

Dezember 2009

Am 1. Dezember ist der Vertrag von Lissabon nach acht sehr schwierigen Jahren, in denen viele Vorschläge unterbreitet wurden, aber auch immer wieder Rückschläge hingenommen werden mussten, in Kraft getreten. Das Resultat entspricht nicht den anfänglichen Erwartungen und steht auch in keinem Verhältnis zu den Mühen, die die Ausarbeitung dieses Vertrages gekostet hat. Die Europäische Union der 27 hat sich mit einer für die Verwaltung ihrer laufenden Angelegenheiten vielleicht zweckmäßigeren Ordnung ausgestattet; sie hat aber auch erkennen lassen, dass sie keinen Spielraum für weitere Revisionen geschweige denn für ehrgeizige politische Projekte hat. Letztendlich schlägt Europa also ein neues Kapitel auf, aber nur um zu bestätigen, dass das europäische Projekt nach der einheitlichen Währung, der deutschen Wiedervereinigung und der Erweiterung nun in einem marktorientierten Kooperations- und Integrationspakt zwischen heterogenen Staaten versandt ist, die auf ihre eigene Souveränität nicht verzichten wollen und nach wie vor hoffen, dass sie der Globalisierung mit einzelstaatlichen Machtinstrumenten und zwischenstaatlichen Einrichtungen begegnen können.

Im politischen Rahmen der 27 (und bald noch mehr) Staaten fehlt es in erster Linie am politischen Willen der Regierungen, ehrgeizige Ziele vorzuschlagen, die angesichts der wirtschaftlichen und der politischen Lage erforderlich wären. Und dies bedeutet, dass man nicht mehr auf eine etwaige Weiterentwicklung der Union im föderalen Sinne hoffen kann, auf die die Gründerväter der ersten Gemeinschaften gesetzt hatten und die der Philosophie der kleinen Schritte zugrunde gelegen hatte. Wer also hofft, dass der Vertrag die Möglichkeit bietet, neue politische Strategien zu entwickeln, die der europäischen Dimension neuen Schwung verleihen, macht sich leider etwas vor. Daran hat gerade das Bundesverfassungsgericht im vergangenen Juli erinnert, als es mit brutaler Deutlichkeit die Alternative zwischen dem Festhalten an der derzeitigen Struktur, die nach wie vor im Wesentlichen zwischenstaatlicher Natur ist (wenn auch in zahlreichen Punkten ein außergewöhnliches Integrationsniveau erreicht worden ist), und einer Neubegründung des europäischen Projekts aufgezeigt hat, die über einen konkreten konstituierenden Akt zur Schaffung eines echten Bundesstaates führt – der, so fügen wir hinzu, natürlich nur ausgehend von einem ersten Kern von Ländern Wirklichkeit werden kann.

Das *Bundesverfassungsgericht* hat gerade in einem Punkt ganz klar Stellung bezogen, der all diejenigen zum Nachdenken veranlassen sollte, denen die Zukunft Europas am Herzen liegt und die glauben, dass man dem Projekt der politischen Einigung des Kontinents neuen Schwung verleihen müsste. In diesem Punkt geht es darum, dass die Union nicht schrittweise umgewandelt werden kann, indem man sie ihrem Wesen nach radikal verändert, sondern indem man die politischen Befugnisse, die den Kern der staatlichen Souveränität ausmachen, nach und nach auf sie überträgt. Im Einzelnen erinnert das Gericht daran, dass die grundlegenden Bereiche (wie etwa die Verteidigung) angesichts des derzeitigen institutionellen Gleichgewichts, das die Union kennzeichnet – und das dazu führt, dass die Mitgliedsländer die "Herren der Verträge" sind, weil keine von den Bürgern legitimierte und kontrollierte souveräne Machtinstantz auf europäischer Ebene existiert –, nicht "vergemeinschaftet" werden können. Sämtliche Befugnisse in den entscheidenden Bereichen des Zusammenlebens der Bürger müssen bei den einzelnen Staaten verbleiben und können auf europäischer Ebene nur im rein zwischenstaatlichen Rahmen, für den die Einstimmigkeitsregel steht, koordiniert werden. In anderen Worten ist es nicht akzeptabel, dass in diesen Bereichen Mehrheitsbeschlüsse des Rates eingeführt werden und auf diese Weise die ausdrückliche Zustimmung durch die Mitgliedstaaten und vor allem deren Parlamente umgangen wird: dies würde nämlich das Recht der Bürger verletzen, unmittelbar oder über ihre rechtmäßigen Vertreter an der Ausarbeitung der für ihre eigene Zukunft grundlegenden Entscheidungen mitzuwirken, und einen nicht hinnehmbaren Verstoß gegen demokratische Prinzipien darstellen. In der Tat haben die Staaten in einem konföderalen Rahmen – worauf das Bundesverfassungsgericht indirekt hinweist – einen geradezu strukturell begründeten Anspruch auf das Vetorecht; um diesen zu überwinden, muss ein Bundesstaat mit einer Zweikammerstruktur geschaffen werden.

Die Funktionsweise der Europäischen Union und die Aussichten für ihre Umwandlung werden gänzlich bedingt und gleichzeitig auch eingeschränkt durch den Umstand, dass es sich im Wesentlichen um eine internationale Organisation handelt, deren Regierung in der Praxis vom Europäischen Rat und vom Rat gebildet wird, die die Exekutiv- und die Legislativgewalt auf sich vereinen und nicht von einschlägigen europäischen Institutionen kontrolliert werden (und die im Gegenteil die Kommission und das Europäische Parlament an der Ausübung konkreter politischer Aufgaben hindern). Dies bedeutet nicht, dass es unmöglich ist, einen tatsächlichen Europäischen Bundesstaat zu schaffen, impliziert jedoch, dass dies nur geschehen kann, wenn die geltenden Regeln ausdrücklich durchbrochen werden. Die Europäische Föderation wird nicht das Ergebnis eines Beschlusses sein können, der von den Vertretern der nationalen Regierungen in den gemeinschaftlichen Institutionen oder von den Staaten im Wege des üblichen Verfahrens der Revision der Verträge gefasst wird; sie wird vielmehr das Ergebnis eines ausdrücklichen Akts der Neugründung sein, den die Bürger außerhalb der derzeit geltenden einzelstaatlichen und gemeinschaftlichen Regeln zu billigen hätten. Es würde in der Tat darum gehen, den Willen zur Schaffung einer neuen Form der politischen Organisation Europas zu bekunden, der nicht bereits in der Begrenzung der Souveränität seinen Niederschlag findet, zu der die europäischen Bürger über ihre nationalen Parlamente zum Zeitpunkt der Ratifizierung der verschiedenen Verträge, die die einzelnen Etappen des Integrationsprozesses markieren, ihre Zustimmung erteilt haben.

Da es sich darum handelt, eine neue Machtstruktur zu schaffen, müssen die Bürger sich wieder die konstituierenden Befugnisse aneignen, um sie dann im Rahmen der neuen Struktur auszuüben. Dies ist nach Auffassung des Verfassungsgerichts die einzige Lösung, mit der eine "Aussetzung" der demokratischen Regeln verhindert werden kann.

* * *

Nach den mit der Entstehung des Vertrags von Lissabon verbundenen traumatischen Erfahrungen dürfte es schwierig sein, die Mahnungen des Bundesverfassungsgerichts auf die leichte Schulter zu nehmen oder gar zu versuchen, sie zu ignorieren. Nicht nur erinnert das Gericht Deutschland daran, dass das Land in seiner Europapolitik gewisse Grenzen zu beachten hat; vor allem jedoch weist es darauf hin, wie substanziell schwierig der europäische Einigungsprozess ist: schon allzu lange stellen sowohl die Euroskeptiker als auch die Verfechter der Einheit die Merkmale und die Möglichkeiten der derzeitigen Europäischen Union im supranationalen Bereich in überzogener Weise dar; die Hoffnung, dass die bisher zwischen den Staaten vereinbarten Beschränkungen der Souveränität diese Staaten bereits veranlassen könnten, einen Vorstoß in Richtung Föderation zu unternehmen, ist leider unbegründet. Statt dessen ist eine überzeugende politische Willensbekundung vonnöten, um das Schicksal der Europäer zu verändern, und die Verantwortung hierfür liegt eindeutig bei den Gründungsländern, in erster Linie Frankreich, Deutschland und Italien, die Schuld daran sind, dass dies bisher noch nicht geschehen ist.

"Während die Europäer zusammentreten und debattieren, wird der Rest der Welt stärker: er investiert, bringt Innovationen hervor, treibt Handel und überholt schrittweise den alten Kontinent. Dies ist kein unvermeidliches Schicksal. Es ist jedoch das wahrscheinlichste Schicksal, wenn in Europa keine tief greifenden Änderungen vor sich gehen." Dieses jüngst gefällte Urteil des venezolanischen Wirtschaftswissenschaftlers Moisés Naim fasst – als eines unter vielen, die wir hätten nennen können – die künftigen Perspektiven unseres Kontinents gut zusammen. Jeder, der nicht von einem hohlen Nationalismus geblendet ist, weiß, dass die tief greifende Veränderung, die Europa benötigt, darin besteht, dass es eine wirkliche Föderation wird. Jetzt, da nicht mehr die Entschuldigung gilt, dass zunächst der neue Vertrag in Kraft treten muss, und die Warnung des Bundesverfassungsgerichts auf dem Tisch liegt, kann niemand mehr so tun, als ob er nicht wüsste, welcher Weg einzuschlagen ist, um die Föderation zu verwirklichen.

Publius

Unter der Federführung der Stiftung Mario und Valeria Albertini

Editrice EDIF, via Villa Glori, 8 - I-27100 Pavia - E-mail: publius@euraction.org
Direttore responsabile Elio Cannillo - Autorizzazione Tribunale di Pavia n. 574 del 9 settembre 2002
Stampatore PIME SRL, Pavia - Poste Italiane s.p.a., Spedizione in Abbonamento Postale D.L. 353/2003
(conv. in L. 27/02/2004 n. 46) art. 1, comma 2, DCB Pavia
www.euraction.org