

Zeitenwende?

Zur Selbstbehauptung der
Europäischen Union in einer neuen Welt

Herausgegeben von
Daniel S. Hamilton, Gregor Kirchhof
und Andreas Rödder



Mohr Siebeck

Zeitenwende?

Zur Selbstbehauptung der Europäischen Union
in einer neuen Welt



Zeitenwende?

Zur Selbstbehauptung der Europäischen Union
in einer neuen Welt

Herausgegeben von
Daniel S. Hamilton,
Gregor Kirchhof und
Andreas Rödder

Mohr Siebeck

Daniel S. Hamilton ist Senior Fellow am Foreign Policy Institute der Johns Hopkins University School for Advanced International Studies (SAIS) und an der Brookings Institution in Washington, D.C.; ehemaliger Richard von Weizsäcker Professor und Austrian Marshall Plan Foundation Professor, Johns Hopkins SAIS.

Gregor Kirchhof ist Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, Finanzrecht und Steuerrecht sowie Direktor des Instituts für Wirtschafts- und Steuerrecht an der Universität Augsburg; von Oktober 2019 bis September 2020 war er Fellow am Forschungskolleg normative Gesellschaftsgrundlagen in Bonn.

Andreas Rödder ist Inhaber des Lehrstuhls für Neueste Geschichte an der Universität Mainz und von 2020 bis 2022 Helmut Schmidt Distinguished Visiting Professor am Henry A. Kissinger Center for Global Affairs der Johns Hopkins School of Advanced International Studies in Washington, D.C.

ISBN 978-3-16-161361-6 / eISBN 978-3-16-161362-3
DOI 10.1628/978-3-16-161362-3

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind über <http://dnb.dnb.de> abrufbar.

© 2022 Mohr Siebeck Tübingen. www.mohrsiebeck.com

Dieses Werk ist lizenziert unter der Lizenz „Creative Commons Namensnennung – Nicht kommerziell – Keine Bearbeitungen 4.0 International“ (CC-BY-NC-ND BY 4.0). Eine vollständige Version des Lizenztextes findet sich unter: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>.

Das Buch wurde von Martin Fischer in Tübingen aus der Minion gesetzt, von Hubert & Co. in Göttingen auf alterungsbeständiges Bilderdruckpapier gedruckt und gebunden.

Illustrationen Umschlag und Innenteil: *Greser & Lenz*

Printed in Germany.

Die Selbstbehauptung Europas – und die besondere Kraft der Zivilgesellschaft

Gregor Kirchhof

Die komplementäre Europäische Union

Gegenwärtig verdichtet sich der Eindruck einer Zeitenwende in Europa und in den internationalen Beziehungen. Ob dies für Europa und die westlichen Staaten eine Wende zum Positiven oder zum Negativen wird, haben diese Gemeinschaften selbst in der Hand. Das Bild der Zeitenwende setzt sich aus unterschiedlichen Mosaiksteinen zusammen. Einige davon sollen im Folgenden aufgegriffen werden – in dem Bewusstsein, dass eine solche Auswahl immer angreifbar ist. Die Hoffnung ist, so ein zwar nicht neues, aber doch erneuertes Selbstverständnis der Europäischen Union zu zeichnen. Die europäische Integration hat bis in die jüngste Zeit historische Errungenschaften hervorgebracht. Sie sollte sich an diesen Leistungen orientieren und bewusst ihre drei Kraftquellen pflegen: die europäischen Organe, die Mitgliedstaaten und vor allem die unterschiedlichen Zivilgesellschaften.

In diesen Quellen und in ihrer gesamten Architektur wird ein komplementärer Charakter der Europäischen Union deutlich. Die Union ist durch scheinbar widersprüchliche, sich vermeintlich ausschließende Entwicklungen und Institutionen gekennzeichnet, die sich wechselseitig ergänzen. Diese sind – trotz manchen Widerspruchs – nicht gegeneinander auszuspielen oder einseitig aufzulösen, sondern anzunehmen und zur Stärke der Union zu entwickeln.

Die ambivalente Verfassung der Europäischen Union

Die europäische Integration hat den Europäern ein zuvor nicht gekanntes Maß an Frieden, Freiheit, innerer Einigung und Wohlstand gebracht. Diese historischen Errungenschaften sind wahrscheinlich einmalig für eine Gemeinschaft von Staaten. Die nächste Generation wird die Entwicklung daran messen, ob und inwieweit dieses historische Erbe bewahrt und gemehrt wurde. Die Europäische Kommission versucht gegenwärtig, entscheidende politische Herausforderungen zu meistern, die sie in sechs übergreifenden Zielen gefasst hat. Durch den Green Deal soll – erstens – die Europäische Union in den nächsten 30 Jahren treibhausgasneutral werden. Dabei sei – zweitens – die „einzigartige euro-

päische soziale Marktwirtschaft“ zu stärken. Dies ist allerdings ein ambivalentes europäisches Anliegen. Es wäre der alte Konflikt zu klären, ob die sozialen Mechanismen oder die Marktwirtschaft zu betonen ist. Die notwendige Antwort ist bereits in einem Staat wie Deutschland nicht einfach und im Staatenverbund noch schwerer. Drittens soll eine Union geschaffen werden, die „für das digitale Zeitalter gerüstet ist“ und in manchen Bereichen eine „technologische Vorreiterstellung“ erreicht. Insgesamt sei – viertens – zu schützen, was Europa ausmacht, – fünftens – Europas Rolle in der Welt und – sechstens – die europäische Demokratie zu kräftigen.¹ Erst nachdem diese Ziele formuliert waren, breitete sich die Pandemie aus. Auch die Europäische Union musste sich auf die neue Situation einstellen. Nach einem in mancher Hinsicht stotternden Start stand bald ausreichend Impfstoff zu Verfügung – ein entscheidendes Instrument des Schutzes der Gesundheit und Freiheit. In der Folge sollen weitere Bereiche der Gesundheitspolitik vergemeinschaftet und eine neue Behörde für Notfallvorsorge und Notfallbewältigung geschaffen werden (HERA).² Noch unter dem Eindruck der Pandemie wurde die Kommission durch „Next Generation EU“ beauftragt, gemeinsame europäische Anleihen bis zu 750 Milliarden Euro am Kapitalmarkt aufzunehmen,³ um die Wirtschaft zu beleben, den Green Deal sowie die Digitalisierung voranzutreiben, den sozialen Zusammenhalt in Europa und die Rolle der Europäischen Union in der Welt zu steigern.⁴ Diese Ambitionen und die gesamte europäische Integration sollen schließlich in der Konferenz zur Zukunft Europas auf eine erneuerte Grundlage gestellt werden.⁵

Diese europäischen Anliegen treffen auf eine sich ändernde Welt. Die wirtschaftliche Kraft Chinas und der Einfluss dieser Weltmacht wächst. Die europäische Wirtschaft und die allgemeine Bedeutung Europas scheinen demgegenüber schwächer zu werden. Die Beziehungen zu den USA verbessern sich zwar nach der Regierung Trump. Doch ist die Sicherheitslage so heikel wie lange nicht. Auch die digitale Bedrohung nimmt zu. Insgesamt bröckelt die Gewissheit, dass sich die westlichen Werte der Freiheit und Gleichheit, des sozialen Rechtsstaates und der Demokratie in der Welt weiter durchsetzen. Sollte heute die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte oder die Europäische Menschenrechtskonvention neu vereinbart werden, wäre ein Erfolg nicht gewiss. Die Münchner Sicherheitskonferenz spricht von einer „Westlessness.“⁶ Der Fall des Eisernen

¹ *U. von der Leyen*, Eine Union, die mehr erreichen will. Politische Leitlinien für die künftige Europäische Kommission 2019–2024, 16.7.2019, S. 5 ff., Zitate: S. 9, 15.

² European Health Emergency Response Authority; siehe hierzu *U. von der Leyen*, Rede zur Lage der Union – 2021, 15.9.2021, S. 4.

³ Hierzu: BVerfG, 15.4.2021 – 2 BvR 547/21, Rn. 3 – Next Generation EU.

⁴ *U. von der Leyen*, Rede zum Aufbaupaket der EU, 27.5.2020; Europäische Kommission, Kommission begrüßt politische Einigung über Ausbau- und Resilienzfähigkeit, Pressemitteilung, 18.12.2020.

⁵ Konferenz zur Zukunft Europas (<https://futureu.europa.eu/?locale=de>, September 2021).

⁶ MSC, Munich Security Report 2020, Westlessness.

Vorhangs hat gerade nicht zu dem viel zitierten Ende der Geschichte⁷ geführt, sondern ein neues Kapitel aufgeschlagen – mit offenem Ausgang.

Der Blick auf die Europäische Union führt auch angesichts der gegenwärtigen Ambitionen zu einem in Teilen vergleichbaren Befund. Die Gemeinschaft hat ersichtlich an Anziehungskraft verloren. Es herrscht ein Mangel an Vertrauen und europäischem Gemeinsinn. Der Austritt des Vereinigten Königreichs wird die Union noch lange beschäftigen. Noch nie zuvor hat ein Mitgliedstaat den Staatenverbund verlassen. Der Konflikt der europäischen Organe mit Polen und Ungarn spitzt sich zu. Zum ersten Mal hat der Regierungschef eines Mitgliedstaates – Mark Rutte aus den Niederlanden – den Regierungschef eines anderen Mitgliedstaates – Viktor Orbán aus Ungarn – öffentlich aufgefordert, aus der Union auszutreten.⁸ Bereits zuvor hat Island seinen Beitrittsantrag zurückgezogen.⁹ Und die Schweiz brach die Verhandlungen mit der Union über das institutionelle Rahmenabkommen ab.¹⁰ Insgesamt haben die kritischen Stimmen und Gegner der Union an Raum gewonnen.

Bereits diese Mosaiksteine fügen sich zu einem Bild zusammen: Die Europäische Union muss sich erneuern. Die Frage aber lautet: auf welche Weise?

Vergangene europäische Strategien – Ernüchterung

Bei dem Versuch, diese vielschichtige Frage zu beantworten, spenden vergangene Ambitionen der Europäischen Union Orientierung. Durch die Lissabon-Strategie aus dem Jahr 2000 sollte der „wettbewerbsfähigste und dynamischste wissensbasierte Wirtschaftsraum in der Welt“ geschaffen werden. Die Europäische Union wollte Vorreiter im Bereich der Digitalisierung werden, eine „Informationsgesellschaft für alle“ in einem sog. „eEurope“ gründen. Sieben Jahre vor der Finanzkrise wurde das hellsichtige Ziel ausgegeben, den Finanzmarkt effizienter und transparenter zu gestalten. Forschung, Innovation und wegweisende Unternehmen sollten gefördert werden. Zudem ging es darum, „die langfristige Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen sicherzustellen“, die gemeinsame europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik zu stärken und eine effektive Partnerschaft mit Russland zu einzugehen.¹¹

Auch die Strategie „Europa 2020“ aus dem Jahr 2010 ist in Teilen hoch aktuell. Die Krise – gemeint ist die Finanzkrise – habe die „strukturellen Schwächen Europas“ offengelegt. Ein „Weiter so wie bisher“ dürfe es nicht geben. Jetzt schlage „die Stunde der Wahrheit“, durch entschlossenes und ambitioniertes

⁷ F. Fukuyama, *Das Ende der Geschichte. Wo stehen wir?*, 1992.

⁸ Th. Gutschker, „Viktor, warum bleibst du in der EU?“, FAZ, 26.6.2021, Nr. 145, S. 2.

⁹ Island zieht Antrag auf EU-Beitritt zurück, FAZ, 13.3.2015, Nr. 61, S. 1.

¹⁰ J. Ritter, Schweizer Scherbenhaufen, FAZ, 29.5.2021, Nr. 122, S. 1.

¹¹ Europäischer Rat, Lissabon-Strategie. Schlussfolgerungen des Vorsitzes, 23./24.3.2000.

Handeln gestärkt aus der Krise hervorzugehen. Viele Anliegen laufen parallel zur Lissabon-Strategie, wie z. B. die digitale Agenda oder die Hoffnung auf Innovation. In Teilen wurde dem Green Deal vorgegriffen. Bereits im Jahr 2010 sollte einer „ressourcenschonenden, ökologischeren und wettbewerbsfähigeren Wirtschaft“ der Weg geebnet werden.¹²

Selbstredend sind beide Strategien politische Papiere, die als solche tief in die Tasten greifen. Zudem sollten Jahre und insbesondere Jahrzehnte eher mit zu hohen als zu niedrigen Ambitionen begonnen werden. Gleichwohl bleibt das Erstaunen, wie helllichtig die Probleme der ersten beiden Jahrzehnte des Jahrhunderts beschrieben wurden und wie wenig in manchen Bereichen erreicht worden ist. Zwar ist die gemeinsame europäische Sicherheitspolitik insbesondere durch die EU-Verteidigungsinitiative¹³ entscheidend vorangekommen. Doch sind mit der ökologischen Entwicklung und der Digitalisierung Kernanliegen nicht hinreichend verwirklicht. Die bürokratischen Lasten für öffentliche Projekte und private Unternehmen wiegen schwer und hemmen den Fortschritt sowie die Innovation spürbar. Die Staatsverschuldung in Deutschland und der Europäischen Union ist hoch.¹⁴ Und die Beziehungen zu Russland sind so schlecht wie lange nicht.

So drängt sich die Ahnung auf, ein Rückblick auf die 2020er Jahre könnte zu einer vergleichbaren Ernüchterung führen. Doch verdeutlichen die Meilensteine der europäischen Integration, dass dem Staatenverbund Großes gelingen kann. Drei dieser Steine seien daher in Erinnerung gerufen.

Drei Meilensteine der Integration

Als einer der ersten Gründungsmomente der europäischen Integration gilt die Rede von Winston Churchill, die er am 19. September 1946 in der Aula der Universität in Zürich hielt. Auf einem bekannten Foto sieht man Churchill nach der Rede auf einer Bühne auf dem Münsterhof. Dort sprach er im Anschluss ebenfalls vor zahlreichen Menschen. Die Begeisterung, die seine Worte entfachten, ist klar erkennbar und inspirierte Churchill. Er setzte seinen Hut auf einen Stock und hielt ihn in die Höhe. Die Zuhörer verstanden sofort: Einen „Gesslerhut“ darf es in Europa nicht mehr geben.

Churchill rief dazu auf, die Vereinigten Staaten von Europa zu gründen. Das Vereinigte Königreich sollte aber auf Grund seines Selbstverständnisses und der besonderen Beziehung zum Commonwealth nicht Teil dieser Gemeinschaft sein.

¹² Kommission, Europa 2020. Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum, KOM(2010)2020, 3.3.2010, S. 2 f., 5 ff., Zitate: S. 8, 2, 5.

¹³ PESCO – Permanent Structured Cooperation (<https://pesco.europa.eu>, September 2021).

¹⁴ Destatis, Europa. Öffentliches Defizit 2020 in allen EU-Staaten gestiegen, 2021 (<https://www.destatis.de/Europa/DE/Thema/Wirtschaft-Finzen/Eurozone.html>, September 2021).

Sodann sprach Churchill einen Satz, der die europäische Integration geprägt hat: „Es gibt kein Wiederaufleben Europas ohne ein geistig großes Frankreich und ein geistig großes Deutschland.“ Nur kurze Zeit nach den tiefen Schrecken des Zweiten Weltkrieges von einem geistig großen Deutschland zu sprechen war ein besonderes Signal der Versöhnung, das in Europa und in Deutschland gehört wurde. Die einigenden Anliegen der europäischen Staaten betreffen – so fuhr Churchill fort – die Menschen, die „glücklich und frei, zufrieden und sicher sein wollen.“ Die USA, Russland und das Vereinigte Königreich sollten – auch diese Ziele drängen aktuell – „Freunde und Förderer des neuen Europas sein.“¹⁵

Die Vereinigten Staaten von Europa wurden bis heute nicht gegründet. Vielmehr entschied man sich, einen europäischen Binnenmarkt zu schaffen. Dieser Markt ist weiterhin eine der historischen Leistungen der europäischen Integration und ein weiterer Meilenstein. Die Gemeinschaft steht seither für eine Freiheit, die kein Staat garantieren kann. Sie setzt die Grundfreiheiten für jeden Unionsbürger durch, die Warenverkehrs- und Dienstleistungsfreiheit, den freien Kapitalverkehr, die Niederlassungs- und die Arbeitnehmerfreizügigkeit. Der Binnenmarkt ist bis heute ein Garant des Wohlstands in Europa. Im Schengenraum wurden im Anschluss Personengrenzkontrollen in der Regel abgeschafft. Jeder Grenzübertritt ist seitdem – auch in Zeiten der Pandemie – ein Erlebnis europäischer Freiheit und Gleichheit.

Bis zu den 1990er Jahren wurde der Binnenmarkt durchgesetzt. Das Ende des Ost-West-Konflikts stellte die Gemeinschaft sodann vor ganz neue Herausforderungen. In einer neuen Phase der Integration wurde sie von zwölf auf die nunmehr 27 Mitgliedstaaten erweitert. Gleichzeitig wurden den europäischen Organen eine Vielzahl von Hoheitsrechten übertragen. Die Union ist gleichzeitig in Breite und Tiefe gewachsen. Diese Entwicklung einer Staatengemeinschaft ist wahrscheinlich weltweit einmalig, aber nicht organisch. Zuweilen wird daher die Osterweiterung im Jahr 2004 um zehn Staaten¹⁶ als ein Ursprung der gegenwärtigen Probleme verstanden. Die europäischen Organe, die Entscheidungswege und die gesamte Architektur der Union hätten zuvor auf eine Gemeinschaft von über 20 Staaten ausgerichtet werden müssen. In der Tat wird so ein Reformauftrag benannt. Doch hätte ein entsprechender Umbau vor dem Beitritt der Staaten viel Zeit beansprucht und das historische Fenster wohl geschlossen. Die Osterweiterung war kein Fehler, sondern vielmehr die größte historische Errungenschaft der europäischen Integration seit den 1990er Jahren¹⁷ – und in der hiesigen Zählung der dritte Meilenstein.

Nach dem Fall des Eisernen Vorhangs war ungewiss, ob sich die Staaten im Osten an Russland orientieren, den Weg in den Westen finden oder in einem un-

¹⁵ W. Churchill, *Let Europe Arise!*, Zürich, 19.9.1946.

¹⁶ Im Jahr 2007 traten Rumänien und Bulgarien, im Jahr 2013 trat Kroatien hinzu.

¹⁷ A. Rödder, in: G. Kirchof/H. Kube/R. Schmidt (Hg.), *Von Ursprung und Ziel der Europäischen Union*, 2. Auflage 2017, S. 11 (24).

sicheren Zwischenstatus bleiben. Mit dem Beitritt von Polen, der Slowakei, von Slowenien, der Tschechischen Republik und Ungarn, mit der Mitgliedschaft von Estland, Lettland, Litauen, Malta und Zypern in der Europäischen Union war die Ausrichtung klar. Auch angesichts der Kontroversen, die mit Ungarn und Polen bestehen, wurde in diesen Staaten die Freiheit und Gleichheit, die rechtsstaatliche Demokratie, letztlich die moderne soziale Staatlichkeit gesichert.

Erlebte europäische Freiheit – Kernanliegen des Westens

Diese drei Meilensteine der Integration – Churchills Züricher Rede, der Binnenmarkt mit dem Schengenraum und die Osterweiterung – fügen sich zu einem kleineren Bild in dem großen Mosaik zusammen, das ins Zentrum gerückt werden sollte. Die grundlegenden Anliegen der europäischen Integration sind die Versöhnung, der Frieden, die innere Einigung, der Wohlstand sowie die Freiheit und Gleichheit im sozialen demokratischen Rechtsstaat. Diese Anliegen sind weiterhin hoch aktuell. Richtet man einen genaueren Blick auf die Meilensteine, so haben die europäischen Organe nicht ein eigenes politisches Programm unmittelbar durchgesetzt. Vielmehr wurden Voraussetzungen geschaffen, damit sich eine über die Staatsgrenzen greifende Freiheit und Gleichheit in einer modernen Staatlichkeit entfaltet. Diese Errungenschaften greifen über den Staat hinaus. Der Staat selbst kann sie daher kaum garantieren.

So werden einzigartige und komplementäre Aufträge der europäischen Staatengemeinschaft ersichtlich. In dieser entwickelt sich die moderne Staatlichkeit, wenn sie selbstverständlich überstaatliche Bindungen eingeht und eine soziale sowie internationale Verantwortung übernimmt. Die Union handelt nicht neben den Staaten oder gegen sie, sondern fördert die jeweilige Staatlichkeit. Zudem garantiert sie individuelle Rechte, die nur sie gewähren kann, weil sie nicht durch Staatsgrenzen beschränkt sind. Letztlich geht es um Freiheit, Gleichheit und den modernen Staat – und damit um die Kernanliegen des Westens. Die Menschen erleben bis heute den Frieden in Kerneuropa, die europäischen Grundfreiheiten und den grenzenlosen Schengenraum. In der Osterweiterung werden rechtsstaatliche Demokratien gesichert. Die europäische Integration muss sich nicht besonders erklären, auch nicht nach einem Narrativ fragen, weil sie unmittelbar erlebt wird.

Selbstbehauptung, Selbstverständnis und die drei Kraftquellen der Union

Die drei Meilensteine der Integration weisen so auf ein erneuertes Selbstverständnis der Europäischen Union und einen Weg in die Zukunft. Die Union

sollte sich wieder stärker auf ihren besonderen Auftrag besinnen, die moderne Staatlichkeit und überstaatliche Rechte zu sichern. Sie würde sich so in ihrem komplementären Charakter stärken. Die besondere Kraft des Staatenverbundes entspringt drei Quellen: den europäischen Organen, den Mitgliedstaaten und den unterschiedlichen Zivilgesellschaften. Der Begriff der Zivilgesellschaft erfasst dabei die Menschen in Abgrenzung zum Staat und der Europäischen Union. In einer grundlegenden juristischen Dichotomie geht es um die grundrechtsberechtigte Gesellschaft, die von den grundrechtsverpflichteten öffentlichen Händen zu unterscheiden ist. Die europäischen Organe konzentrieren sich gegenwärtig oft auf eine eigene unmittelbare Politik. Das ist für politische Institutionen nicht ungewöhnlich. Doch droht die Union so gleichsam zu staatlich zu denken und ureigene Aufträge zu vernachlässigen. Ohnehin sind die beiden anderen Kraftquellen, die Mitgliedstaaten und die Zivilgesellschaften, meist wichtiger, um europäische Ziele zu erreichen. Ohne die Mitgliedstaaten werden die heute drängenden Anliegen der Lissabon-Strategie nicht gelingen, Forschung und Innovation zu fördern, die Sicherheit und die strategische Partnerschaft mit Russland zu stärken sowie die öffentlichen Haushalte zu konsolidieren. Wenn sich die unterschiedlichen Zivilgesellschaften in Europa entschlossen gegen den Klimawandel, aber für die Digitalisierung, die Integration und eine wettbewerbsfähige ökologische Wirtschaft einsetzen, wird mehr erreicht als durch Programme der öffentlichen Hand.

Gegenwärtig laufen die drei Kraftquellen der Union oft nicht verstärkend ineinander, sondern zuweilen nur nebeneinanderher, in Teilen auch in unterschiedliche Richtungen oder sogar gegeneinander. Die Ursachen hierfür sind vielfältig. Sie liegen zuweilen in den Zivilgesellschaften, wenn diese ein verfälschendes Bild von der Europäischen Union zeichnen, auch in den Mitgliedstaaten, wenn diese eigene Interessen gegen die Union und andere Mitgliedstaaten ausspielen, sowie in den europäischen Organen, wenn diese keine hinreichende Rücksicht auf die Zivilgesellschaften und Mitgliedstaaten nehmen und beiden nicht genügend Respekt entgegenbringen. Auch war die Entwicklung der europäischen Integration seit den 1990er Jahren nicht förderlich. Die europäischen Organe haben zahlreiche neue Hoheitsrechte erhalten. So aber verringerte sich der Entscheidungsraum der Mitgliedstaaten und oft auch die besondere Kraft der Zivilgesellschaft. Die Enge und das Übermaß des europäischen Rechts sowie die bürokratischen Lasten, die es bewirkt, werden seit Jahren kritisiert.¹⁸ Doch ist der Befund von Alexis de Tocquevilles weiterhin aktuell, nach dem ein zu enges Regelungsnetz die Freiheit der Menschen und die Zivilgesellschaften entkräftet.¹⁹

¹⁸ Der Mandelkern-Bericht, in: Bundesministerium des Innern (Hg.), *Moderner Staat – Moderne Verwaltung*, 2002, S. 10 ff., 18 f., 24, 42, 47, 52 f., 63 f.

¹⁹ *A. de Tocqueville, Über die Demokratie in Amerika* [De la démocratie en Amérique, 1835–1840], 1985, S. 343 f., 364.

Die Lissabon-Strategie hat Ziele mit einer bemerkenswerten Weitsicht gesetzt, diese jedoch in Teilen deutlich verfehlt. Die Gesundheitspolitik soll durch eine neue europäische Behörde gestärkt werden. Dieses Anliegen ist gut begründbar. Doch haben die Erfahrungen mit der Pandemie in Deutschland gezeigt, dass Berge versetzt werden können, wenn sich die Zivilgesellschaften der Anliegen annehmen. Die erste Welle wurde gebrochen, weil die Menschen Rücksicht aufeinander nahmen, sich gegenseitig halfen, zahlreiche soziale Initiativen gründeten und schließlich das Recht befolgten, bevor es in Kraft trat. Die Kommissionspräsidentin hat die Abhängigkeit Europas von den Hochleistungschips aus Asien kritisiert. Hier soll ein „neues europäisches Chip-Gesetz“ helfen.²⁰ Vor allem aber sollten die für die Produktion notwendigen Unternehmen durch mehr Freiheit, durch weniger Bürokratie und schnellere Planungsverfahren beflügelt werden.

Vor der Aufklärung wurde der Vernunft eine zu kleine Rolle zugebilligt. Nun besteht die Gefahr, zu große Hoffnungen in die öffentliche Hand, in europäische und staatliche Organe, in politische Pläne und Regelwerke zu setzen. Wichtige Entwicklungen schreiten gerade dadurch voran, dass Menschen ins Unbekannte und Unvorhergesehene aufbrechen. Nicht die Pläne der Weltmacht China, sondern der entschlossene und weitsichtige Forschergeist weniger haben der Welt den neuen Impfstoff gegen das Virus geschenkt. „Gleichförmige Ursachen haben gleichförmige Wirkungen. Je mehr also“ – so Wilhelm von Humboldt – die öffentliche Hand „mitwirkt, desto ähnlicher ist nicht bloß alles Wirkende, sondern auch alles Gewirkte.“²¹ Gesellschaftliche Prozesse können und sollen durch öffentliche Institutionen nicht präzise geplant, aber in notwendigen Voraussetzungen maßgeblich unterstützt werden. Ganz in diesem Sinne schreiben die europäischen Verträge vor, einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts zu bilden (Art. 3 Abs. 2 S. 1 EUV). Es geht darum, Rechte ohne staatliche Grenzen zu gewähren, die moderne soziale Staatlichkeit zu stützen und zuweilen auch zu mäßigen sowie überstaatliche europäische Infrastrukturen zu schaffen. Ein neues Regelwerk, eine neue Agentur oder Behörde garantieren keinen Erfolg. Wenn Europa und der Westen im wirtschaftlichen sowie kulturellen Wettbewerb mit China bestehen wollen, sollten sie auf ihre eigenen, auf die westlichen Werte setzen. Das sind nicht Pläne und vorgezeichnete Wege, sondern die moderne Staatlichkeit und überstaatliche Freiheit.

²⁰ U. von der Leyen, Rede zur Lage der Union – 2021, 15.9.2021, S. 4.

²¹ W. von Humboldt, Ideen zu einem Versuch, die Grenzen der Wirksamkeit des Staates zu bestimmen [1791], 2006, S. 30 f., 201 ff., Zitat: S. 31.

Der besondere Auftrag der Europäischen Union

Dieser freiheitliche Ansatz darf nicht gegen die Europäische Union und auch nicht gegen die Mitgliedstaaten gesetzt werden. Ganz im Gegenteil bedingen und ergänzen sich die drei Kraftquellen der Union – sie sind komplementär. Wenn die europäischen Organe eine eigene unmittelbare Politik betreiben, sollten sie im Bewusstsein der Meilensteine der Integration immer prüfen, ob überstaatliche Freiheiten und die Staaten gestärkt werden können. Nur dann wird es gelingen, akzeptierte europäische Standards zu setzen, die vielleicht auch einen globalen Einfluss gewinnen können. Die Subsidiarität und die Verhältnismäßigkeit, diese Kernprinzipien der Europäischen Union, sind wieder zu beleben.²² Dies aber ist gerade keine Absage gegen europäische Initiativen und Gesetze. Zuweilen sind auch neue europäische Detailregelungen notwendig, wenn Klimastandards gesetzt, Daten besser geschützt oder migrationsrechtliche Vorgaben vereinheitlicht werden. Technische Bereiche wie das einheitliche Umsatzsteuerrecht oder das Anliegen, europaweit eine E-Rechnung einzuführen, verlangen nach klaren, gelegentlich auch nach dichten europäischen Vorgaben. Allerdings ist auch dann die Freiheit wieder stärker zu schützen. Die Datenschutzgrundverordnung wird als europäische Errungenschaft gepriesen. Doch der erhoffte Erfolg in Europa und letztlich auch der Anspruch, einen weltweiten Standard zu setzen, blieben in weiten Teilen unerfüllt. Der wichtige Datenschutz bei der Nutzung des Internets wurde nicht hinreichend vorangebracht, durch zahlreiche Zustimmungsklicks die Freiheit aber im täglichen Erleben spürbar gehemmt. Freiheitlicher wäre ein neuer Standard gewesen, der die Daten schützt, den Unternehmen aber gleichzeitig einen hinreichenden Raum für ihre Geschäftsmodelle lässt. Nur wenn von diesem Standard abgewichen würde, müsste eine echte Einwilligung und nicht nur ein Zustimmungsklick eingeholt werden.

Die europäischen Organe sollten in bestimmten Feldern eine stärkere Rolle spielen. Weitere Hoheitsrechte für die Union drängen sich in den Bereichen der Sicherheit, der Flüchtlings- und Energiepolitik sowie dem Gesundheitswesen auf. Dann aber sind den Mitgliedstaaten spürbar neue Entscheidungsräume zu öffnen, damit sich alle drei Kraftquellen der Union entfalten. Es geht um das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung, um Subsidiarität und letztlich darum, die Union als das zu begreifen, was sie ist: eine komplementäre Gemeinschaft von Staaten.

Ganz in diesem Sinne sollte die Richtlinie wiederbelebt werden. In der Selbstbeschreibung des Europarechts ist sie das erste Regelungsinstrument der Union²³

²² Art. 5 EUV, Art. 23 Abs. 1 S. 1 GG; siehe hierzu die sog. *Timmermans Task Force*, Report of the Task Force on Subsidiarity, Proportionality and „Doing Less More Efficiently“, 2018.

²³ Protokoll (Nr. 30) über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit (1997), ABl. C 321, 29.12.2006, S. 308 ff., Nr. 6.

und eine folgerichtige Idee der europäischen Rechtsordnung. Ein Ziel wird zentral vorgegeben und so eine Einheitlichkeit im Ergebnis garantiert. Die Mitgliedstaaten können in den Umsetzungsakten den Eigenarten ihrer Rechtsordnungen, des Landes, der Geographie und Kultur Rechnung tragen. In den Debatten über die Umsetzung in den nationalen Parlamenten werden die Demokratie und die notwendige Akzeptanz für das Recht gestärkt. Doch erlässt die Europäische Union gegenwärtig auf eine Richtlinie mehr als 25 Verordnungen.²⁴ Und die wenigen Richtlinien, die in Kraft treten, sind letztlich keine. Sie gehen in der Sorge um die einheitliche Rechtsanwendung derart ins Detail, dass den Mitgliedstaaten kaum ein Umsetzungsraum in einer parlamentarischen Verantwortung bleibt.

Die Union hat sich bereits in den 1990er Jahren weitsichtig dem Kampf gegen den schädlichen Feinstaub verschrieben. Der anvisierte Gesundheitsschutz gewann allerdings erst über 20 Jahre später entscheidend an Kraft. Insbesondere auf Grund von Leitentscheidungen des Europäischen Gerichtshofs wurde das europäische Recht besser durchgesetzt.²⁵ Doch was war zuvor passiert? Die Mitgliedstaaten haben die detaillierten europarechtlichen Vorgaben in die nationalen Rechtsordnungen übertragen, ohne sich die Ziele zu eigen zu machen. Wäre jedoch – wie es das Vertragsrecht vorsah – in den 1990er Jahren eine echte Richtlinie erlassen und in wenigen Sätzen das Ziel vorgegeben worden, die Feinstaublasten zu reduzieren, wären in den dann notwendigen parlamentarischen Debatten in den nationalen Parlamenten, den Umsetzungsakten und insbesondere durch den so bewirkten Einfluss auf die Bevölkerung die Gesundheit deutlich besser geschützt worden.

Die Europäische Union sollte wieder echte Richtlinien und weniger Detailrecht erlassen, sich insgesamt auf ihre besondere überstaatliche Verantwortung besinnen. Kein Staat kann eine europäische Sicherheit garantieren oder auch überstaatliche Infrastrukturen bewirken. Es ist der besondere Auftrag der Union, bessere europäische Bahnverbindungen oder ein europaweites Energienetz zu initiieren – für einen entsprechenden Energie-Binnenmarkt und den notwendigen Ausbau erneuerbarer Energien. Im nachhaltigen Strom aus südlichen Ländern, in einer schnelleren Bahnfahrt zwischen Metropolen und in weiteren überstaatlichen Freiheitsprojekten wäre Europa unmittelbar erlebbar.

²⁴ Euro-Lex, Statistiken zu Rechtsakten, 2021 (<https://eur-lex.europa.eu/statistics/2021/legislative-acts-statistics.html>, September 2021).

²⁵ Grundlegend: EuGH, 25.7.2008, C-237/07, ABl C 236, 13.9.2008, S. 3 – Janecek.

Neues Freiheitsvertrauen, gegenseitiger Respekt, europäische Vorbilder

Insgesamt sollten die Mitgliedstaaten und die Europäische Union versuchen, in einem neuen Freiheitsvertrauen die eigene und besondere Kraft der Zivilgesellschaften zu beleben. Das ist ein anspruchsvolles Vorhaben. Hier gibt es keine Patentrezepte. Doch geht es insbesondere um Respekt, um europäische Vorbilder und insgesamt darum, das Vertrauen der Staaten und der Menschen in die Integration und die europäischen Projekte zu stärken.

Die Europäische Union gründet auf gegenseitigem Respekt. Die europäischen Organe achten die Identitäten der Mitgliedstaaten, die Grenzen der Integration und die Vielfalt der Zivilgesellschaften. Die Staaten wahren die gemeinsamen europäischen Werte und das Europarecht. Die Zivilgesellschaften tragen eine eigene Verantwortung für die Staatlichkeit und das Gelingen der europäischen Integration. Wer meint, den notwendigen Respekt einseitig auflösen zu können, verkennt die Eigenart der Union und gefährdet die europäische Integration. Die gegenwärtigen Fliehkräfte in Europa haben viele Ursachen, die oft in den einzelnen Mitgliedstaaten liegen. So beantworten der Austritt des Vereinigten Königreichs aus dem Staatenverbund und die Krisen in Ungarn und Polen vor allem mitgliedstaatliche Fragen. Doch muss die Europäische Union prüfen, ob sie in ihren Regeln, ihrem Verhalten, Ansprüchen und Reaktionen den notwendigen Respekt aufgebracht oder die Krisen verschärft hat, ob sie mehr an die eigene Macht oder den Staatenverbund dachte. Wer nach dem Brexit die Hoffnung äußert, das Vereinigte Königreich solle nun Schaden nehmen, und wer einen Mitgliedstaat zu einem Austritt aus der Union auffordert, handelt nicht im Geiste der Integration, sondern zerstörerisch – bei aller berechtigten Kritik gegenüber dem Brexit, Ungarn und Polen.

Die Europäische Union ist ein komplementäres Gebilde, das sich ersichtlich von einem Mitgliedstaat unterscheidet. Eine europäische Politik muss andere Wege einschlagen als eine Staatsregierung. Initiativen werden in Europa Erfolg haben, wenn sie die Unterschiede in den Staaten und Zivilgesellschaften hinreichend berücksichtigen und wenn sie beiden Kraftquellen ihren je eigenen Raum lassen. Einerseits sind Kompromisse für einheitliche Maßnahmen in den 27 Mitgliedstaaten zu finden, andererseits aber auch bewusst unterschiedliche Wege zuzulassen. Die Kommission sollte insgesamt mehr als Mittler agieren, möglichst differenziert und umsichtig argumentieren. Auch nur der Eindruck, die europäischen Organe würden von oben herab handeln oder zuvörderst die eigene Macht mehren wollen, beschädigt die europäische Integration.

Die Union und die europäischen Anliegen würden entscheidend belebt, wenn die europäischen Organe und Staaten mehr als bisher ein Vorbild geben. Das Europarecht ist in den 27 Mitgliedstaaten zu befolgen. Dieser für die Gemeinschaft essentielle Anspruch beginnt bei den europäischen Organen. Diese sollten das

Europarecht möglichst genau, fast penibel beachten, um so den Rechtsstaat, die notwendige Akzeptanz und das Vertrauen zu stärken sowie die Fliehkräfte in Europa zu schwächen. Nach Art. 6 Abs. 2 EUV tritt die Union der Europäischen Menschenrechtskonvention bei. Dieser Auftrag ist umzusetzen und nicht zu schwächen.²⁶ Die Europäische Zentralbank muss ihre Politik der Anleihenkäufe und niedrigen Zinsen deutlich näher an das Recht führen und differenzierter begründen – gerade wenn eine Inflation spürbar ist. Die gemeinsamen Schulden von „Next Generation EU“ werden politisch als solidarische Hilfen gerechtfertigt, um gestärkt aus der Krise hervorzugehen. Dieses Großprojekt ist auf eine klare rechtliche Grundlage zu stellen – sonst werden von vornherein Zweifel genährt, Kritiker gestärkt und das notwendige Vertrauen wird verspielt. Die öffentlichen Kredite sind zudem nicht als ein Akt der Generationengerechtigkeit auszuweisen. Die nächste Generation mag vielleicht von Next Generation EU profitieren, wenngleich die Staatsschulden in der Vergangenheit kaum der Zukunft gedient haben. Zunächst werden der kommenden Generation aber keine Früchte zugeteilt, sondern Rückzahlungslasten auferlegt. Diese ergänzen die gegenwärtigen Schulden und Zinsen, deren lähmende Last sich so intensiviert. Diese Last tritt zu den Bürden, die bereits jetzt in die Zukunft geschoben wurden – der Modernisierung der Infrastruktur, der atomaren Endlagerung, der Demographie insbesondere in den Sozialsystemen und des Klimaschutzes. Der ausgegebene „Generationenvertrag“ verschiebt – anders als proklamiert²⁷ – Lasten in die Zukunft.

Die Hoffnung ist, dass die europäischen Vorbilder die Union nach innen stärken, in bestimmten Bereichen aber auch nach außen wirken. Das wichtige Ziel des Klimaschutzes wird scheitern, wenn sich die Europäische Union vor allem als Vorreiter, nicht aber als Vorbild der Treibhausgasneutralität versteht. Das Eindämmen der Erderwärmung hängt davon ab, dass zahlreiche Staaten mitziehen. Deutschland ist für rund zwei Prozent, die Europäische Union für rund acht Prozent der weltweiten Treibhausgasemissionen verantwortlich. China, die USA, Indien und Russland verursachen gemeinsam rund 50 Prozent der Treibhausgase.²⁸ Nur wenn alle drei Kraftquellen der Union aktiviert sind, verdichtet sich die Chance, zu einem beachteten Vorbild zu werden – für den Klimaschutz und auch im Sinne der westlichen Werte.

²⁶ In diese Richtung aber weist der EuGH, 18.12.2014 – Gutachten 2/13 – EMRK.

²⁷ Insgesamt *U. von der Leyen*, Rede zum Aufbaupaket der EU, 27.5.2020.

²⁸ BMU, Klimaschutz in Zahlen, 2020, S. 12: China: 27,3 Prozent; USA: 13,7 Prozent; Indien: 6,3 Prozent; Russland: 4,6 Prozent.

Die besondere Kraft der Zivilgesellschaft und die westlichen Werte

Die Zivilgesellschaften, die Menschen, sind die wichtigste Kraftquelle der Union. Dieser Quelle dient es, wenn die europäischen Organe und Staaten Vorbilder sind, Respekt zeigen und versuchen, Vertrauen zu stiften. Hier wird eine Verbindung zu den westlichen Werten der Freiheit und der parlamentarischen Demokratie ersichtlich. Hätten die Kommissionspräsidentin und verschiedene Staatschefs zu Beginn der Pandemie im Europäischen Parlament und in nationalen Parlamenten über den Kampf gegen das Virus offen debattiert, wären bessere Maßnahmen ergriffen, insbesondere aber die notwendige Akzeptanz gefestigt worden. Hätten vergleichbare parlamentarische Generaldebatten über die Finanzkrise, die Zinspolitik der Europäischen Zentralbank, die Flüchtlingskrise, die Sicherheit, die Digitalisierung und den Klimaschutz stattgefunden, wäre besseres Recht gesetzt, die parlamentarische Demokratie und insbesondere das notwendige Vertrauen gestärkt worden.

Der Zusammenhalt in Europa wird durch Recht bestätigt, aber nicht gestiftet. Verbindende Werte, ungeschriebene Regeln im Umgang miteinander, Rücksichtnahme und Respekt sowie gemeinsame Überzeugungen sind gerade in Zeiten einer Krise, auch der Digitalisierung und des wachsenden Populismus wichtiger denn je. Europas Antwort auf die Krise und den globalen Wettbewerb sollte deutlicher lauten: Freiheit in Solidarität. Dann sind neue Unterschiede in den Staaten und Zivilgesellschaften nicht zu vermeiden, sondern willkommen. Denn Freiheit und Gleichheit im modernen Staat bedeuten auch, sich zu unterscheiden. Die Europäische Union setzt auf einheitliches Recht. Dabei ist sie in Vielfalt geeint. Um der Einigung, der Freiheit und der Demokratie Willen ist beides essentiell: einheitliches Recht und Vielfalt.