



FORUM CONSTITUTIONIS EUROPÆ

**FCE 4/05**

**JENSEITS DER VERTRÄGE:  
DIE VERFASSUNG EUROPAS**

OTTO SCHILY

BUNDESMINISTER DES INNERN

Vortrag an der Humboldt-Universität zu Berlin

am 18. Mai 2005

**- ES GILT DAS GESPROCHENE WORT -**

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

## I. Nie war Europa in besserer Verfassung als heute.

Zu Beginn des dritten Jahrtausends genießt unser Subkontinent – oder wie Paul Valéry sagte: das „kleine Vorgebirge Asiens“ – ungeteilt die Errungenschaften der europäischen Geschichte: Freiheit, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit, Hochkultur und Allgemeinbildung, verbreiteten Wohlstand und soziale Sicherung, beständige Fortschritte in Wissenschaft und Technik. Und, was das Wichtigste ist: Zuletzt ist der lange Prozess der Zivilisation tatsächlich zivilisiert worden. Es besteht die begründete Hoffnung, dass in Europa keine Kriege mehr geführt werden. Mehr noch. Der französische Mönch Crucé formulierte 1623 (ich zitiere): „Welche Freude würde es sein, die Menschen sich überall frei bewegen, sich ohne Bedenken über Ländergrenzen, Förmlichkeiten und andere Verschiedenheiten hinweg verstehen zu sehen“. Diese Utopie ist heute Wirklichkeit. Im historischen Vergleich ist Europa also in glänzender Verfassung. Aber auch der größte Gewinn gegenüber gestern garantiert keine Zinsen für morgen. Europas Reichtum will gut investiert werden.

Die Europäische Union ist eine gute Investition. Sie ist der institutionelle Rahmen, in dem Europa zusammenwächst: rechtlich, wirtschaftlich, politisch. Die Zukunft der Europäischen Union entscheidet über die Zukunft Europas. Wir dürfen sie nicht leichtfertig aufs Spiel setzen. Aber in welcher Verfassung ist die EU? Aus meiner Sicht ist die Erweiterung – ungeachtet mancher Probleme – ein großer Erfolg. Der Kreis der Mitgliedsstaaten wurde von 15 auf 25 erheblich vergrößert. Mit mehr als 450 Millionen Menschen ist die EU nun um mehr als die Hälfte bevölkerungsreicher als die Vereinigten Staaten von Amerika.

Manche aber sind sich unserer Sache nicht ganz sicher. Wir fühlen uns ein bisschen wie die junge Europa auf dem Rücken des Stieres. Wohin führt unser Weg? Beherrschen wir die Dynamik des Erfolgs, an dem immer mehr Staaten als EU-Mitglieder teilhaben wollen? Wie gebannt starren wir auf das Referendum in Frankreich. Einerseits zu Recht – denn der Verfassungsvertrag ist ein wichtiger Schritt zu einer handlungsfähigen Union aus 25 und mehr Mitgliedern. Andererseits jedoch zu Unrecht – denn das Projekt Europa hat noch immer aus Rückschlägen neue Stärke gewinnen können. Ein Scheitern des Verfassungsvertrages wäre nicht der Untergang Europas und der europäischen Einigungsbemühungen.

Ich will über Europas Verfassung sprechen und dabei den Titel meines Vortrags auf dreifache Weise auslegen. Wir blicken „jenseits der Verträge“,

- weil der Verfassungsvertrag die bisherigen Verträge zusammenfasst und zugleich mit seinen Bestimmungen über sie hinausgeht;
- weil von diesem Vertrag – insofern er Verfassung gebend sein will – mehr als von Verträgen sonst erwartet wird, nämlich über die rechtlichen Setzungen hinaus eine Art symbolischer Mehrwert; und
- weil sich Europa nicht allein durch Verträge und auch nicht allein durch eine Verfassung konstituiert.

Der Horizont meines Vortrags ist also die Frage, was Europa Form und Gestalt gegeben hat und geben kann.

## II. Jenseits der Verträge: Der Verfassungsvertrag als neue Grundlage der Europäischen Union

Handelt es sich bei dem „Vertrag über eine Verfassung“ nun „nur“ um einen Vertrag oder doch um eine „echte“ Verfassung? (Wobei es ohnehin nur eine Verfassung für die Europäische Union sein kann und nicht, wie es nun doch etwas anmaßend heißt, eine „Verfassung für Europa“.) Zu diesem Streitpunkt ist schon Vieles gesagt worden. Dieter Grimm lässt keinen Zweifel: Es sei keine Verfassung, denn durch eine „veritable europäische Verfassung“ würde die Union „nolens volens in einen Staat verwandelt“. Da sie dies aber nicht werde, gebe es auch keine Verfassung. Der Gastgeber dieses Forums, Herr Professor Pernice, entgegnet darauf: Eine Verfassung setze nicht notwendig einen Staat voraus. Die Europäische Union habe sogar schon eine Verfassung – in Form der bisherigen Verträge von Rom bis Nizza. Der Verfassungsvertrag schaffe daher eine neue Verfassung, ohne dass dadurch jedoch ein Bundesstaat entstehe.

Ich bezweifle, dass sich ein solcher „postnationaler“ Verfassungsbegriff, der mir durchaus sympathisch ist, von dem bisherigen, staatlich geprägten Verfassungsverständnis einfach ablösen lässt. Aber vielleicht werden wir uns in der Tat daran gewöhnen, von der „EU-Verfassung“ zu sprechen, ohne die EU als Staat zu verstehen. Für das Grundgesetz der Bundesrepublik hatte man den Begriff „Verfassung“ aus anderen Gründen vermieden. Vielleicht wäre es nun richtiger, für die EU von einem „Grundvertrag“ zu sprechen. Zu betrachten wäre allerdings auch der Sprachgebrauch in den anderen Mitgliedsstaaten, zumal das Beispiel Großbritannien zeigt, dass eine Verfassung auch ohne Verfassungsdokument existieren kann. Ein neuer Vertrag, der den ambitionierten Begriff „Verfassung“ im Titel führt, ist nur sinnvoll, wenn die EU dadurch auch wirklich eine neue Verfassung – im Sinne einer neuen Grundordnung – erhält. Eine grundlegende Neuordnung der bisherigen Verträge und Institutionen ist aber notwendig, weil eine EU aus 25 und mehr Mitgliedsstaaten neue Strukturen und Mechanismen braucht.

Der diesjährige Karlspreisträger, Italiens Staatspräsident Ciampi, hat während der Arbeit des Konvents gefordert, der Verfassungsvertrag müsse Europa stärker, einfacher und klarer machen – „più forte, più semplice e più chiara“. Erfüllt das vorgelegte Werk diese ebenso pragmatische wie anspruchsvolle Erwartung? Der Text ist insgesamt gewiss kein verfassungsästhetisches Meisterwerk. Wer hineinblickt, muss sich anstrengen, um in den 448 Artikeln, 36 Protokollen und 50 Erklärungen die künftige Gestalt der Europäischen Union und ihr Verhältnis zu den Mitgliedsstaaten zu erkennen. Dennoch, der Vertrag macht Europa *stärker*, unter anderem indem er die Entscheidungsfähigkeit der europäischen Institutionen verbessert. Der Vertrag macht Europa *einfacher*, unter anderem indem er die bisherigen Verträge in einem Dokument zusammenführt. Und der Vertrag macht Europa *klarer*, unter anderem weil die wichtigsten Ämter nicht nur mehr Gewicht, sondern auch mehr Gesicht bekommen. Die stärkere Personalisierung macht die Union kenntlicher – nach außen für die Welt genauso wie nach innen für die Bürgerinnen und Bürger.

Ein wesentlicher Fortschritt besteht außerdem darin, dass die Charta der Grundrechte nun fester Bestandteil des europäischen Vertragswerks wird. Manche bedauern, dass die Grundrechte-Charta nicht an den Anfang des Textes gestellt wurde. Wie unser Grundgesetz wäre der Grundvertrag der EU dann mit dem Satz eröffnet worden: „Die Würde des Menschen ist unantastbar.“ Aber es ist ja gar nicht ungewöhnlich, dass Verfassungen Feststellungen über die grundlegende

Organisation an den Anfang stellen. Sogar die Verfassung der Vereinigten Staaten beginnt – nach dem vorangestellten „We the people“ – in Artikel 1 mit der Zuweisung aller legislativen Gewalt an den Kongress. (Und in Bayern lautet der erste Verfassungsartikel bekanntlich lapidar: „Bayern ist ein Freistaat. Die Landesfarben sind Weiß und Blau. Das Landeswappen wird durch Gesetz bestimmt.“ – Der Fortbestand der deutschen Landesverfassungen beweist übrigens, dass Verfassungen auch auf verschiedenen Ebenen zusammen bestehen können.)

Mit dem Verfassungsvertrag erhält die Europäische Union eine gute institutionelle Grundlage für die Zukunft. Die breite Zustimmung des Bundestages – die ich ebenso im Bundesrat erwarte – ist ein deutliches „Ja“ für die Fortentwicklung der Europäischen Union. Und ich bin zuversichtlich, dass auch Frankreich und die anderen Staaten schließlich zustimmen werden.

Langfristig entscheidend ist jedoch stets die Verfassungswirklichkeit. Auf absehbare Zeit wird ein Europäischer Außenminister wohl keinem seiner 25 Kollegen den Mund verbieten können. Erst in der Praxis wird sich zeigen, ob die EU in der nun vorgesehenen Weise funktionieren kann, wo nachgebessert und wo Neues versucht werden muss.

Das institutionelle Gefüge der Union wird durch den Verfassungsvertrag erheblich verändert. Man darf jedoch bezweifeln, dass damit tatsächlich eine „konstitutionelle Neugründung Europas“ erreicht wird. Wir wissen noch immer nicht genau, wo zwischen Staatenbund und Bundesstaat die Europäische Union schließlich ihren konstitutionellen Platz finden wird. Der Begriff „Staatenverbund“ dient eher zur Bezeichnung dieser Unsicherheit, als dass er sie beseitigt. Herr Professor Pernice hat die Begriffsfrage sehr anschaulich mit dem Problem der Namensgebung für die Kreuzung aus Pfirsich und Pflaume verglichen. Leider kann ich Ihnen heute auch keine „Nektarine“ für die Europäische Union präsentieren.

Es gibt keine Blaupause für das vereinte Europa als Gebilde sui generis. Allerdings zeigt ein geschichtlicher Vergleich einige interessante Parallelen bei der Entstehung einer neuen politischen Ebene. Als 1876 in den 25 deutschen Einzelstaaten die Mark als einheitliche Währung eingeführt wurde, setzte Bismarck auf einen geschickten Kompromiss. Die Währung wurde vereinheitlicht, und jede Münze trug auf einer Seite den Reichsadler. Auf der anderen Seite aber konnten die Länder das Konterfei ihres Landesherrn prägen. Das kommt uns heute beim Blick in unser Portemonnaie sehr vertraut vor. Damals brachte man den Kompromiss übrigens auf die einprägsame Formel: „Einheit in der Sache unter Verzicht auf die Einheit in der Form“.

Natürlich unterscheidet sich die europäische Einigung in wesentlichen Punkten von derjenigen Deutschlands im 19. Jahrhundert. Es fehlt eine gemeinsame Sprache, es gibt keinen Hegemon wie Preußen. Außerdem dienten damals Kriege als Instrument zur Einigung, während umgekehrt die Europäische Gemeinschaft von Anfang an auf Einigung zur Überwindung der Kriege zielte. Aber auch in Deutschland dienten Wirtschaft und grenzüberschreitender Handel als dynamisierendes Element des Einigungsprozesses. Der 1835 gegründete Zollverein war ein wichtiger Schritt im Vorfeld der staatsrechtlichen Einigung. Trotz vieler Differenzen zwischen den deutschen Einzelstaaten kam es auch im Wechselrecht (1847 mit der Allgemeinen Deutschen Wechselordnung) sowie im Bereich des Handelsrechtes (1861 mit dem Allgemeinen Deutschen Handelsgesetzbuch) zu einer ersten Harmonisierung des Rechts. Die Rechtsvereinheitlichung erfolgte im Wege paralleler Einzelgesetzgebung. Sie ist vergleichbar mit dem europäischen Recht der Gegenwart, das aus der Umsetzung von Richtlinien der Europäischen Union entsteht.

Auch im Deutschland des 19. Jahrhunderts gab es Avantgarden, die auf dem Weg zur Einigung vorangingen: Noch vor der staatsrechtlichen Einigung wurde zwischen Norddeutschland und den verbleibenden drei süddeutschen Ländern Bayern, Baden und Württemberg ein Zollverein gegründet und ein Zollvereins-Parlament gewählt. Ähnlich wie nun für die Europäische Union vorgesehen, wurde als erstes eigenständiges Ressort in Deutschland das Auswärtige Amt geschaffen. Vor allem aber entzog sich das gesamte neue Staatsgebilde den herkömmlichen staatsrechtlichen Kategorien. Das Reich galt weder als ein Einheitsstaat noch als Staatenbund oder Bundesstaat. Der preußische Historiker Heinrich von Treitschke kam daher zu dem Urteil: „Die Kategorien des Staatsrechts werden an diesem Bau zu Schanden“. Die Souveränität sollte laut Bismarck weder beim Reich noch bei den Einzelstaaten liegen, sondern vielmehr gemeinschaftlich von den „verbündeten Regierungen“ der Einzelstaaten ausgeübt werden. Die Souveränität wurde daher nicht vom Parlament ausgeübt. Im Institutionendreieck des Bismarck-Reichs aus Bundesrat, Kanzler (mit den Reichsämtern) und Reichstag hatte letzterer keinen Einfluss auf die Regierung. Im Ergebnis bestand eine unkontrollierte Regierung, die keiner parlamentarischen Verantwortung unterlag.

Man darf die Parallelen mit der EU gewiss nicht allzu eng führen. Der Nationalismus des Bismarck-Reiches hat schließlich ins Unheil geführt. Daher sollte auch Europa nicht zu einem neuen Nationalstaat werden. Es wäre nicht gut, wenn ein europäischer Nationalismus entstünde, denn der Reichtum Europas besteht auch darin, dass es sich immer offen für andere Kulturen gezeigt hat. Zwei Schlussfolgerungen lassen sich aus dem historischen Vergleich aber ziehen:

- Je deutlicher sich eine europäische Exekutive in Gestalt der Kommission abzeichnet, desto dringlicher wird deren parlamentarische Kontrolle. Hierzu schafft der Verfassungsvertrag ja durchaus bessere Voraussetzungen.
- Auch der deutsche Föderalismus ist nicht vom Himmel des Staatsrechts gefallen. Es ist also kein Argument gegen Europa, wenn wir heute noch nicht wissen, wie wir die künftige Gestalt der EU bezeichnen sollen und wie sie letztendlich ausgestaltet wird.

Die Frage nach der „Finalität“ Europas mag zur Orientierung und gegebenenfalls zur notwendigen Neuausrichtung immer wieder gestellt werden. Sie wird sich aber erst am Ende des Prozesses, wenn die EU im Zuge künftiger Erweiterungen eine stabile und erprobte Form gefunden hat, beantworten lassen. Zwei einfache Maximen sollten meines Erachtens bei allen weiteren Schritten der institutionellen Fortentwicklung beachtet werden:

- Es muss jeweils klar sein, wofür die Europäische Union zuständig ist und was in die Verantwortung der einzelnen Staaten fällt.
- In der EU darf nicht der Nutzen nationalisiert werden, während die Lasten europäisiert werden.

Wenn diese Leitlinien beachtet werden, hat der Verfassungsvertrag gute Chancen, von einer funktionierenden und akzeptierten Verfassungswirklichkeit begleitet zu werden.

### **III. Jenseits der Verträge: Kann die Verfassung Europas Identität und Integration stärken?**

Der Begriff „Verfassung“ oder „Verfassungsvertrag“ impliziert auch einen Anspruch, der über Rechtsnormen und ihre Befolgung in der Praxis hinausgeht. Mit dem „Vertrag über eine Verfassung für Europa“ verbindet sich die Hoffnung, dass sie nicht nur die rechtliche Integration der Staaten zur politischen Union befördert, sondern auch die Integration der Völker zu einem europäischen Gemeinwesen. Es geht um einen symbolischen Mehrwert, der sich in emotionaler Münze auszahlen soll: zugunsten stärkerer Integration und Identifikation der Bürgerinnen und Bürger mit der Europäischen Union. Denn der Bedarf an integrationsfördernden und identitätsstiftenden Faktoren in der Europäischen Union ist offenkundig. Anders als es typischerweise bei Nationen der Fall ist, wird Europa nicht durch eine gemeinsame Abstammung, eine einheitliche Sprache, Kultur, Religion, Geschichte oder aber eine Bedrohung von außen zusammengehalten. Kann eine Verfassung oder ein Verfassungsvertrag diesen Mangel ausgleichen?

Es gibt durchaus historische Beispiele dafür, dass eine Verfassung integrationsfördernd oder sogar identitätsstiftend wirken kann. Während die Weimarer Verfassung es nicht vermochte, die widerstreitenden Kräfte in der ersten deutschen Republik zusammenzuführen, hat die starke Identifikation mit dem Grundgesetz in der Bundesrepublik – auch dank der guten und präzisen Auslegung durch das Bundesverfassungsgericht – sogar zur Neuschöpfung des Begriffs „Verfassungspatriotismus“ (durch Dolf Sternberger) geführt. Noch weitaus stärkeren symbolischen Charakter hat die Verfassung in den Vereinigten Staaten von Amerika.

In beiden Fällen war die Verfassungsgebung jedoch mit einer historischen Zäsur verbunden. Der EU hingegen fehlt heute ein solcher „constitutional moment“. Zwar zeigen die Beispiele Deutschlands und Amerikas, dass Verfassungen auch über die in ihnen kodifizierten Werte und Normen integrierend wirken können. Aber hier schafft die EU-Verfassung für die Individuen nichts grundlegend Neues, insofern die Grundrechte bereits in den nationalen Verfassungen kodifiziert sind. Es gibt außerdem – und dies ist der wichtigste Punkt – kein „We the people“.

Obwohl die Verfassung von einem Konvent erarbeitet wurde, obwohl sie laut Artikel 1 Absatz 1 geleitet ist „vom Willen der Bürgerinnen und Bürger und der Staaten Europas“, und obwohl in einigen Staaten Referenden abgehalten werden: Es ist kein europäischer Souverän, der sich diese Verfassung gibt. Es gibt kein „We the European people“. Die Integrationswirkung des „Vertrags über eine Verfassung für Europa“ wird für die Bürgerinnen und Bürger daher eher gering sein. Wir sollten in dieser Hinsicht jedenfalls nicht zu große Erwartungen hegen. Integration und Identität Europas müssen sich wesentlich auch aus anderen Quellen speisen.

### **IV. Jenseits der Verträge: Was konstituiert Europa?**

Was also stiftet Europas Identität? Was verleiht Europa Form und Gestalt? Was konstituiert Europa? Antworten auf diese Fragen sind nicht möglich ohne einen Blick in die Geschichte.

Europa ist kaum durch externe Faktoren geformt worden. Es gab keine Besetzung durch eine imperiale Macht. Seit der Abwehr der Araber im Südwesten und der Türken im Südosten war auch kein Zusammenschluss gegen eine solche externe Bedrohung erforderlich. Der Kalte Krieg

stellte zuletzt – historisch betrachtet nur für kurze Dauer – zwei Blöcke gegeneinander, ohne aber die staatliche Vielfalt aufzuheben. Prägend waren in der europäischen Geschichte ganz überwiegend endogene Faktoren: das Spiel der Kräfte und Gegenkräfte, die sich im Lauf der Geschichte mit wechselnden Schwerpunkten in Europa selbst gebildet haben.

Daraus ist erfreulicher Weise kein homogenes Gebilde entstanden, keine Macht hat sich durchgesetzt. Im Gegenteil: Gerade die Vielzahl der Städte hat die politische, wirtschaftliche und kulturelle Entwicklung Europas maßgeblich geprägt. Und bis in die Gegenwart hat sich Europa eine erstaunlich große Vielfalt und Dynamik bewahrt. Manche Historiker führen dies auf die natürlichen Gegebenheiten zurück: Dass unser Subkontinent durch Gebirge, Flüsse, Meeresbuchten, Inseln und Halbinseln so stark untergliedert wird, erschwerte die dauerhafte Ausbildung einer Hegemonie. Zugleich war Europa über das Mittelmeer und den Landweg nach Asien seit jeher offen für fremde Einflüsse. (Durch diese ist Europa ja überhaupt erst in den Prozess der Zivilisation eingetreten, der Europa zunächst von seinem griechischen und italienischen Rand her erfasste.)

Die wohl gängigste, aber auch etwas abgegriffene Charakterisierung Europas lautet nicht von ungefähr, Europa sei „Einheit in der Vielfalt“. Aber was ist damit gemeint? Handelt es sich dabei vielleicht um eine Leerformel, weil sich in der Vielfalt eben gar keine Einheit erkennen lässt? Oder kann es doch eine substantielle Einheit geben, die mit der Vielfalt zusammen besteht?

Ansätze zu einer substantiellen Einheit hat es in der europäischen Geschichte durchaus gegeben. Die Herrschaft Karls des Großen kann als gutes Beispiel dienen. Der Frankenkönig und Römische Kaiser erhielt dafür sogar den Beinamen „Pater Europae“ (obwohl er selbst den Begriff „Europa“ immer nur geduldet und gar nicht selbst verwendet haben soll). Uns interessieren hier nicht die Unterwerfungskriege, mit denen Karl das Frankenreich erweiterte, sondern seine Versuche, dieses Reich jenseits der militärischen Macht zusammenzuhalten. Dazu gehörte zum Beispiel der Entwurf eines vereinheitlichten Rechtswesens (in den Kapitularien). Dazu gehörte der Versuch, die zuvor ethnisch geprägte Gesetzgebung durch ein Bodenrecht zu ersetzen, das für alle im Reich lebenden Männer und Frauen Gültigkeit besitzen sollte – ein Ansatz zu einer europäischen Rechtsgemeinschaft. Dazu gehörte der Versuch, mit einer Münzreform das Geld zu vereinheitlichen. Und dazu gehörte insbesondere die Förderung einer Kultur des Wissens und der Gelehrsamkeit. Karl der Große brachte aus ganz Europa die klugen Köpfe seiner Zeit um den Angelsachsen Alkuin zusammen. Mit Durchsetzung der karolingischen Minuskel wurde die Grundlage für die Verbreitung der lateinischen Schriftkultur geschaffen. Die karolingische Renaissance konnte aus dem ganzen Potential des Reiches schöpfen und hinterließ Europa (vor allem in Buchmalerei und Baukunst) ein kulturelles Erbe. Einheitsfördernd wirkte natürlich nicht zuletzt die Nähe von weltlicher und kirchlicher Macht, indem Karl die Reichskirche und das Mönchswesen förderte und schließlich in Rom von Papst Leo III. zum Kaiser gekrönt wurde.

Gerade die Religion ist jedoch ein Beispiel dafür, wie das, was Einheit stiftet, zugleich trennen und spalten kann. Das gilt zumindest für die monotheistischen Religionen. Einerseits können Universalreligionen gerade über ethnische und nationale Grenzen hinaus verbindend wirken. Aber das sogenannte „christliche Abendland“ hat sich nicht nur nach außen gegenüber den anderen Religionsgemeinschaften abgegrenzt. Auch innerhalb Europas sind mit dem Schisma zwischen Ost- und Westkirche sowie der Glaubensspaltung dauerhafte Grenzen und neue Gegensätze entstanden. Auch die Pilgerfahrten des Mittelalters und sogar die frühen Universitäten hat-

ten zunächst nicht nur verbindende, sondern auch trennende Wirkung. In der Begegnung mit den Fremden aus anderen Sprachregionen traten sowohl die Gemeinsamkeiten mit den eigenen Landsleuten als auch die Unterschiede zu den anderen hervor. Die Universität von Paris unterschied seit 1249 vier Nationen (die gallische, die englische, die normannische und die picardische), und es kam immer wieder zu teils heftigen Reibereien zwischen ihnen. Das Verhältnis von Einheit und Vielfalt kann also durchaus prekär sein.

Anhand von Recht, Wirtschaft und Kultur lässt sich aber zeigen, dass die Vereinheitlichung einer harmonischen Binnendifferenzierung nicht entgegenstehen muss oder sie sogar fördern kann. Zum Beispiel erlaubt eine Rechtseinheit, die die gesamte Bevölkerung umfasst, das gleichberechtigte Miteinander verschiedener Ethnien und die Integration von Minderheiten. Eine einheitliche Währung erleichtert den Handel, zumal den Fernhandel, und somit den Übergang von der Subsistenzwirtschaft hin zu mehr Arbeitsteilung und zur stärkeren Diversifizierung der Produkte. Auch eine einheitliche lingua franca muss nicht zum Verlust von Vielfalt führen. Latein als Rechts- und Bildungssprache hat die Volkssprachen nicht verdrängt. Ohnehin dient Kultur nicht der Vereinheitlichung, sondern der Bewahrung bestehender Vielfalt und der wachsenden Differenzierung von Ausdrucksmöglichkeiten.

Wenn wir Vielfalt als konstitutiv für Europa erachten, dann sollte alles, was seine Einheit fördert oder stiftet, auch dieser Vielfalt Raum zur Entfaltung geben. Wir brauchen daher eine sowohl differenzierte als auch differenzierende Einheit. Gerade weil Vielfalt konstitutiv für Europa ist, muss eine stärkere Differenzierung auch nicht notwendig einen Verlust an europäischer Identität bedeuten. Europas Identität lässt sich nicht exklusiv, sondern bestenfalls inklusiv definieren, unter Einschluss der Verschiedenheiten.

Zum Beispiel würde ein Selbstverständnis als „christlicher Club“ dem heutigen Europa nicht gerecht. Denn erstens lebt heute schon eine große Zahl muslimischer Bürger in Europa. Und zweitens ist Europa stark durch islamische Einflüsse geprägt worden. (Ich hatte daher vorgeschlagen, in der Präambel zum Verfassungsvertrag neben den jüdisch-christlichen Wurzeln einerseits, sowie Humanismus und Aufklärung andererseits, auch den Islam zu erwähnen.) Die Bezeichnung Europas als „Wertegemeinschaft“ ist wiederum nicht trennscharf genug. Sie eignet sich nicht zur Definition (im Sinne von Abgrenzung), weil sie zu weit reicht. Eine Wertegemeinschaft ist notwendig offen angelegt, ihr können prinzipiell alle beitreten.

Vielleicht ist es müßig, ständig – und zuweilen etwas krampfhaft – nach „der“ europäischen Identität zu suchen. Sie ist nichts Festes, Statisches, sondern ähnelt eher jenen wandelnden Figuren, die Friedrich Schiller in dem Gedicht „Der Tanz“ mit den Worten beschreibt: „Und die Ruhe besteht in der bewegten Gestalt“. Vielleicht sollten wir also weniger nach einer Definition Europas fragen als vielmehr danach, was wir – in unserer Vielfalt – können und was wir – gemeinsam – erreichen wollen. Statt nach der gemeinsamen Identität sollten wir eher nach unseren gemeinsamen Interessen fragen. Die Antworten darauf werden gewiss auch in Zukunft unterschiedlich ausfallen. Es wird in gewisser Weise immer ein Europa der „variablen Geometrie“ geben. Schon jetzt gibt es verschiedene Kerne, oder sagen wir vielleicht besser und dynamischer: verschiedene Avantgarden. In der Währungspolitik ist dies die Eurozone, bei der inneren Sicherheit der Kreis der Schengen-Staaten (zu denen übrigens mit Norwegen sogar ein Nicht-EU-Mitglied gehört). Nur mit dem Mut zu solchen Avantgarden kann Europa seine innere Dynamik bewahren.



Wir sollten aber auch einen Blick von außen auf Europa werfen, denn oft betreiben wir zu starke Nabelschau. Welche Rolle spielt Europa in der Welt? Im Laufe der Geschichte ist Europa – das ursprünglich am Rand der (mesopotamischen) Zivilisation lag – ins Zentrum gerückt. Nun sind wir eines von mehreren Zentren in einer multipolaren Welt und zugleich Vorbild für supranationale Souveränitätsteilung in anderen Weltregionen. Wir sind ein „global player“ und wollen es doch nicht so recht sein. Dabei ist Europa schon lange eine zivile Supermacht. Mit seinen mehr als 450 Millionen Einwohnern umfasst die Europäische Union den größten Binnenmarkt der Welt. Bisher haben wir uns aber nicht mit einer klar konturierten europäischen Rolle in der Welt-politik Geltung verschafft. Wir müssen uns zum Beispiel fragen, auf welche Weise wir in Zukunft unseren Teil der Verantwortung für die globale Sicherheit tragen wollen.

Kann die EU angesichts der neuartigen Bedrohungen eine Zivilmacht bleiben, die sich hauptsächlich durch den Einsatz von „soft power“ auf die Verhütung von Konflikten konzentriert? Oder wird die Union in Zukunft unweigerlich stärker auf den Einsatz von „hard power“ setzen müssen? Von der Antwort auf diese Fragen wird auch abhängen, wie stark die Europäische Union ihre militärischen Kapazitäten ausbauen oder zumindest zusammenführen muss. Dabei wird Europa auch seine Stellung zur einzig verbliebenen militärischen Supermacht bestimmen müssen. Die Partnerschaften auf nationaler Ebene sind ebenso wie das NATO-Bündnis starke Pfeiler des transatlantischen Verhältnisses. Sie müssen in Zukunft jedoch ergänzt werden durch ein gemeinsames europäisch-amerikanisches Fundament.

Die Europäische Union darf sich nicht als eine potentielle Gegenmacht zu den Vereinigten Staaten begreifen. Das wäre gefährlich und auch kaum realistisch. Andererseits liegt ein starkes Europa auch im wohlverstandenen Eigeninteresse der Vereinigten Staaten. Nur starke Partner sind fähig zu einer starken Partnerschaft. Die Europäische Union wird nur dann in guter Verfassung sein, wenn sie sich zu einer starken und verantwortungsvollen Rolle in der Welt bekennt.

Die Fragen, was Europa konstituiert und wie die Europäische Union konstituiert ist, müssen abschließend ergänzt werden um die Frage: Wer konstituiert eigentlich Europa? Bisher wird die EU konstituiert von ihren Mitgliedsstaaten, nicht von ihren Bürgerinnen und Bürgern. Eine stärkere Demokratisierung der Europäischen Union muss nicht an der Sprachenvielfalt scheitern. In der mehrsprachigen Schweiz ist die Demokratie – einschließlich plebiszitärer Elemente – überaus lebendig. Eine stärkere Demokratisierung der Europäischen Union bedeutet aber nicht einfach: mehr Rechte für das Europäische Parlament. Es heißt vor allem: mehr Bürgernähe der Kommission und insbesondere mehr Bürgernähe auch des Parlaments.

Die Europawahlkämpfe werden bislang kaum als Instrument demokratischer Integration genutzt. Es überwiegen nationale Programme und Personen. Die Ursache dafür liegt auch in der Struktur der europäischen Demokratie. Anders als in der nationalen Politik fehlt es auf europäischer Ebene an einer demokratischen Wettbewerbssituation. Statt Parteien-Konkurrenz besteht in Europa ein auf die Mitgliedsstaaten bezogenes Konkordanzsystem. Bei der Europawahl wird nicht zugleich über die künftige Regierung mitentschieden. (Wobei die Frage offen ist, ob und inwiefern die Europäische Kommission überhaupt zu einer Art Regierung werden wird.) Erst durch eine echte Parlamentarisierung der Kommission, über deren Bildung das Europaparlament mit Mehrheit entschiede, würde auch eine politische Wettbewerbssituation eintreten, wie sie die nationalen Wahlkämpfe bestimmt.

Dann müsste auch die politische Meinungsbildung europaweit und nicht mehr in nationalen Kategorien stattfinden. Wir haben zwar gemeinsame Fraktionen im Parlament, aber noch keine gemeinsamen Parteien. Wenn tatsächlich ein transnationaler politischer Wettbewerb in Europa stattfinden soll, dann brauchen wir auch europäische Parteien, die jeweils ihren Spitzenkandidaten für das Amt des Kommissionspräsidenten aufstellen. Wir brauchen aber nicht nur eine stärkere Europäisierung der Politik, sondern auch eine stärkere Anbindung der europäischen Politik in Brüssel und Straßburg an die Bürgerinnen und Bürger.

Warum schaffen wir nicht ein Europawahlrecht, das eine bürgernahe und europäische Politik zugleich ermöglicht? Das bisher praktizierte reine Listenwahlrecht sorgt dafür, dass die Europa-Abgeordneten in Deutschland kaum bekannt sind. Aus weitgehend nationalen Listen kann keine europäische Politik entstehen. Hier könnte ein europäisches Zwei-Stimmen-Wahlrecht helfen, bei dem die erste Stimme für einen Wahlkreiskandidaten abgegeben wird. Die direkte Wahl eines Abgeordneten für ein bestimmtes (auch grenzüberschreitendes) Wahlgebiet sichert die enge Anbindung von Wählern und Politikern und sorgt dafür, dass alle Regionen Europas im Parlament vertreten sind. Die Zweitstimme würde dann für eine europäische Parteienliste abgegeben, auf der Kandidaten aus möglichst vielen Mitgliedsländern vereinigt sind. So könnte sich die Europapolitik von der heute noch rein national orientierten Parteipolitik emanzipieren, um zugleich europäischer und lokaler werden.

Eine transnationale politische Öffentlichkeit als Voraussetzung und Handlungsraum europäischer Parteien hat natürlich mit größeren Schwierigkeiten zu kämpfen als eine nationale Öffentlichkeit. Die Vielfalt der Sprachen wird hier immer begrenzend wirken. Umso größer ist die Aufgabe der Medien. Sie könnten viel engagierter als bisher über das politische Geschehen in Brüssel und Straßburg berichten. Ein Großteil der nationalen Gesetze wird heute von der Europäischen Union vorgeprägt. Aber eine Bundestagsdebatte erregt noch immer weitaus mehr Aufsehen als eine Sitzung des Parlaments in Straßburg.

Während der vergangenen Legislatur des Europa-Parlamentes machte die Berichterstattung über die europäische Politik in den großen deutschen Tageszeitungen und Hauptnachrichtensendungen gerade einmal 5 Prozent aus. In Umfragen beklagen jedoch zwei Drittel der Deutschen, über die Europäische Union und die Arbeit des Europarlaments zu wenig informiert zu sein. Ein regelmäßiger „Bericht aus Brüssel“ gehört deshalb nicht nur in das Dritte Programm, sondern in die Primetime der großen Sender. Wer sollte das mediale Bewusstsein für Europa in Deutschland schärfen, wenn nicht die öffentlich-rechtlichen Anstalten? Aber auch die Regional- und Lokalzeitungen können in ihrer Berichterstattung noch anschaulicher machen, wie örtliche Politik mit europäischen Entscheidungen zusammenhängt.

Mehr demokratischer Wettbewerb statt mitgliedstaatlichem Proporz, europäische statt nationale Parteien und eine transnationale Öffentlichkeit – dies sind die Bausteine eines demokratischeren Europas. Wir müssen uns jedoch nicht nur politisch, sondern auch kulturell als europäische Bürgerinnen und Bürger verstehen lernen. Europa hat keine vorgegebene Form; wir selbst müssen es bilden – als geistigen Ort, als kulturellen Raum.

Die Wirtschaft schafft sich ihre eigenen Räume. Handel und Märkte haben grundsätzlich entgrenzende Wirkung (daher hat sich der Protektionismus als Irrweg erwiesen).

Der kulturelle Raum hingegen muss von Generation zu Generation stets neu erschlossen werden: durch Aneignung und Anverwandlung, durch Übersetzung und Überwindung von Grenzen. Bildung, Kultur und Wissenschaft waren seit den ersten Universitäten ein europäisches Projekt. Daran sollten wir heute anknüpfen: Nicht im Sinne einer exklusiven Hochkultur, sondern im Sinne einer inklusiven Wissensgesellschaft. Die kulturelle Vielfalt Europas, der Reichtum an Traditionen und der enge Austausch mit unseren Nachbarn prädestinieren uns dafür. Wenn wir diesen Reichtum nutzen und mehren, ist Europa in guter Verfassung.

Ich schließe mit einem Vers aus unserem gemeinsamen europäischen Erbe, aus dem zwölften Gesang von Dantes „Paradies“. Ich schließe mit der Hoffnung, dass die Humboldt-Universität und alle Universitäten in Europa zu jenen Orten zählen mögen, die der Dichter so beschreibt: „In quella parte ove surge ad aprire Zèfiro dolce le novella fronde Di che si vede Europa rivestire.“<sup>1</sup>

\* \* \*

---

<sup>1</sup> Dort wo „... der milde Zephir weht, / dadurch das junge Laub pflegt auszuschlagen, / Aus dem Europas neues Kleid entsteht.