

Helmut Wagner

### **TOTGESAGTE LEBEN LÄNGER! DIE KONSTRUKTION DER EUROPÄISCHEN UNION**

In der jüngsten europäischen Geschichte hat es eine ganze Reihe von Überraschungen gegeben, die von den wenigsten vorausgesehen worden sind. Wer hätte im Jahre 1939 schon gedacht, dass es Großdeutschland sechs Jahre später, 1945, nicht mehr geben würde? Wer hat zur Zeit des Todes von Stalin, im Jahre 1953, auch nur geahnt, dass die Sowjetunion achtunddreißig Jahre später, 1991, zerfallen würde? Zu diesen unerwarteten historischen Ereignissen zählt auch die Wiedervereinigung des geteilten Deutschlands im Jahre 1989/1990. Im Frühjahr 1989 haben gemäß verlässlichen Umfragen nur gerade einmal 7% der deutschen Bundesbürger geglaubt, dass sie die Wiedervereinigung noch erleben würden.<sup>1</sup> Nur ein halbes Jahr später war es soweit. – Was lässt sich, diese weltbewegenden Evolutionen bedenkend, heute von der Lebenskraft der Europäischen Union sagen, die ihren Ursprung auf das Jahre 1952, die Gründung der Montanunion – wie die “Europäische Gemeinschaft von Kohle und Stahl“ (EGKS) von sechs westeuropäischen Staaten sich nannte – zurückführt und im Schatten des damaligen Ost-West-Konflikts entstanden ist? Sie hat, wenn man ihre Geburtsstunde so früh ansetzt, gegenwärtig ein Alter von immerhin bzw. gerade einmal 61 Jahren.

Die EU ist, was ihre Lebensdauer betrifft, insbesondere in den USA und auch in Russland, von allem Anfang an bis heute mit einer gehörigen Portion Skepsis begleitet worden. Was kann aus einem solch seltsamen “Staatenverbund“ schon werden? Das war und ist die dort weithin verbreitete Ansicht. Aber auch in Eur-

---

<sup>1</sup> M. Glaab, *Deutschlandpolitik in der öffentlichen Meinung*, Opladen 1999, S. 144.

opa ist die anfängliche Begeisterung, insbesondere im Verlauf der gegenwärtigen Krise, in eine große Enttäuschung umgeschlagen. Nicht wenige, darunter etwa der britische Historiker Timothy Gorton Ash<sup>2</sup>, der deutsche Ökonomie-Professor Bernd Lucke<sup>3</sup>, der österreichische Essayist Robert Menasse<sup>4</sup> und der französische Präsidentenberater Jacques Attali<sup>5</sup>, haben kürzlich den baldigen Tod der EU bzw. des Euro vorausgesagt. Und eine unlängst durchgeführte Umfrage in Deutschland hat ergeben, dass gegenwärtig nur gerade einmal 35% der Deutschen der EU eine Zukunftschance geben, 43% sie dagegen bezweifeln.<sup>6</sup>

Wenn ich recht sehe, dann gehört der deutsche Journalist Theo Sommer zu den ganz wenigen Kommentatoren, denen um die Zukunft der EU nicht Angst und Bange geworden ist, sondern die auch weiterhin mit ihr rechnen. Er hat sich kürzlich wie folgt geäußert: „After four agonizing years of crisis, the European Union is finally proving that it is capable of reform. The pessimists went wrong, when they doubted that EU leaders could muster the political will to keep the show on the road. They did.”<sup>7</sup>

Dies ist denn auch sogleich meine 1. Zwischenbilanz: Es ist, wie aus dem, was ich hier vorausgeschickt habe, ersichtlich wird, äußert riskant, der EU trotz der vielen Unkenrufe eine lange Lebensdauer vorauszusagen. Gleichwohl soll eben dies – mit dem Schlimmsten rechnend, mich aber für das möglich Bessere einsetzend – versucht werden; denn ich bin nun mal der Überzeugung, dass die EU, wenn sie auch weiterhin reformiert wird, die für Europa – und darüber hinaus auch für andere Weltregionen – bei weitem beste Gemeinschaftsform von Staaten ist, die sich denken und auch praktizieren lässt; sofern Staaten willens und bereit sind, sich zusammenzuschließen.

## Die EU-Krise: Symptome der Auflösung und Konsolidierung

Was ist es, das dafür gesorgt hat, dass die EU in jüngster Zeit Europa so viel an Zustimmung eingebüßt hat, dass der britische Premierminister David Cameron einseitig Bedingungen für die weitere Mitgliedschaft Großbritanniens in der EU stellt und das der türkische Ministerpräsident Recep Tayyip Erdoğan verlauten lässt, dass

<sup>2</sup> T. G. Ash, *Die Krise Europas – Wie die Europäische Union entstand und warum sie zerfällt*, „Dialog, Deutsch-Polnisches Magazin“, Nr. 102, Berlin 2012–2013, S. 9–17.

<sup>3</sup> B. Lucke ist Mitbegründer der “Wahlalternative 2013“ und der eurokritischen Partei “Alternative für Deutschland“. Vgl. [www.de.wikipedia.org/wiki/Bernd\\_Lucke](http://www.de.wikipedia.org/wiki/Bernd_Lucke) [26.03.2013].

<sup>4</sup> R. Menasse, *Der Europäische Landbote, Die Wut der Bürger und der Friede Europas oder Warum die geschenkte Demokratie einer erkämpften weichen muss*, Wien 2012.

<sup>5</sup> Conversation avec Jacques Attali, in: [www.blogs.lexpress.fr/attali/2012/06/04/leuropeen-fin](http://www.blogs.lexpress.fr/attali/2012/06/04/leuropeen-fin) [23.03.2013].

<sup>6</sup> [www.zeit.de/politik/2011-09/umfrage-vereinigte-staaten-von-europa](http://www.zeit.de/politik/2011-09/umfrage-vereinigte-staaten-von-europa) [07.02.2013].

<sup>7</sup> T. Sommer, *A World in Flux – Despite the Emerging Powers, the West Will Remain Unrivaled for Some Time*, “The Asia Pacific Times”, Vol. 7, February/March 2013, Section A, p. 1.

die Türkei nur noch sehr bedingt an einer EU-Mitgliedschaft interessiert sei? Es ist dies zweifellos die sich inzwischen schon vier Jahre lang hinziehende Staats- und Bankenschuldenkrise einiger EU-Mitgliedsstaaten, die sich zu einer Euro-Krise und schließlich auch zu einer EU-Krise ausgewachsen hat, und die Art und Weise, wie mit ihr von den betreffenden Regierungen und den Medien umgegangen worden ist: nämlich einerseits zögerlich, unprofessionell und uneinig und andererseits überzogen, vorwurfsvoll und hämisch. Dadurch ist der Eindruck erweckt worden, ja, er musste entstehen, dass die EU unfähig ist, mit ihren Problemen fertig zu werden. Das hat verständlicher Weise zu Unmut, Frustrationen und Verzweiflung geführt. Wie ist es dazu gekommen?

Bei Licht betrachtet, sind daran weniger die in den Medien arg gescholtenen Regierungen schuld gewesen, vielmehr sind dafür die Verfassungsbestimmungen der EU und die Verfahrensweise der an den Reformverhandlungen beteiligten EU-Staaten verantwortlich zu machen. Wie das? Die gültigen Europa-Verträge, also die Verfassung der EU, sehen vor, dass die EU-Mitglieder jedem weiteren Schritt der Integration zustimmen müssen. Sie haben das Sagen, was bedeutet, dass jedes Mitglied ein Veto hat, mit dem es eine Reform verhindern kann. Im Art. 5 des Lissabon-Vertrages ist verbindlich festgelegt, dass die EU neue Kompetenzen nur dadurch erhalten kann, wenn alle ihre Mitgliedsstaaten ihr dazu eine "begrenzte Einzelermächtigung" erteilen.<sup>8</sup> Das aber heißt zum einen, dass einer jeden Reform alle Mitgliedstaaten ohne Ausnahme zustimmen müssen, wenn sie in Kraft treten soll, und es heißt zum anderen, dass die Verhandlungen über die Reform nicht, wie bei internationalen Verträgen ansonsten üblich, zwischen zwei Regierungen, sondern in diesem Falle eigentlich zwischen 27 Regierungen hätten stattfinden müssen, was diese naturgemäß immens erschwert und dementsprechend verlängert haben würde.

Dazu ist es in diesem Fall allerdings nicht gekommen, weil sich im Verlauf der Krise herausstellte, dass alle Mitgliedstaaten zu einer Reform gar nicht bereit und willens waren. Deshalb ist es zur Reform auf einem anderen Weg, nämlich über den Art. 326 des Vertrages über die "Arbeitsweise der Europäischen Union" (AEU) gekommen, der die Möglichkeiten für einen "Verstärkte Zusammenarbeit" einer kleineren Anzahl der EU-Mitgliedstaaten eröffnet.<sup>9</sup> Auf ihn gestützt, haben sich 17 EU-Mitgliedstaaten, eben die Euro-Staaten, an die Reform des Lissabon-Vertrages gemacht, was die Verhandlungen allerdings nicht viel leichter, sondern ebenfalls sehr beschwerlich und vor allem langwierig gestaltet hat.

Dass die schwierigen Verhandlungen der 17 Euro-Staaten über eine Verfassungsreform, um die es dabei in der Tat ging, auf offener Bühne, also nicht hinter verschlossenen Türen stattfanden, hat sich im Nachhinein als äußerst unklug erwiesen; denn der Eindruck, der davon durch die Medienberichterstattung verursacht wurde, war verheerend. Unzählige Male berichteten die Medien vom Treffen von

---

<sup>8</sup> R. Schwartzmann, *Der Vertrag von Lissabon*, Heidelberg 2008, S. 6.

<sup>9</sup> Ebda., S. 144.

17 Ministern bzw. ihren Staatssekretären, dass sie sich berieten und stritten, sich zumeist nicht einigten, sondern sich vertagten, und wenn sie sich schließlich doch zu Entscheidungen durchgerungen hatten, dann erfuhr die Öffentlichkeit nur wenig über das Ergebnis, da es sich zumeist um äußerst komplexe Angelegenheiten handelte. Zurück blieb der Eindruck eines großen Tohuwabohus, von vielen unseligen Streitigkeiten abwegiger Relevanz. Die komplizierten Verfassungswege und die laienhafte Prozedur der Verhandlungen, die in diesem Fall zum ersten Mal zur Anwendung kamen, waren angetan, das ganze EU-Projekt in öffentlichen Misskredit zu bringen. Das war fatal.

Dabei ist das Ergebnis der langwierigen Verhandlungen gar nicht einmal zu verachten, sondern, wenn man die Umstände, unter denen sie durchgeführt worden sind, bedenkt, nachgerade eine Meisterleistung; auch wenn die Wirkungen der getroffenen Entscheidungen sich erst im Laufe der kommenden Jahre einstellen werden. Immerhin ist es den 17 Euro-Staaten gelungen, drei solide Vorkehrungen zu schaffen, die nach menschlichem Ermessen in der Lage sein sollten, die Schuldenkrisen, mit denen es die EU gegenwärtig zu tun hat, zu überwinden und zukünftige zu verhindern.

Bei den von den Euro-Staaten getroffenen Maßnahmen handelt es sich erstens um den von den 17 Euro-Staaten geschaffenen sogenannten "Euro-Rettungsschirm", der im Wesentlichen zunächst aus dem am 10. Mai 2010 gegründeten "Europäischen Finanzstabilisierungsmechanismus" (EFSM) mit Kreditgarantien bis zu 110 Mrd. Euro und später dann aus der am 7. Juni 2010 geschaffenen "Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität" (EFSF) mit Kreditgarantien bis zu 750 Mrd. Euro besteht. Sie können von kriselnden Euro-Staaten in Anspruch genommen werden; wobei die zuletzt genannte Institution ab Juni 2013 handlungsfähig sein wird. Zweitens ist am 1. Januar 2011 die Gründung der "Europäischen Bankenaufsichtsbehörde" (EBA) beschlossen worden. Sie ist ein Teil des EFSF und hat die Aufgabe, sogenannte systemrelevante, also besonders große und grenzüberschreitend tätige Banken zu überwachen und Standards für ihre Bankrücklagen festzulegen, um zu verhindern, dass sie, wie geschehen, von Staaten mit Milliardensummen von Steuergeldern gestützt werden müssen. Und es handelt sich drittens um den "Europäischen Fiskalpakt" (SKS). Dieser ist am 9. Dezember 2011 von 25 EU-Mitgliedern unterzeichnet worden. Er ist, nachdem er von den zuständigen Parlamenten ratifiziert worden ist, am 1. Januar 2013 in Kraft getreten; wovon, soweit ich sehe, keine deutsche Zeitung Notiz genommen hat. Daran nicht beteiligt haben sich Großbritannien und die Tschechische Republik. In ihm haben sich die Unterzeichnerländer auf die Einhaltung strenger Obergrenzen der Staatsverschuldung, darauf, dass z. B. die jährliche Neuverschuldung 3% des Etats und der Gesamtschuldenstand eines jedes Mitgliedstaates 60% des Bruttosozialprodukt nicht überschreiten darf, sowie auf Sanktionen bei der Nichteinhaltung ihrer eingegangenen Verpflichtungen geeinigt.

Die hier nur skizzierten Regelungen sind die Reaktion der Euro-Staaten auf die in ihren Reihen ausgebrochenen, alsbald aber alle EU-Mitgliedstaaten erfassenden Staaten- und Bankenschuldskrisen. Durch sie soll die übergroße Verschuldung einiger Euro-Staaten zurückgefahren und in Zukunft ausgeschlossen werden. Die damit geschaffenen Maßnahmen sind insofern verfassungsändernd gewesen, als durch sie die Souveränität von EU-Mitgliedstaaten weiter eingeschränkt und neue EU-Institutionen geschaffen worden sind, welche die Einhaltung der beschlossenen Vereinbarungen überwachen. Mit ihnen ist insofern Neuland beschritten worden, als die EU durch sie nunmehr über Institutionen verfügt, welche die Funktionen ausüben, die in Einheits- wie Bundesstaaten in der Regel von einem zentralen Finanzministerium wahrgenommen werden. Dazu, die Finanz- und Bankenaufsicht einer Unionszentrale in Gestalt eines "Unionsfinanzministeriums" zu überlassen, waren die EU-Mitglieder aus ihrem Selbstverständnis nicht bereit. Weshalb sie gezwungen waren, ohne jedes Vorbild eigene, von ihnen kontrollierte Institutionen zu gründen, welche in der Lage sind, die Funktionen eines "Unionsfinanzministeriums" zu erfüllen. Eben das ist geschehen.

Dies ist denn auch die 2. Zwischenbilanz dieser Untersuchung: Nach der Einführung einer gemeinsamen Währung, des Euro, am 1. Januar 1999, der gegenwärtig das Zahlungsmittel von 17 der 27 EU-Mitglieder darstellt, ist ersichtlich geworden, dass die Mechanismen fehlten, um das Ausmaß ihrer Verschuldung im erträglichen Rahmen zu halten. Das hat die Staatsschulden- und Bankenkrise in einigen Euro-Staaten verursacht und ans Licht gebracht. Sie hat dazu geführt, dass durch die Art und Weise, wie Gegenmaßnahmen ergriffen worden sind, einerseits das Vertrauen in das EU-Projekt rapide abgenommen hat, andererseits aber auch dafür gesorgt worden ist, dass völlig neuartige Mechanismen geschaffen worden sind, um der Verschuldung Einhalt zu gebieten. Ob sie greifen und die Krise damit überwunden sein wird, das wird die Zukunft lehren. Davon hängt ab, ob das Vertrauen in die EU wieder steigen wird.

## **Die besondere Eigenart der EU**

Es ist hier schon mehrfach darauf hingewiesen worden, dass die EU eine sehr eigenartige, noch nicht dagewesene politische Organisationsform darstellt. Nunmehr will ich zu klären versuchen, was die EU ist. – So viel dürfte klar sein, sie ist kein Staatenbund; denn dann wären ihre Mitglieder souveräne Staaten, die gar nicht daran denken würden, Teile ihrer Souveränität abzugeben und sich verfassungsrechtlich in eine größere politische Einheit einbinden zu lassen. Sie ist auch kein Bundesstaat oder, was viele erwarten, auf dem Wege dorthin. Nein, nach ihrem Selbstverständnis will die EU kein Staat sein und auch keiner werden. Im Urteil des Bundesverfassungsgerichts im Prozess über den Maastricht-Vertrag vom 12. Oktober 1993 wird dieses Selbstverständnis mit den Worten unterstützt: „Der

(Lissaboner) Unionsvertrag begründet einen Staatenverbund zur Verwirklichung einer immer engeren Union der – staatlich organisierten – Völker Europas, keinen sich auf ein europäisches Staatsvolk stützenden Staat.<sup>10</sup> Auf der Suche nach einem für die EU passenden Begriff hat das deutsche Bundesverfassungsgericht sie in seiner oben zitierten Entscheidung als Staatenverbund apostrophiert.<sup>11</sup> Was aber ist ein solcher “Staatenverbund“?

Dieser Begriff ist von dem deutschen Starjuristen Paul Kirchhof geprägt worden und hat durch seine Verwendung im Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Lissabon-Vertrag Eingang in die Rechts- und Politikwissenschaft gefunden. Danach erfasst der Begriff „eine enge, auf Dauer angelegte Verbindung souverän bleibender Staaten, die auf vertraglicher Grundlage öffentliche Gewalt ausüben, deren Grundordnung jedoch allein der Verfügung der Mitgliedstaaten unterliegt und in der die Völker – das heißt die staatsangehörigen Bürger – der Mitgliedstaaten die Subjekte demokratischer Legitimation bleiben.“<sup>12</sup> Die im Wikipedia zu findende Formulierung sagt mit anderen Worten das Gleiche aus: „Der Begriff ‘Staatenverbund‘ ist ein Neologismus für ein Mehrebenensystem, in welchem die Staaten enger zusammenarbeiten als in einem Staatenbund, jedoch im Gegensatz zu einem Bundesstaat die staatliche Souveränität behalten. Der Begriff wird in Deutschland zur Beschreibung der Europäischen Union gebraucht und hat keine Entsprechung in anderen Sprachen.“<sup>13</sup> Ich spreche deshalb fortan von einer “Union“ von Staaten, weil das den Vorteil hat, dass dieser Begriff auch in den meisten anderen Sprachen wiedergegeben werden kann, wenn darunter auch bislang noch sehr Verschiedenes, nicht unbedingt das hier Gemeinte, verstanden wird.

Um zu verdeutlichen, wodurch sich eine “Union“ von anderen politischen Gemeinschaftsformen, insbesondere von Staaten, unterscheidet, will ich diesem Rahmen lediglich auf zwei Eigenarten der EU verweisen, die sie von allen bisher bekannten politischen Organisationsformen unterscheidet. Da ist zunächst der Art. 5 des Lissabon-Vertrags. Darin heißt es im Abs. 2 klipp und klar: „Nach dem Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung wird die Union nur innerhalb der Grenzen der Zuständigkeiten tätig, die die Mitgliedstaaten ihr in den Verträgen zur Verwirklichung der darin niedergelegten Ziele übertragen haben. Alle der Union nicht in den Verträgen übertragenen Zuständigkeiten verbleiben bei den Mitgliedstaaten.“<sup>14</sup> Hierin ist, wie nirgendwo sonst, festgeschrieben, dass die Kompetenz-Kompetenz nicht bei der EU liegt, sondern von den Mitgliedstaaten gemeinsam wahrgenommen wird. Damit wird unmissverständlich zum Ausdruck gebracht, dass die EU kein Staat ist, dem in aller Regel die Kompetenz-Kompetenz zuge-

<sup>10</sup> [www.servat.unibe.ch/dfr/bv089155.html](http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv089155.html), s. Präambel der Urteils, Punkt 8 [21.03.2013].

<sup>11</sup> [www.de.wikipedia.org/wiki/Maastricht-Urteil](http://www.de.wikipedia.org/wiki/Maastricht-Urteil) [21.03.2013].

<sup>12</sup> [www.de.wikipedia.org/wiki/Staatenverbund](http://www.de.wikipedia.org/wiki/Staatenverbund) [21.03.2013].

<sup>13</sup> Ebda., S. 1.

<sup>14</sup> *Der Vertrag von Lissabon*, hrsg. von R. Schwartmann, Stand vom 7. März 2008, Heidelberg 2008, S. 6.

schrieben wird. – Ein zweiter Passus des Lissabon-Vertrages belegt in unübersehbarer Weise, wer gemäß den gültigen Europa-Verträgen souverän ist: nicht die EU, sondern die Mitgliedstaaten. In Art. 50 (1) heißt es“ „Jeder Mitgliedstaat kann im Einklang mit seinen verfassungsrechtlichen Vorschriften beschließen, aus der Union auszutreten.“<sup>15</sup> Wo gibt es eine solche Klausel, das verfassungsmäßig gesicherte Recht, aus dem politischen Verband auszuseiden, dem Völker angehören, wenn sie das wollen, sonst noch auf der Welt? In allen staatlichen Organisationsformen ist das undenkbar.

Wenn ich mich recht erinnere, stand eben das einst in der Verfassung der “Union Sozialistischer Sowjetrepubliken“, die am 6. Juli 1923 von den damals existierenden Sowjetrepubliken beschlossen, am 24. Januar 1924 vom “II. Sowjetkongress der UdSSR“ bestätigt und am 31. Januar 1924 in Kraft getreten ist. Sie hat bis zum 5. Dezember 1936 gegolten, als die sogenannte Stalin-Verfassung in Kraft gesetzt worden ist. Im Kap. 2, Art. 4, hieß es dort tatsächlich: „Jeder Unionsrepublik bleibt das Recht auf freien Austritt aus der Union gewahrt.“<sup>16</sup> Das sieht in der Tat fast so aus, als ob die Verfasser des Lissabon-Vertrags diesen Passus von der ersten sowjetischen Verfassung abgeschrieben hätten. Jedenfalls können deren Verfasser für sich das Urheberrecht beanspruchen. Wenngleich die Austrittsmöglichkeit in der damaligen sowjetischen Verfassung nur auf dem Papier stand. Jeder, der sich darauf berief, war ein Todeskandidat. Während der Art. 50(1) des Lissabon-Vertrags ein verbrieftes Verfassungsrecht ist, auf das sich jedes EU-Mitglied berufen und, wenn das wirklich der Wille der Mehrheit der Staatsbürger ist, aus der EU austreten kann.

Die hier erwähnten Artikel der EU-Verfassung machen klar, dass es sich bei der “Union“ um ein Projekt handelt, das Seinesgleichen, soweit ich sehe – möglicherweise mit Ausnahme der Schweizer Eidgenossenschaft – in der Weltgeschichte nicht hat. Jedenfalls nicht in der modernen Staatengeschichte, die seit dem Westfälischen Frieden im Jahre 1648 gerechnet wird. In den letzten 400 Jahren hat der Staat allüberall das Monopol der Macht für sich beansprucht und legitimer Weise auch durchgesetzt. Da war kein Platz für selbstständige Entscheidungen irgendwelcher Teile. Eben das, der Ausschluss von Separationen, aber wird in der EU nicht nur infrage gestellt, sondern außer Kraft gesetzt. Souverän sind ihre Mitgliedstaaten, aber diese geben Teile ihrer Souveränitätsrechte an die Union ab. Zwar ist die Union nicht souverän, aber sie übt in den ihr überlassenen Bereichen Macht aus, trifft dort Entscheidungen und setzt sie auch durch. Was damit praktiziert wird, ist im Gegensatz zum Prinzip der Souveränität, das der Subsidiarität.

Dieses im Lissabon-Vertrag verankerte Prinzip besagt, dass „die Union in den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, nur tätig (wird), sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen von den Mitgliedstaaten weder auf zentraler noch auf regionaler Ebene ausreichend

<sup>15</sup> Ebda., S. 33.

<sup>16</sup> [www.de.wikipedia.org/wiki/Sowjetische\\_Verfassung\\_von\\_1924](http://www.de.wikipedia.org/wiki/Sowjetische_Verfassung_von_1924) [21.03.2013].

verwirklicht werden können, sondern vielmehr wegen ihres Umfangs oder ihrer Wichtigkeit auf Unionsebene besser zu verwirklichen sind.“<sup>17</sup> Das aber heißt im Klartext, Kompetenzen werden in der EU nicht konzentriert, sondern verteilt. Macht wird nicht zentralisiert, sondern dezentralisiert. Mit anderen Worten: Souveränität wird von den Mitgliedstaaten gemeinsam ausgeübt. Sie wird durch das Subsidiaritätsprinzip eingeschränkt und ergänzt, was die Souveränitätsausübung auf verschiedenen Ebenen ermöglicht. Kann das gut gehen? Funktioniert das auch? Das sind die Fragen, die sich damit unabweislich stellen.

Halten wir hier zunächst einmal fest, was bisher als 3. Zwischenbilanz angefallen ist: Wenn die EU kein Staatenbund und kein Bundesstaat ist, und wenn sie gar nicht einmal den Anspruch erhebt, ein Staat zu sein oder werden zu wollen, was ist sie dann? Sie ist als “Union“, so lautet meine Antwort, die Schöpfung ihrer Mitgliedstaaten, die ihr alle jene Rechte und Pflichten übertragen, die sie in einer sich globalisierenden Welt selbst auszuüben nicht in der Lage sind. Die EU-Mitglieder sind und bleiben somit jedoch gemeinsam die “Herren der Verfassung“.

## Die Schwäche der EU

Von anderen der EU nachgesagten Schwächen, etwa von ihrem “Legitimationsdefizit“, ihrem “demokratischen Minus“ und der “Brüsseler Monster-Bürokratie“, will ich hier schweigen. Mich stattdessen einem akut sichtbar gewordenen, wie ich meine, schwerwiegenden Mangel zuwenden: ihrer begrenzten Handlungsfähigkeit in zwei Bereichen, in der Außen- und Verteidigungspolitik sowie im Hinblick auf ihre Reformfähigkeit.

Was die Außen- und Verteidigungspolitik der EU betrifft, so ist diese, trotz einiger Ansätze dazu auch durch den Lissabon-Vertrag nicht “vergemeinschaftet“ worden. Das aber heißt, dass die EU-Mitgliedstaaten rechtlich nicht verpflichtet sind, ihre diesbezüglichen Politiken miteinander abzustimmen, und dass sie das auch in der Praxis nicht tun. Dass es dazu kommt, hilft unter den obwaltenden Umständen offenbar weder internes Bemühen noch äußerer Druck. Dazu verhilft einzig und allein die Vergemeinschaftung, also die Kompetenz, diese beiden wichtigen Politikbereiche in eigener Regie zu verwalten, auf die EU zu übertragen. Bislang sind die EU-Mitgliedstaaten zu diesem weiteren Integrations Schritt nicht bereit gewesen. Sie werden es, so meine Prognose, allenfalls dann sein, wenn außen- und verteidigungspolitische sowie finanzielle Zwänge so stark werden, dass sie sich dazu eines Tages gezwungen sehen werden.

Kommen wir von diesem nur durch eine Verfassungsänderung abzustellenden Mangel zu dem, was ich als den Konstruktionsfehler der EU zu bezeichnen geneigt bin, ihre selbstverschuldete Reformschwäche.

---

<sup>17</sup> Vgl. Der Vertrag von Lissabon, a.a.O., Art. 5(3), S. 6.

Durch sie sind Verfassungsänderungen, wenn überhaupt, nur äußerst schwierig zu bewerkstelligen, wie ich sogleich darlegen werde.

Wenn es die Crux des Souveränitätsprinzips ist, dass es Politiker wie ganze Völker dazu bringt und zwingt, Macht zu erringen, um dominant sein zu können; dann ist es die Crux des Subsidiaritätsprinzips, dass es Politiker wie Völker zwar zähmt und konzilient macht, aber nicht unbedingt ihren Gemeinschaftssinn stärkt, der die Voraussetzung für seine politische Verwirklichung ist. Wie aus den vorausgegangenen Darlegungen hervorgeht, hängt der bisherige Erfolg bei der Anwendung des Subsidiaritätsprinzips weitgehend davon ab, ob die Regierungen der Mitgliedstaaten bereit und willens sind, jene Funktionen an die EU abzugeben, die sie wahrzunehmen nicht in der Lage sind. Ohne diese ihre Bereitwilligkeit gibt es keine Reform und keine Weiterentwicklung der EU, sie stagniert und verfällt.

Wenn es indes schon schwierig genug ist, unter einer Vielzahl von Mitgliedern Einigkeit über die Abgabe von Souveränitätsrechten an die nächsthöhere politische Ebene zu erzielen, weil ja doch die Interessenlagen in den Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich sind, so sind dergleichen Transferierungen praktisch unmöglich, wenn dazu die Zustimmung jedes einzelnen Unions-Mitgliedes erforderlich ist; wenn also das Veto eines einzelnen Mitgliedes genügt, jede Reform zu vereiteln. Auf diese Weise, durch die Einstimmigkeit, wird das Subsidiaritätsprinzip ad absurdum geführt, blockiert es jede Weiterentwicklung, ist es der Tod einer jeden derart konstruierten Union.

Bislang ist eben dies im Hinblick auf die EU deshalb nicht geschehen, weil es einen Ausweg gegeben hat, die Blockade zu umgehen. Durch den Art. 326 des Lissaboner "Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union" ist mittels des Passus über eine "Verstärkte Zusammenarbeit", wie gezeigt, der Weg dafür geebnet worden, dass nicht notwendiger Weise alle EU-Mitgliedstaaten, sondern auch bereits ein Teil von ihnen in der Lage ist, Beschlüsse zu fassen, die über das hinausgehen, was in den Europa-Verträgen steht, also Reformen in der Hoffnung zu initiieren, dass diese von den vorerst unwilligen Mitgliedstaaten zu einem späteren Zeitpunkt gebilligt werden. Dieses "Schlupfloch" ist im Jahre 1985 durch das Schengener-Abkommen geöffnet worden, was seinerzeit zur Folge hatte, dass die Grenzkontrollen zumindest zwischen sechs EU-Unterzeichnerstaaten abgeschafft worden sind. In der Folgezeit sind dann tatsächlich alle bis auf zwei EU-Mitgliedstaaten und zusätzlich auch noch vier weitere Nicht-Mitgliedstaaten dem Abkommen beigetreten und haben ihre Grenzen ebenfalls geöffnet. Ein Gleiches ist mit dem im Jahre 2011 beschlossenen Fiskalpakt geschehen. Er ist bislang von 25 der 27 EU-Mitgliedstaaten unterzeichnet worden und inzwischen in Kraft getreten. Wobei es in beiden Fällen Großbritannien gewesen ist, das sich geweigert hat, ihm beizutreten, weil es nicht gewillt war, die darin enthaltenen Bedingungen zu erfüllen.

Es ist aber ein Unding, dass EU-Reformen nur auf diesem "Schleichweg" über den Art. 326 des AEU-Vertrages erfolgen können. Er kann nicht zur Regel werden und führt überdies zu einer "Aufspaltung" der EU-Mitgliedstaaten. Die EU wird jeweils nur durch einen mehr oder minder kleinen Teil ihrer Mitglieder repräsentiert. Sie verliert, je länger dieses Verfahren zur Anwendung kommt, desto mehr an Ansehen und Kraft. Sie wird zu einem Krankheitsfall, zu einem bedauernswerten Jammerlappen. Wie kann dem abgeholfen werden? Denn abgeholfen muss diesem Missstand werden, wenn die EU handlungsfähig gemacht werden und eine Zukunft haben soll!

Der Ausweg ist theoretisch denkbar einfach, aber rechtlich und praktisch nur schwer durchsetzbar. Um Reformen der EU-Verfassung, also der geltenden Europa-Verträge, zu ermöglichen, würde es genügen, eine Regelung zu beschließen, die vorsieht, dass Verfassungsänderungen, anstatt nur einstimmig, durch eine qualifizierte Mehrheit der Verfassungsgeber vorgenommen werden können, wie das aufgrund unterschiedlicher Verfahren in allen sonstigen Verfassungsstaaten der Welt der Fall ist. Im Falle der EU würde das etwa heißen, dass zum Beispiel eine Dreiviertelmehrheit der EU-Mitgliedstaaten und des EU-Parlaments eine Vertragssnovellierung in Kraft zu setzen in der Lage ist, wodurch eine neue Kompetenzverteilung zwischen den Mitgliedstaaten und der EU vorgenommen würde, um nur die heikelste und vielleicht wichtigste der damit zu fallenden Entscheidungen zu nennen.

Was der Akzeptanz und dem Inkrafttreten dieses gängigen Verfahrens im Falle der EU im Wege steht, ist, wenn ich recht sehe, einzig das Argument, dass auf diese Weise die Souveränität von Mitgliedstaaten aufgehoben würde, wenn es zu Entscheidungen kommt, die gegen ihren Willen und ohne ihre Zustimmung gefällt werden. Dagegen lässt sich schwerlich etwas einwenden. Dass ist, jedenfalls auf den ersten Blick, in der Tat so. Was sich meines Erachtens aber dagegen einwenden lässt, sind zwei Argumente: Erstens, dass es dem betreffenden Mitgliedstaat in einer solchen Situation ja freisteht, unter Berufung auf den Art. 50 des Lissaboner Europa-Vertrages aus der EU auszutreten. Wenn es davon jedoch keinen Gebrauch macht, akzeptiert es indes den Mehrheitsbeschluss, ohne seine Souveränität damit zu opfern. Und zweitens lässt sich zur Unterstützung des obigen Arguments auch sagen: Wenn es in Parlamenten oder bei Volksabstimmungen zu Entscheidungen mit qualifizierten Mehrheiten kommt, dann heißt das ja nicht, dass die Minderheit damit ihres staatsbürgerlichen Status verlustig geht und disqualifiziert wird. Sie kann sogar hoffen, demnächst selbst zur Mehrheit zu werden und ihre Meinung durchzusetzen. Es geht bei Entscheidungen dieser Art eben nicht um Existenz-, sondern um Verfahrensfragen, die bisweilen als Existenzfragen ausgegeben werden.

Der "Haken" einer qualifizierten Mehrheitsentscheidung in Verfassungsfragen ist im Fall der EU lediglich, dass ich nicht sehe, wie es auf Grund der eindeutigen Verfassungslage, die bei Vertragsänderungen Einstimmigkeit erfordert, zu einer Aufgabe dieses Postulats kommen kann, ohne dass es dazu einer "Revo-

lution“ bedarf. Darauf aber werden schlauere Leute, Juristen wie Politiker, gewiss eine befriedigende Antwort finden.

Dies ist, was ich als 4. Zwischenbilanz festhalten möchte. Dadurch, dass die EU durch einen internationalen Vertrag begründet worden ist und bis heute auf einem solchen beruht, hat sich die Schwierigkeit, ja Unmöglichkeit ergeben, das Einstimmigkeitsprinzip durch das Mehrheitsprinzip zu ersetzen, das für die politische Reform- und Handlungsfähigkeit der EU unentbehrlich ist. Wie diese Umwandlung eines internationalen Vertrags mit dessen Konsequenzen in eine rechtsstaatliche Verfassung mit deren Konsequenzen erfolgen wird, ist mir schleierhaft. Eine Lösung des Problems kann wohl nur dadurch erfolgen, dass der internationale Vertrag, auf dem die Verfassung der EU derzeit beruht, durch einen echten Verfassungsvertrag abgelöst wird, in dem festgeschrieben wird, dass Verfassungsänderungen durch qualifizierte Mehrheiten beschlossen werden können. Dies ist meines Erachtens eine Notwendigkeit, um die Existenz und Dauerhaftigkeit der EU zu gewährleisten.

### **Die “Union“: Ein politisches Verfassungsmodell der Zukunft?**

Unter der Voraussetzung, dass ein Weg gefunden werden wird, um die Reformfähigkeit der EU zu garantieren, bietet das neue “Unions-Model“ nämlich im Gegensatz zu allen bisherigen “Staats-Modellen“, was den Zusammenschluss von vielen verschiedenen Völkern oder auch Volksteilen zu einer einzigen politischen Gemeinschaft betrifft, unübersehbar große Vorteile. Ich kann im Folgenden nur auf zwei dieser Vorzüge näher eingehen. Was hier nur in aller Kürze geschehen kann, habe ich an anderer Stelle in einem anderen Zusammenhang vertieft.<sup>18</sup>

Was ein politisches Mehrebenensystem, in dem die Souveränität geteilt, nämlich nicht nur in exekutive, legislative und judikative Gewalt, sondern auch auf verschiedenen gesellschaftlichen Ebenen, derjenigen der Union, der Nationen und der Regionen, ausgeübt wird, in außenpolitischer Hinsicht bietet, ist, dass es das Interesse der Union zwangsläufig nach innen, auf die Wohlfahrt seiner Mitglieder, nicht aber nach außen, auf Expansion lenkt. Weshalb? Weil das Interesse der Teile, wenn sie das Sagen haben, ganz natürlicher Weise vor allem auf deren eigene Sicherheit und Wohlfahrt gerichtet ist, nicht hingegen auf den Machterhalt und die Machtvermehrung der Zentrale.

Es ist, denke ich, unschwer abzusehen, dass ein solches Mehrebenensystem sich außenpolitisch anders, introvertierter verhalten wird, als eine zentralisiertes, staatliches System, das gehalten ist, seine Stärke im Konzert mit anderen Mächten Tag für Tag unter Beweis zu stellen und deshalb in machtpolitischen Kategorien denkt oder doch in solchen zu denken und zu reagieren neigt. Eine Konstruktion

---

<sup>18</sup> H. Wagner, „Das Unikat der Europäischen Union – Die Frage ihrer Finalität“, Manuskript vom Juli/August 2012, S. 9.

wie die einer "Union" lässt erwarten, dass ihr eine friedensstiftende und friedenerhaltende Außenpolitik eigen ist. Es ist notorisch, dass die Schweizer Eidgenossenschaft außenpolitisch nahezu inaktiv ist. Dazu ist sie viel zu sehr mit sich selbst beschäftigt, als dass sie noch Zeit und Kraft hätte, sich mit äußeren Händeln zu belasten.

Was eine "Union" dieser Art und Struktur dagegen in ihrem innenpolitischen Verhalten auszeichnet, ist, dass in ihr alle Zentralisierungsbestrebungen, die sowohl diktatorische wie demokratische Systeme auszeichnen, von ihren Mitgliedern vereitelt werden, weil dies auf ihre Kosten geschehen würde. Dadurch indes, dass sie und nicht die Zentrale über die Kompetenzverteilung in einer "Union" "entscheiden, ist hinreichend gesorgt, dass es zu einer solchen Konzentration von Entscheidungsbefugnissen nicht kommt, sondern dass sie bei denen verbleiben, die allein in der Lage sind, dem vorzubeugen, den souverän gebliebenen Mitgliedstaaten. Die nach menschlichem Ermessen so am besten und dauerhaftesten gesicherte Dekonzentration der Macht in großen Gemeinwesen von kontinentalem Zuschnitt ist nachgerade das Markenzeichen der "Union". Sie verhindert schlicht das Entstehen von "Monster-Staaten".

Allein auf diese Weise, durch eine subsidiäre Verfassungskonstruktion, kann gewährleistet werden, denke ich, dass Macht gemäß dem Subsidiaritätsprinzip auf verschiedenen gesellschaftlichen Ebenen, jeweils nahe am Bürger und von ihm legitimiert ausgeübt wird: auf der Ebene von Gemeinden und Städten, von Regionen, von Nationen und eben auch von kontinentalen Gemeinschaften. Durch die Zentralisierung aller Kompetenzen auf einer einzigen Ebene ist heutzutage jede von ihnen überfordert. Wenn die unterste sie beansprucht, ist Anarchie die Folge. Wenn sie der obersten zugestanden wird, ist die Entmündigung der Bürger vorprogrammiert; wie das in allen totalitären Systemen der Fall ist – aber auch von zentralistisch demokratischen Systemen praktiziert wird, die nicht föderalisiert sind.

Eine zusätzlich zur vertikalen auch horizontale Teilung der Machtausübung ist mit dem Souveränitätsprinzip auch beim besten Willen nicht zu vereinbaren. Es erzwingt konsequenter Weise die Machtkonzentration an der Spitze bzw. in der Zentrale einer jeden Gemeinschaft. Nur das Subsidiaritätsprinzip, das in einer "Union" wie der EU zur Anwendung kommt, verlangt und garantiert eine horizontale Machtverteilung. Dies zu Bewusstsein gebracht zu haben, wenn es auch noch nicht von allen begriffen worden ist, kann als das historische Verdienst der EU gelten. Die in ihrer Verfassung verankerte Subsidiarität ist der Schlüssel zu ihrem Verständnis.

Genauso wie die oberitalienischen Stadtstaaten sich rühmen können, vor über fünf hundert Jahren den "Staat" erfunden zu haben, der sich, von Niccolò Machiavelli (1469–1527) gepriesen, von Jean Bodin (1530–1596) entwickelt und von Thomas Hobbes (1588–1679) legitimiert, durch die Monopolisierung aller Macht in einer Hand Jahrhunderte lang als die effektivste und beliebteste Herrschaftsform erwiesen hat. Genauso kann die EU sich rühmen, mit der "Union" eine neue Her-

rschaftsform “erfunden“ zu haben, die, obwohl noch von niemand gepriesen, als Vorbild für andere kontinentale Gemeinschaft dienen kann, wenn sie nicht gar die bisher blockierte Möglichkeit zu einer globalen Weltgemeinschaft im Sinne von Immanuel Kant (1724–1804) eröffnet.

Immanuel Kant hat sich in seiner kleinen Schrift “Zum ewigen Frieden“<sup>19</sup> nur deshalb zu dem Projekt eines “Bundes von Staaten“, er sagte zu einem “Völkerbund“, anstatt zu einer “Weltrepublik“ durchringen können, weil er im Einklang mit dem Zeitgeist davon ausging, dass es Staaten nie und nimmer in den Sinn kommen würde, ihre Souveränität mit anderen zu teilen.<sup>20</sup> Wenn das zutrifft, dann ist mit der EU der Beweis erbracht worden, dass Staaten tatsächlich in der Lage sind, ihre Souveränität zu teilen. Damit aber ergibt sich nunmehr die Möglichkeit, durch die Anwendung des Kant unbekannt gebliebenen Subsidiaritätsprinzips eine “Weltgemeinschaft“ in seinem Sinne zu stiften.

Was Kant von einem “Weltstaat“, er sprach von einer “Universalmonarchie“, gehalten hat, das hat er unmissverständlich klar gemacht. Durch die „Zusammenschmelzung“ von Staaten, „durch einen die andere überwachsende, und in eine Universalmonarchie übergehende Macht“ würde, „weil die Gesetze mit dem vergrößerten Umfange der Regierung immer mehr an ihrem Nachdruck einbüßen“, zwangsläufig ein „seelenloser Despotismus“ begründet werden, der, „nachdem er die Keime des Guten ausgerottet hat, zuletzt doch in Anarchie verfällt.“<sup>21</sup> Weil er sich für den “Superstaat“, der alles und jeden reglementieren und einem „Kirchhofe der Freiheit“<sup>22</sup> gleichen würde, nicht erwärmen konnte, plädierte Kant für das seiner Meinung nach geringere Übel, einen Völkerbund. Dieser aber, das war ihm klar, würde die „beständige Gefahr“ des „Ausbruchs“ von Feindseligkeiten nicht bannen können.<sup>23</sup> Erst jetzt sind wir durch die Erfahrungen mit der EU in der Lage, der “positiven Idee einer Weltrepublik“ Kants, verstanden als subsidiäre Weltgemeinschaft, näherzukommen, sie zu denken und sie, wenn die Voraussetzungen für sie in Gestalt von kontinentalen Unionen geschaffen sind, eines fernen Tages auch zu organisieren.<sup>24</sup>

Dies ist denn auch meine Schlussbilanz: Unter der Voraussetzung, dass sich die hier skizzierte spezifische Organisationsform der EU als eine post-staatliche Union bewährt, könnte sie meines Erachtens zum Modell für andere Gemeinschaften von kontinentalem Zuschnitt werden und eines fernen Tages auch die Schaffung einer globalen Weltgemeinschaft ermöglichen.

<sup>19</sup> I. Kant, *Zum ewigen Frieden – Ein philosophischer Entwurf*, [in:] *Werke in 12 Bänden*, hrsg. von W. Weischedel, Bd. XI, Frankfurt a. M. 1964, S. 191–251.

<sup>20</sup> Ebda., S. 213.

<sup>21</sup> Ebda., S. 225.

<sup>22</sup> Ebda., S. 226.

<sup>23</sup> Ebda., S. 213.

<sup>24</sup> Vgl. dazu auch meine diesbezüglichen Erwägungen in: H. Wagner, *Vom Störenfried zum Bürger – Die “deutsche Frage“ im europäischen Kontext: Ein politikwissenschaftliches Essay*, Asendorf 2012, S. 212ff.

Ich entlasse Sie, meine Damen und Herren, in der Hoffnung, Sie ein ganz klein wenig zum Nachdenken über die EU angeregt und Ihnen im Sinne von Immanuel Kant einen kleinen Ausblick auf die mögliche Zukunft von "Unionen", wie die EU eine ist, gegeben zu haben. Daran hat mir heute und hier, in der Stadt Kants, gelegen. Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit.