ist das Europaparlament für die Bürger kein echter Maßstab, keine Autorität, der sie ohne weiteres ihr Vertrauen schenken würden. Und es sieht auch nicht danach aus, dass sich daran kurzfristig etwas ändern würde.

Um seine Legitimität zu stärken, müssen wir in den kommenden Jahren vor allem die Präsenz des Parlaments erhöhen. Es muss tiefer in der Gesellschaft verankert werden, muss viel besser zeigen, wie die demokratische Kontrolle in der Praxis funktioniert.

Vor diesem Hintergrund möchte ich einen alten Vorschlag wieder aufgreifen. Ich halte es für eine gute Sache, wenn mehr Mitgliedstaaten – das gilt auch für mein eigenes Land – einigen ihrer Europa-Abgeordneten auch ein nationales Mandat verleihen würden, zum Beispiel über ein Rotationssystem. Das würde den Austausch zwischen dem Europaparlament und den nationalen Parlamenten sicher intensivieren.

Europäisches Referendum

Eine zusätzliche Möglichkeit wäre die Übernahme bestimmter Verfahren aus bestehenden föderalen Systemen. Denken Sie etwa an das Schweizer Modell mit seiner starken direktdemokratischen Komponente. Der vorliegende Verfassungsentwurf sieht bereits die Möglichkeit eines Bürgerbegehrens vor – eine gute Sache, denn damit wird die Demokratie bürgernäher. Manche sind allerdings der Meinung, dass die EU darüber hinaus auch ein europäisches Referendum braucht.

Natürlich gibt es auch grundsätzliche Argumente *gegen* ein Referendum. Die Realität sieht heute aber so aus, dass die eine Hälfte Europas ein Referendum über den Verfassungsvertrag abhält und die andere nicht. Zudem sind einige Referenden verbindlich, andere wieder nicht (ganz zu schweigen von den unterschiedlichen Fragestellungen). Alles in allem macht dies einen chaotischen Eindruck.

Und zu allem Überfluss drohen, wie gesagt, Mitgliedstaaten, die selbst kein Referendum durchführen, anderen Mitgliedstaaten für den Fall eines negativen Ausgangs mit Ausschluss. Dies erzeugt den Eindruck von Arroganz, die in der Europäischen Union fehl am Platze ist und mit Sicherheit nicht zu einem europäischen Gesellschaftsvertrag passt.

Alles in allem erscheint es mir vernünftig, bei wesentlichen Vertragsänderungen und anderen tief in die Lebenswirklichkeit der Bürger eingreifenden Maßnahmen die Option eines europäischen Referendums offen zu halten. Vorstellbar wäre ein konsultatives Referendum als Ergänzung zu nationalen Entscheidungs- oder Ratifikationsverfahren. Der Vorteil dieser Option wäre, dass die Fragestellung in allen Mitgliedstaaten gleich ist. Das käme der Transparenz und Legitimität des Integrationsprozesses zugute. Außerdem könnte es die Solidarität der Bürger untereinander verstärken.

Gerichtshof

Meine Damen und Herren,

ich sprach bereits über das Europa der Selbstbeschränkung. In diesem Europa spielen die Begriffe „Verhältnismäßigkeit“ und „Subsidiarität“ eine zentrale Rolle. Verhältnismäßigkeit meint, dass die Rechtsvorschriften und der damit angestrebte Zweck miteinander in Einklang stehen. Subsidiarität bedeutet, dass die Regelungen möglichst nahe bei den Bürgern, also auf der untersten Ebene, zustande kommen sollten. Leider war vor allem Subsidiarität in den vergangenen Jahren mehr Rhetorik als Realität. Trotzdem denke ich, dass sie ein wichtiger Kontrollmechanismus für den europäischen Gesellschaftsvertrag sein kann.

Nationalparlamente

Eine denkbare Neuerung wäre, dass die nationalen Parlamente in diesem Zusammenhang eine größere, substanzielle Rolle erhalten. Der vorliegende Verfassungsentwurf sieht vor, dass die Kommission einen Vorschlag überprüfen muss, wenn ein Drittel der Parlamente dies verlangt. Und wenn die Parlamente der Auffassung sind, dass das Verfahren im Hinblick auf die Subsidiarität nicht sorgfältig eingehalten worden ist, können sie – über ihre Regierungen – vor dem Gerichtshof klagen. So wird der Gerichtshof stärker in die Subsidiaritätsprüfung einbezogen. Ich halte das für eine gute Sache.

Außer politischer Sorgfalt brauchen wir nämlich auch eine Prüfungsinstanz. Und dafür kann ich mir keinen besseren Kandidaten vorstellen als den Gerichtshof in Luxemburg. Das Problem ist allerdings, dass Subsidiarität bisher nicht einklagbar ist. In einem anderen föderalen System, den Vereinigten Staaten, wacht der Supreme Court mit Argusaugen über die Rechte der einzelnen Staaten gegenüber der Bundesebene. Der Europäische Gerichtshof in Luxemburg hält das Subsidiaritätsprinzip nicht für ein geeignetes Instrument, das ihn in die Lage versetzen würde, eine vergleichbare Funktion zu erfüllen. Dennoch hoffe ich, dass der Gerichtshof in Zukunft bei der Subsidiaritätsprüfung eine Rolle spielen wird. Ich denke, man sollte diesen Punkt einmal genauer untersuchen.

Und weiter: Brauchen wir in der Europäischen Union nicht auch künftig Spielraum für Vielfalt in der Gesetzgebung, abgestimmt auf die jeweiligen Bedürfnisse und Gepflogenheiten, ohne dass dadurch das notwendige Level Playing Field gestört wird? Oder gönnen wir uns diese Unterschiede nicht mehr? Hatten wir nicht vereinbart, dass eine vollständige Harmonisierung der Rechtsvorschriften nur dort stattfinden soll, wo sie wirklich notwendig ist? Und sie ist natürlich nicht immer notwendig. Gegen einen gewissen Wettbewerb der Gesetzgeber, wie es ihn in den USA zwischen den einzelnen Bundesstaaten gibt, ist schließlich nichts einzuwenden.

Meine Damen und Herren, ich komme zum Schluss.

Demokratie und Rechtsstaatlichkeit, Selbstbeschränkung und Tatkraft sind die Wesensmerkmale einer modernen Union, einer Union, die Bürger, nationale Regierungen und europäische Institutionen miteinander verbindet. Sie sind damit zugleich die wesentlichen Elemente des „contrat social“, des Gesellschaftsvertrags, der im Mittelpunkt des weiteren europäischen Integrationsprozesses zu stehen hat; eines Gesellschaftsvertrags, der den Bürgern das Gefühl gibt, dass sie ihre europäische Zukunft selbst mitbestimmen können.

Einige von Ihnen werden einwenden, dass die Konsultation der Bürger, dass zu viel Einfluss der Bürger den Integrationsprozess bremsen und mutige Initiativen verhindern wird. Die Bürger, so denken Sie vielleicht, mögen nun mal keine Veränderungen, wollen Sicherheit, möchten am liebsten alles beim Alten, ihnen Vertrauten belassen. Ich aber glaube, dass die Bürger sehr wohl zu Veränderungen bereit sind, wenn sie denn nicht über ihre Köpfe hinweg beschlossen werden.

Der Integrationsprozess wird außerdem gewährleistet durch einen soliden konstitutionellen und institutionellen Rahmen mit einem großen Fassungsvermögen. Ein Rahmen, der mit dem Verfassungsvertrag noch weiter gestärkt wird und große Fortschritte ermöglicht. Fortschritte, die beispielsweise dazu führen, dass wir in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik enger zusammenrücken oder dass wir nach und nach ein gemeinsames Strafrechtssystem entwickeln. Und vergessen wir auch nicht die disziplinierende Wirkung des gemeinschaftlichen Besitzstandes, die zu weiterer Integration verpflichtet.

Die Seite der politischen Macht ist im Gesellschaftsvertrag also klar geregelt und in den europäischen Verträgen definiert. Allerdings bin ich fest überzeugt: Wenn wir nicht auch der anderen Seite – der Zustimmung der europäischen Völker – genügend Aufmerksamkeit widmen, könnte es zu einer Fragmentierung der Europäischen Union kommen. Nicht die gesellschaftliche Debatte oder irgendwelche kühnen Initiativen können die Integration ernsthaft gefährden, sondern die Arroganz der Macht.

Die Bürger – lassen Sie mich das zum Abschluss sagen – sind nicht so dumm, wie manche Politiker meinen. Im Gegenteil, sie sind vernünftig genug, nicht auf Wunder zu setzen, zugleich aber optimistisch genug, an Wunder zu glauben, und Optimismus ist mit den Worten Colin Powells ein „force multiplier“. Dies alles gilt mit einer einzigen – allerdings entscheidenden – Einschränkung: Die politischen Führer müssen den Mut haben, der Realität ins Auge zu sehen, müssen die Bürger in den politischen Willensbildungsprozess einbeziehen und dafür sorgen, dass die Rechte und Freiheiten von Mitgliedstaaten und Bürgern wirksam geschützt werden.

„Die europäische Geschichte ist eine Geschichte der langen Märsche“, schreibt Georg Steiner. Dazu braucht es vor allem Ausdauer, Beharrlichkeit und Zielstrebigkeit. Lassen Sie uns also den europäischen Weg mit Geduld, mit einem Blick für die Schönheit der Vielfalt und im ständigen gegenseitigen Dialog weiter beschreiten. Nur so kann unser gemeinsames Ideal, die europäische Idee, wahrhaftig Wirklichkeit werden.
