

Helmut Wagner

**DER AUSWEG AUS DER SACKGASSE.
DIE UNAUFSCIEBBARE VOLLENDUNG
DER EUROPÄISCHEN UNION**

Ich kann es nicht lassen. Bevor ich skizzieren werde, wie ich mir vorstelle, die EU durch einen „Schachzug“ funktionsfähig und attraktiv zu machen, möchte ich doch noch kurz die Argumentation von drei „Rettern“ der EU vorstellen. Das sind zwei hierzulande Wohlbekannte, der unverwüstliche Thilo Sarrazin und der leidenschaftliche Streiter Martin Schulz, sowie der einstige französische Außenminister Hubert Védrine. Sie haben sich kürzlich in Sachen Europa zu Wort gemeldet, und die Frankfurter FAZ hat ihnen dazu jeweils eine ganze Seite zur Verfügung gestellt.

Thilo Sarrazin hat seinerzeit, es ist erst sechs Jahre her, mit seinem Bestseller „Deutschland schafft sich ab“ die öffentliche Aufmerksamkeit auf sich gelenkt. Darin hat er behauptet, dass sich Deutschland in der EU überheben, nur draufzahlen würde. Auf diese Weise ärmer statt reicher werden würde und deshalb die Finger davon lassen sollte. Es sollte lieber, wie früher, seine eigenen Wege gehen. Nunmehr, im Jahre 2016, sagt er voraus, dass die „Rückkehr zu einem nationalen Grenzregime unvermeidlich“ sei¹. Sein heutiges Credo, das er in seinem Schlusssatz formuliert hat, lautet denn auch: „Effiziente Nationalstaaten wie Kanada, Singapur oder vielleicht auch Großbritannien werden in einer künftigen Weltgesellschaft immer ihren Platz haben, unabhängig von ihrer Größe. Ob dies auch für schlingernerde Hybriden wie die Europäische Union gilt, muss sich erst noch erweisen“. Was ich

¹ T. Sarrazin, *Die künftige Gestalt der Europäischen Union*, FAZ vom 6.07.2016, S. 18.

ihm indes gerne abnehme, ist seine Bemerkung: „Bewähren muss sich die EU in ihren konkreten Lösungsbeiträgen, nicht in verstiegenen Idealen“.

Martin Schulz ist dagegen von einem ganz und gar anderen Kaliber. Vom „Brexit“ tief erschüttert, hat er sich zunächst gefragt, wie es zur Abwertung der EU hat kommen können, da diese doch eine stattliche Reihe von Erfolgen vorzuweisen hat. Endlich, ziemlich zum Schluss, gelangt er zu der Erkenntnis, dass die verbreiteten Vorbehalte der EU gegenüber möglicherweise doch am „Nichtfunktionieren“ der EU liegen könnte. Was er, um dem abzuhelfen, fordert, ist einen „Neustart“ der EU. Der besteht seiner Ansicht nach darin, die „Europäische Kommission künftig zu einer echten europäischen Regierung umzubauen, einer Regierung, die der parlamentarischen Kontrolle des Europaparlaments und einer zweiten Kammer, bestehend aus den Vertretern der Mitgliedstaaten, unterworfen ist“². Leider verrät er uns nicht, wie das zu bewerkstelligen ist. Obwohl er doch so gut weiß, wie wir alle wissen, dass dieses hehre Ziel mit den alsbald 27 noch verbleibenden EU-Mitgliedern nie und nimmer zu verwirklichen sein wird. Dazu sind deren Interessen und Positionen bei weitem zu kontrovers; zumal aufgrund des zurzeit verbindlichen Lissabon-Vertrages bereits das Veto eines einzigen Mitgliedstaates genügt, um ein solches Projekt zum Scheitern zu verurteilen. Das hat er im Eifer des Gefechts, das er sich mit Gegnern und Abtrünnigen der EU in seiner Abhandlung ansonsten virtuos geliefert hat, offenbar ganz vergessen. Schade!

Bleibt noch, auch die Position von Hubert Védrine vorzustellen. Er schlägt nicht weniger vor, als die ganze „Maschinerie“, wie er die Brüsseler EU-Institutionen nennt, zunächst einmal zum Stillstand zu bringen; und „zwar für zwei volle Jahre“³. Danach würde es, wenn es nach ihm ginge, eine Zeitspanne von „Konferenzen“ geben, die im Endeffekt zu einer „Neugründung“ der EU führen würde. Wodurch diese sich auszeichnen, wie sie sich von der alten EU unterscheiden würde, darüber erfährt der Leser partout nichts, kein Sterbenswort. Sein kühner Schlusssatz lautet: „Es geht um die demokratische Wahrheitsprobe für ein historisches Projekt, das in sein Verderben läuft, falls es nicht grundlegend neu definiert wird“. Wie diese „Neudefinition“ der EU aussieht, das zu eruieren, hat Monsieur Védrine großzügiger Weise anderen überlassen.

Es ist für mich keine Frage, dass die von mir angestrebte Reform der EU, ihre politische Vollendung, nicht auf den Wegen und nicht mit den Mitteln erfolgen kann und realisiert werden wird, welche von Otto von Bismarck (1815–1898) in den Jahren von 1866 bis 1871 angewendet worden sind. In seiner Zeit ist es ihm in nur fünf Jahren gelungen, aus dem dahindämmernden Deutschen Bund einen vitalen deutschen Nationalstaat, eben das Deutsche Kaiserreich, zu schmieden. Wie aber kann geschehen, was muss alles passieren, dass aus der derzeitigen, krisengeplagten EU ein echter Staatenverbund geschaffen werden wird, der die konstitutionellen Mängel eines Staatenbundes nicht aufweist, sondern außenpolitisch hand-

² M. Schulz, *Mit Herzblut und Leidenschaft*, FAZ vom 4.07.2016, S. 6.

³ H. Védrine, *Radikaler Wandel oder Untergang*, FAZ vom 13.06.2016, S. 8.

lungsfähig und innenpolitisch attraktiv ist? Dies soll im Folgenden zu bedenken, versucht werden.

Zu erwägen ist zuvor aber noch, ob es nicht klug und möglich wäre, die EU in ihrem derzeitigen Zustand als Wirtschafts- und zumindest teilweise auch als Währungsgemeinschaft zu erhalten, d. h., es beim „Status quo“ zu belassen. Was dagegen spricht, ist erstens, dass dieser Zustand doch gerade als überaus unbefriedigend erachtet, gar vielen Europäern auch als Zwischenlösung und als Durchgangsstadium nicht behagt, sondern verworfen wird. Was zweitens dagegen spricht, ist, dass bei einem solchen Zustand Europas wohl oder übel, wie geschehen, der Ruf nach einer politischen Führungsmacht ertönen wird, ohne die ein politisch nicht vereinigt Europa offenbar nicht auskommt. Diese Rolle zu übernehmen, ist aber kein EU-Staat in der Lage, da die übrigen Mitglieder nicht willens sind, sich ihm freiwillig unterzuordnen. Nein, durch ein „Weiter so wie bisher“, würde die „Krise“ der EU zum Dauerzustand und durch ein politisches „Tohuwabohu“ nur noch verschlimmert werden. Wem ist damit geholfen? Der Untergang der EU wäre vorprogrammiert, würde unabwendbar sein. Sie ist nur, wenn überhaupt noch, durch eine entschlossene Reform ihrer politischen Struktur, ihrer Verfassung zu retten. Das ist meine These.

Was ermöglicht die EU-Verfassung? oder: Der verfassungsmäßige Weg zur Vollendung der EU

Es ist kein Zweifel, eine solche Reform der EU, wie sie hier ins Auge gefasst wird, läuft im Endeffekt auf einen neuen Europa-Vertrag hinaus, der den bestehenden Lissabon-Vertrag ablöst und eines fernen Tages der Zustimmung von allen dann der EU angehörenden Mitgliedstaaten bedarf. Die hier erwogene Reform ist aber verfassungsmäßig unter Berufung auf den Art. 20 des Lissabon-Vertrages durchaus auch möglich und zulässig. Darauf, diesen Weg zu erkunden und zu beschreiben, lasse ich mich hier zunächst ein.

Der Lissabon-Vertrag sieht nämlich ausdrücklich eine „verstärkte Zusammenarbeit“ der EU-Mitgliedstaaten vor. Wortwörtlich heißt es darin: „Eine Verstärkte Zusammenarbeit ist darauf ausgerichtet, die Verwirklichung der Ziele der Union zu fördern, ihre Interessen zu schützen und ihren Integrationsprozess zu stärken“⁴. Besser als mit diesen Worten lässt sich schwerlich ausdrücken, was mit der hier vorgeschlagenen Reform erreicht werden soll.

Eine solche Reform ist in dem Vertrag, der gegenwärtigen Verfassung der EU, an drei Bedingungen geknüpft. Erstens daran, dass der Beschluss zur „Ermächtigung einer Verstärkten Zusammenarbeit“ durch den Europäischen Rat erfolgt, der sich nach Art. 15 des Lissabon-Vertrages aus den Staats- und Regierungs-

⁴ R. Schwartmann (Hrsg.), *Der Vertrag von Lissabon*, [in:] *Textbuch Deutsches Recht*, Heidelberg 2008, S. 16f.

chefs der Mitgliedstaaten sowie dem Präsidenten des Europäischen Rates und dem Präsidenten der Kommission zusammensetzt. Zweitens daran, dass der Rat zu der Feststellung gelangt sein muss, „dass die mit dieser Zusammenarbeit angestrebten Ziele von der Union in ihrer Gesamtheit nicht innerhalb eines vertretbaren Zeitraums verwirklicht werden können“. Und drittens daran, dass „an der Zusammenarbeit mindestens neun Mitgliedstaaten beteiligt sind“.

Was hier in der Juristensprache als Voraussetzung einer EU-Reform statuiert worden ist, das läuft im Grunde darauf hinaus, dass eine solche Reform vom Europäischen Rat der EU beschlossen und gebilligt werden muss und nur von mindestens neun EU-Mitgliedern vorgenommen werden kann. Dass aber heißt, dass, wenn ich mich nicht irre, der Beschluss des Rates mit qualifizierter Mehrheit, nach Art. 16,4 mit mindestens 55% seiner Mitglieder, erfolgen muss und dass sich mindestens neun EU-Mitgliedstaaten an der Gründung eines „Kern-Europas“ beteiligen müssen. So bestimmen es die EU-Statuten. Sie müssen, wenn die Reform auf diesem Wege legal erfolgen soll, eingehalten werden. Sie stehen, wie zu zeigen sein wird, einer EU-Reform an Haupt und Gliedern nicht im Wege. Sie ermöglichen sie vielmehr.

Ob und wie das zu realisieren wäre, das soll im Folgenden unter drei Aspekten bedacht werden. Erstens unter dem Gesichtspunkt: Wer, welcher EU-Mitgliedstaat, könnte die Initiative zur Reform ergreifen? Zweitens, wer, welche EU-Mitgliedstaaten, mindestens neun von ihnen, könnten bereit sein, sich daran zu beteiligen? Und drittens, was könnte mit dieser Teilreform der EU bewirkt werden? Inwiefern könnte damit der EU insgesamt geholfen, könnte diese wieder flottgemacht werden?

Dabei, bei dieser Vermessung, werden wir notgedrungen auf bisher noch unerforschtem Felde agieren müssen. Was dabei aber stets zu bedenken ist, das ist meiner Ansicht nach, dass eben dies der einzige Weg ist, auf dem realistischer Weise derzeit eine Reform der EU zu verwirklichen wäre. Warum? Weil eine Neufassung des Lissabon-Vertrages derzeit, angesichts der Heterogenität der EU-Mitglieder und ihrer schwerlich zu vereinbarenden Interessen, gar nicht durchführbar ist. Zu diesem völlig unerwarteten, von den wenigsten begriffenen Dilemma, der Unfähigkeit, die eigene Verfassung zu novellieren, hat die so erfolgreiche Erweiterung der EU im Laufe ihrer nunmehr 64-jährigen Geschichte, wenn man diese mit der Gründung der Montanunion im Jahre 1952 beginnen lässt, geführt. Sie ist in eine Sackgasse geraten! Das ist denn auch wohl der Hauptgrund dafür, weshalb eine Reform von vielen als unmöglich angesehen und gar nicht erst versucht wird. Der hier aufgezeigte Weg, unter Berufung auf Art. 20 des Lissabon-Vertrages eine Reform der EU anzustreben, ist denn auch, wie ich es sehe, der einzige verfassungsmäßig gebotene und politisch mögliche Schachzug. Ihn zu erkunden und zu skizzieren, eben das soll nun dargelegt werden.

Wer macht den Anfang? oder: Wer geht voran?

Ich gehe davon aus, dass eine Reform der EU auf dem hier vorgeschlagenen Weg einer Initiative, eines Anstoßes bedarf. Das geschieht, wenn er erfolgversprechend sein soll, am besten von einem der größeren und angesehenen EU-Mitglieder. Welches von ihnen kommt dafür in Frage?

Es liegt nahe, dabei an Frankreich zu denken. Wer hat mit der Gründung der Montanunion den Anfang der Integration Europas gemacht? Es war Frankreich durch seinen damaligen Außenminister Robert Schuman! Wer könnte diesem Europa besser als jeder andere europäische Staat zu seiner politischen Vollendung, einem wahren und handlungsfähigen Staatenverbund, verhelfen, denn Frankreich? Allerdings hat dieses Frankreich in der Zeit als Pierre Mendes-France von 1954–1955 Ministerpräsident war, durch den Beschluss der Assemblée Nationale vom 30. August 1954, die Beratungen über den EVG-Vertrag von der Tagesordnung abzusetzen, auch dafür gesorgt, wie Michael Gehler es ausgedrückt hat, „das Projekt einer die EVG überwölbenden Europäischen Politischen Gemeinschaft (EPG) zu Grabe zu tragen“⁵. Insofern hätte Frankreich eigentlich allen Grund, wieder etwas gutzumachen, was es damals leichtsinniger Weise torpediert hat. Doch das derzeitige Verhalten seines gegenwärtigen Präsidenten François Hollande, der seit 2012 im Amt ist, lässt berechtigte Zweifel aufkommen, ob Frankreich derzeit gewillt ist bzw. in der Lage wäre, noch einmal eine Führungsrolle in Europa zu übernehmen.

Zu Bedenken ist dabei aber auch, dass es der französische Präsident François Mitterrand während seiner Amtszeit von 1981–1995 fertiggebracht hat, die Einführung einer europäischen Währung, des Euro, zu fordern und sie mitzuintitulieren. Sie ist dann, im Jahre 2002, ja auch tatsächlich erfolgt, nachdem ihre Urheber François Mitterrand und Helmut Kohl schon längst nicht mehr regierten. Ohne sie aber wäre es nie und nimmer zu ihr gekommen. Mitterrand tat diesen Schritt, wenn ich recht sehe, um die wachsende deutsche Vormachtstellung in Währungsfragen dadurch zu verhindern, dass er sich für die Schaffung einer europäischen Währung einsetzte, die nicht von Deutschland allein, sondern von allen Euro-Staaten, darunter auch Frankreich, kontrolliert wird. Deshalb hatte er keine Bedenken, sondern hat sich dafür eingesetzt, auch die eigene Währung zu vergemeinschaften. Ganz ähnliche Argumente könnten auch einen späteren französischen Präsidenten dazu bewegen, die eigene Außenpolitik zu vergemeinschaften, um auf diese Weise die politische Vormachtstellung Deutschlands in Europa zu verhindern. Gewissermaßen aus Notwehr!

In jedem Fall würde ich dazu raten, dass alles versucht werden sollte, auch Frankreich als EU-Reformer zu gewinnen und von den Reformbefürwortern zumindest als ersten Kandidaten einzuladen, sich an der Schaffung eines „Kern-Europas“ zu beteiligen. Das Zusammenspiel von Robert Schuman und Konrad

⁵ M. Gehler, *Europa – Von der Utopie zur Realität*, 4. Aufl., Innsbruck–Wien 2017, S. 113.

Adenauer hat bei der Gründung der Montanunion im Jahre 1952 funktioniert. Das Zusammenspiel zwischen Helmut Kohl und François Mitterrand hat zur Schaffung einer europäischen Währung im Jahr 2002 geführt. Warum sollte es dieser Koalition in anderer personeller Zusammensetzung nicht im Jahre x gelingen, auch das „Kunststück“ einer EU-Reform fertigzubringen, bei der es schließlich um nichts Geringeres als die Rettung der EU geht?

Natürlich kommt neben Frankreich auch die Bundesrepublik Deutschland als Initiator einer EU-Reform in Frage. Das liegt auf der Hand, ist meiner Ansicht nach selbstverständlich. Dazu, um das ins Auge zu fassen, bedarf es keiner in Einzelheiten gehenden Begründung, die gesamte deutsche Geschichte, alles, was darin auf seinem Konto steht, legt es nahe, es zum Anwalt einer Reform zu machen, welche bezweckt, die eigene Existenz durch die Erhaltung und Vollendung der EU zu sichern. Sie nicht erneut durch eigene nationale Eskapaden aufs Spiel zu setzen!

Wer könnte als Anwalt einer EU-Reform auf deutscher Seite fungieren? Die Bundeskanzlerin Angela Merkel zeichnet sich in meinen Augen eher als Bewahrerin und Verbesserin des Status quo aus, denn als jemand, der auftrumpft und unbedingt in die Geschichte einzugehen bestrebt ist. Sie mag eine tapfere Taktikerin sein, eine Visionärin ist sie nicht. Obwohl sie gezeigt hat, dass sie auch für Überraschungen gut ist, wenn sie davon überzeugt ist, dass das, was sie tut, ihrem Land frommt und ihre Stellung stärkt. Von ihr ist, wenn ich recht sehe, keine Eigeninitiative in Sachen EU-Reform zu erwarten. Aber ich schließe nicht aus, dass sie sich dafür erwärmen könnte und in vorderster Front stehen würde, sofern sie davon überzeugt werden könnte, dass es sich dabei um die Rettung Europas handelt und dass ihr dabei, als ihre letzte Großtat, bevor sie zwangsläufig abtritt, eine entscheidende Rolle zukäme.

Die zweitstärkste politische Kraft wird derzeit in Deutschland durch den Vizekanzler und Wirtschaftsminister Siegmund Gabriel repräsentiert. Er ist bisher nicht als jemand, der sich um Europa Sorgen macht, aufgefallen. Er ist zurzeit voll damit beschäftigt, seine Partei, die SPD, zusammenzuhalten und sie auf bessere Zeiten zu vertrösten. Hinter ihm ist niemand zu sehen, der sich spontan für eine EU-Reform einsetzt, von Martin Schulz einmal abgesehen. Der schwadroniert lustig vor sich her. Dieses harte Wort erlaube ich mir zu gebrauchen, weil er der EU, wie ich dargelegt habe, eine Regierung verordnet hat, zu der sie sich in ihrem derzeitigen Zustand auch beim besten Willen gar nicht aufrufen kann, wie er nur zu gut weiß. Obwohl ich davon ausgehe, dass die deutsche SPD dabei sein wird, wenn es um das Überleben der EU geht. Dann, wenn die Reform ins Rollen kommt, wird sie in vorderster Front mitmachen, nur eine Initiative dazu wird von ihr derzeit wohl nicht ausgehen.

Wenn man in der amtierenden Bundesregierung unter den 16 Kabinettsmitgliedern jene sucht, die als „Europäer“ aufgefallen sind, dann sind es lediglich zwei, die sich als solche einen Namen gemacht haben: der Finanzminister Wolfgang Schäuble und die Verteidigungsministerin Ursula von der Leyen. Sie kämen

wohl in der Tat als Anstifter und Trommler einer EU-Reform infrage. Sie genießen beide ein hohes Ansehen, verfügen auch über Macht und Einfluss, sind aber durch ihre Ämter voll ausgelastet. Dennoch sind sie es, die meiner Ansicht nach als „Anschieber“ einer EU-Reform infrage kommen. Wer könnte außer ihnen sonst noch den Stein ins Rollen bringen? Sie wären wohl in der Lage, die Bundesrepublik Deutschland zum Vorkämpfer, zur Speerspitze einer vollendeten und lebensfähigen EU zu machen. Sie müssten sich dafür nur engagieren und ins Horn stoßen!

Der besondere Charme dieser Rolle Deutschlands bestände darin, dass ausgerechnet das zur Zeit stärkste Land der EU bereit wäre, seine unlängst erst wiedererlangte außenpolitische Souveränität aufzugeben, sie mit anderen zu teilen; denn genau darum geht es bei dieser Reform. Auch die Außenpolitik, die bislang von der Vergemeinschaftung ausgenommen worden war, würde fortan gemeinsam ausgeübt, nicht mehr in Alleingängen betrieben werden. Das fällt stärkeren Staaten naturgemäß schwerer als kleineren. Die ersteren glauben nämlich in der Regel, dass sie dabei etwas opfern müssten; während das den letzteren in der Regel leichter fällt. Sie können für sich allein ohnehin außenpolitisch wenig bis nichts ausrichten, werden dabei also, wenn sie an den Entscheidungen der Gemeinschaft beteiligt sind, eher gewinnen als verlieren. Aber bei Licht betrachtet und nicht von historischer Befangenheit geblendet, können alle EU-Mitgliedstaaten, die großen wie die kleinen, heutzutage allein nichts bewirken, außer Unruhe zu stiften und für politisches Tohuwabohu zu sorgen. Nur gemeinsam werden sie ernstgenommen, können sie etwas erreichen. Aber wenn Deutschland bereit wäre, diesen Schritt als erster zu gehen, also allen anderen voranzugehen, wäre das in der Tat sensationell, bahnbrechend und, nicht zu vergessen, auch ruhmvoll.

Die Frage ist natürlich, ob die Einsicht in die Notwendigkeit einer gemeinsamen europäischen und nicht nationalen Außenpolitik im heutigen Deutschland tatsächlich vorhanden ist bzw. wie sie vermittelt werden könnte; denn sie verstößt in der Tat gegen die allgemeine Gewohnheit. Es ist im Laufe der Zeit zur festen Überzeugung vieler geworden, dass jeder Staat allein für sich verantwortlich ist und über die Mittel verfügen muss, um seine Existenz zu sichern. Diese Überzeugung ist tief verankert, aus historischen Gründen ganz besonders in West- wie in Osteuropa, aber sie ist für das Europa von heute grundfalsch. Warum? Weil sie egoistisch und gefährlich ist. Egoistisch deshalb, weil diese Einstellung, nämlich das eigene Volk zu überschätzen und andere Völker zu verachten, sich in aller Regel nicht ausgezahlt hat. Und gefährlich deshalb, weil die Existenzsicherung des eigenen Staates in Europa heute nicht im Alleingang, sondern nur gemeinsam erfolgversprechend ist. Der Gemeinschaft von Staaten den Rücken zu kehren, sie gar zu verlassen, ist nachgerade selbstmörderisch, führt in jedem Fall ins historische Abseits, nicht ins nationale Paradies.

Wohin nationale Alleingänge geführt haben und jetzt wieder unweigerlich hinführen werden, das lehrt ein Blick in die Geschichte Europas und jetzt auch der Zustand der EU. Nur noch gemeinsam und dies nicht nur in ökonomischen,

sondern auch in politischen Belangen, sind die inneren und äußeren Probleme der europäischen Staaten zu meistern. Dazu aber bietet eine vollendete EU den Rahmen. Sie ist unter Berufung auf Art. 20 des Lissabon-Vertrages über eine Verstärkte Zusammenarbeit, an der sich mindestens 9 EU-Mitglieder beteiligen, für einen Teil der EU-Mitglieder zu verwirklichen. Andere EU-Mitglieder können und werden dem einmal geschaffenen „Kern-Europa“ später, wenn sich die verstärkte Zusammenarbeit bewährt, wenn sie ihre Probe bestanden hat, beitreten, so dass im Endeffekt alle EU-Mitglieder diesem Kern-Europa angehören werden.

Es ist in diesem Zusammenhang einigermaßen überraschend, dass sich, wie kürzlich ermittelt worden ist, über 80% der deutschen Bürger für die EU und damit für ihr Überleben ausgesprochen haben. Das ist ein hoffnungsvolles Zeichen. Wenn die EU in ihrem derzeitigen desaströsen Zustand schon so viel Zuspruch in Deutschland erhält, dann ist wohl kaum daran zu zweifeln, dass die Deutschen dabei sein werden, wenn ihnen der Weg zur Rettung der EU gezeigt wird und sie die Möglichkeit haben, daran mitzuwirken. Das ist jedenfalls ein Befund, der die Chancen der EU-Rettung erhöht und bei dieser schwierigen Geburt außerordentlich hilfreich sein könnte. Demgegenüber gibt es aber auch andere Zahlen, die einem Angst einjagen können. Matthias Buth hat gerade herausgefunden, dass sich in Italien angeblich 58, in Frankreich 55, in Polen 41 und in Deutschland 40%, in Griechenland sogar 68%, für ein Referendum über die Zugehörigkeit zur EU ausgesprochen haben und also, wie anzunehmen ist, mit einem Austritt liebäugeln. Wenn nicht bald etwas geschieht, davon ist demnach wohl auszugehen, dürfte der Auflösungsprozess der EU unaufhaltsam sein.

Gewiss wird es auch vielen Deutschen schwerfallen, sich für den hier vorgeschlagenen Weg einer EU-Reform zu begeistern und sie zu unterstützen. Für viele von ihnen wäre es ein Sprung ins Ungewisse. Sie wehren sich dagegen, dass es in der Zukunft keine eigene deutsche Außenpolitik mehr geben soll, wollen das nicht wahrhaben. Aber für jeden Einsichtigen dürfte doch klar sein, dass es gegenwärtig nur zwei Auswege für die Rettung der EU gibt, wenn man dieses Ziel nicht aufgibt, sondern an ihm festhält: Entweder versucht der stärkste europäische Staat, Europa à la Bismarck – wie er es mit Deutschland getan hat – mit sanfter Gewalt zu einigen. Davon sollten die Deutschen, wie ich finde, gefälligst die Finger lassen. Das ist in der jüngeren deutschen Geschichte zweimal versucht worden. Einmal, 1914, vom deutschen Kaiser Wilhelm II (1859–1941) und zum anderen, 1939, vom deutschen Führer Adolf Hitler (1889–1945). Es stimmt zwar, dass die Deutschen, die daran beteiligt waren, beide Kriege so nicht wahrgenommen haben, aber ihre Nachbarn und das weitere Ausland hat sie genau so in Erinnerung, als Versuche, die deutsche Vorherrschaft in Zentraleuropa durchzusetzen und zu sichern. Wenn sie siegreich gewesen wären, hätte es in der Tat, wohl oder übel, zu einem einigen, von Deutschland beherrschten Europa geführt. Ob das wirklich so schrecklich gewesen wäre, wie es von vielen erwartet worden ist, kann man, im Hinblick auf den ersten Versuch, wenn auch nicht

beim zweiten, bezweifeln, sofern man dabei die deutsche Vereinigung von 1871 vor Augen hat.

Es ist dazu, Gott sei Dank, nicht gekommen, nur unendlich viele Opfer haben diese beiden Versuche gekostet. Oder aber, das ist der andere, weniger kostspielige Weg, Deutschland verzichtet auf eine eigene Außenpolitik, stimmt sie mit seinen Partnern, vorerst einmal mit acht von ihnen, ab und betreibt sie gemeinsam mit ihnen – à la Robert Schuman, Konrad Adenauer und De Gasperi, nämlich gemäß freiwilliger Übereinkunft und gegenseitigem Vertrauen. Diese Vorschusslorbeeren bedürfen aber, um sich auszu zahlen, unbedingt eines organisatorischen Rahmens, einer sie praktizierenden politischen Gemeinschaft.

Was an diesem Verfahren, einer gemeinsamen Politik von Staaten anstatt einer Vielzahl von Politiken jedes einzelnen Staates, so schrecklich und abstoßend sein soll, weiß ich nicht. Eine einheitliche Außenpolitik wird schließlich in den Vereinigten Staaten von Amerika, den USA, die aus einer Vielzahl von Bundesstaaten bestehen, seit über zweihundert Jahren praktiziert. Es hat funktioniert und funktioniert auch heute, ohne dass es beanstandet wird. Die amerikanischen Bundesstaaten fühlen sich jedenfalls nicht vergewaltigt, nicht unterdrückt. Ein Gleiches lässt sich auch von der Bundesrepublik Deutschland sagen. Ihre beiden großen Bundesländer, Bayern und Nordrhein-Westfalen, wie auch die kleineren unter ihnen, haben bislang keinen Grund gehabt, eine eigene Außenpolitik zu betreiben, sondern sind mit einer gemeinschaftlichen deutschen Außenpolitik in der Regel ganz gut gefahren. So und nicht anders wird es auch Frankreich und Deutschland wie den anderen EU-Staaten ergehen, wenn es eine europäische Außenpolitik gibt, die von der Europäischen Kommission ausgeübt und vom Europäischen Rat der Mitgliedstaaten wie vom Europäischen Parlament kontrolliert wird – ganz so, wie Martin Schulz es weit vorausschauend gesagt hat.

Daran ist wahrlich nichts Waghalsiges, Furchterregendes und Riskantes. Es ist der Normalfall in allen Bundesstaaten der Welt. Warum sollte es nicht auch im Staatenverbund der EU praktiziert werden? Was in ihr dagegen passiert, ist, dass gegenwärtig 28 EU-Mitgliedstaaten ihre jeweils eigene Außenpolitik betreiben, dass es zu gemeinsamen Entscheidungen nur dann kommt, wenn alle einer Meinung sind, ein einziger Abweichler genügt, um sie zu verhindern. Das ist gerade so, als ob die amerikanische Außenpolitik von ihren 50 Bundesstaaten, die deutsche Außenpolitik von 16 Bundesländern bestimmt würde. Das Resultat wäre ein totales Tohuwabohu, wie es derzeit in der EU die Regel ist. Mit dem Verzicht auf die außenpolitische Kompetenz würden die EU-Mitglieder an ihrem Status als Gründer, Herren und Bewahrer der EU nichts einbüßen, sie würden sie aber funktionsfähig machen, was sie derzeit nicht ist. Durch ihre Weigerung, die Kompetenz der Außenpolitik abzugeben, setzen sie die Existenz der EU aufs Spiel. So einfach ist die Rechnung!

Mit ihrer Weigerung, eben das zu tun, ruinieren die EU-Mitgliedstaaten ihr eigenes Werk, die EU. Es liegt an ihnen: Wenn sie sich nicht aufraffen und den

Schritt zu einer gemeinsamen Außenpolitik nicht tun, verabschieden sie die EU. Das ist nicht nur zu befürchten, das ist der unvermeidliche Lauf der Dinge.

Wer wird mitmachen?

oder: Wer macht die Neuner-Runde voll?

Die Frage bleibt zu beantworten, welche EU-Mitgliedstaaten könnten sich zu einer verstärkten Zusammenarbeit entschließen? Dazu bedarf es, um sie zu verwirklichen, mindestens neun von ihnen. Wer könnten die erforderlichen acht weiteren Kandidaten sein?

Wenn ich mich in West- wie in Osteuropa unter den dafür infrage kommenden EU-Mitgliedstaaten umsehe, dann kommen dafür – außer Österreich, das ich aus noch zu erklärendem Grunde für erste Wahl halte – drei westeuropäische Staaten, nämlich die Niederlande, Belgien und Luxemburg sowie drei osteuropäische Staaten, nämlich Litauen, Lettland und Estland, infrage. Dazu würde ich als achten Staat gern noch Polen rechnen. Es hätte, wenn ich die Stimmung der polnischen Bevölkerung richtig einschätze, sehr wohl einen Anspruch darauf, diesen Platz einzunehmen. Aber die derzeitige polnische Regierung unter ihrem Mentor Jarosław Kaczyński wird dabei wohl nicht mitmachen. Was allerdings nicht ausschließt, dass Polen, wenn es um die Rettung Europas geht, alsbald wieder dabei sein wird. An seiner Stelle könnten dafür vorerst auch Finnland oder Dänemark in die Bresche springen. Das wäre in meinen Augen eine imposante und für den Anfang durchaus ausreichende Gruppe, eine verschworene Gemeinschaft zur Rettung der EU.

Diese reformwilligen EU-Mitglieder könnten nach einer kurzen Konferenz mit dem etwa wie folgt verfassten „Wiener Protokoll“, – bitte nicht „Berliner Protokoll“ – weltweit für Furore sorgen:

Wir, die nachfolgend aufgeführten neun EU-Mitgliedstaaten, ... gründen hiermit im Rahmen der Europäischen Union und im Einklang mit dem Lissabon-Vertrag eine politische Gemeinschaft, genannt „Kern-Europa“, welche beschlossen hat, ab sofort eine gemeinsame Außenpolitik auszuüben, und laden alle anderen EU-Mitgliedstaaten ein, sich uns anzuschließen. Damit gedenken wir, die Integration Europas zu einem handlungsfähigen und verlässlichen neuartigen Staatenverbund zu vollenden. Der Regierungssitz unserer politischen Gemeinschaft ist die ehrwürdige Stadt Wien.

Ich würde es sehr begrüßen, wenn die ersten offiziellen Einladungen zur Mitgliedschaft in der politischen Gemeinschaft „Kern-Europa“ an Frankreich und an Polen ergehen würden. An den Antworten dieser beiden Staaten wäre ich höchst interessiert. Der Clou dieses Gründungsprotokolls ist natürlich die Wahl von Wien zum Sitz der europäischen Regierung. Warum Berlin dafür nicht infrage kommt, brauche ich hier nicht näher zu erklären. Es wäre in meinen Augen der Tod des ganzen Unternehmens. Warum ich dafür plädiere, den Regierungssitz nicht nach Brüssel zu verlegen, ist, dass es Gründe genug gibt, beide europäische Institutio-

nen, die Brüsseler wie die Wiener, jedenfalls für eine gewisse Zeit lang voneinander abzusetzen. Wo und wann sie schließlich beide zusammengefasst werden, das kann dann entschieden werden, wenn die Zeit dafür reif ist. Hierbei gehe ich davon aus, dass die erforderliche „Ermächtigung“ durch den Brüsseler Europäischen Rat zur Bildung einer Gruppe von EU-Mitgliedstaaten, die zu einer „Verstärkten Zusammenarbeit“ bereit und in der Lage ist, auf keine Schwierigkeiten stoßen wird. Dafür genügt, wie gezeigt, eine qualifizierte Mehrheit des Rates. Sie sollte unter allen EU-Mitgliedstaaten, wenn auch aus ganz und gar verschiedenen Erwägungen, un schwer zu erreichen sein.

Es ist mir klar, dass diese politische Organisation, hier kurz „Kern-Europa“ genannt, eines eigenen organisatorischen Statuts bedarf. Darin wird ihre eigene Struktur wie auch die Beziehungen zu anderen, vornehmlich in Brüssel ansässigen europäischen Institutionen, wie der Europäischen Kommission, dem Europäischen Rat und dem Europäischen Parlament, verbindlich geregelt werden. Sich damit jetzt und hier zu beschäftigen, halte ich für nicht angebracht. Das bedarf einer neuerlichen Abhandlung. Ich denke, dass sich der Schwerpunkt der politischen Entscheidungen langsam von Brüssel nach Wien verlagern wird. Doch das hängt davon ab, ob und wie die „Kern-Europa-Organisation“ wächst und gedeiht. Das vorauszusagen, fühle ich mich außerstande. Das wird sich meiner Ansicht nach von selbst ergeben. Kommt Zeit, kommt Rat!

Es geht nicht nur um die Zukunft Europas! oder Die Neuartigkeit der EU

Was mir an dieser Stelle jetzt nur noch bleibt, ist, das Projekt der EU, dem ich hiermit zu seiner Vollendung verhelfen möchte, ein wenig näher zu beschreiben. An Hinweisen auf die Besonderheiten der EU hat es in diesem Text zwar nicht gemangelt. Um aber jede Verwirrung zu vermeiden, fasse ich hier noch einmal, so kurz, wie nur möglich, zusammen, was ich in petto habe.

Das Neuartige an der EU ist in meinen Augen, dass sie, wenn vollendet, nicht ein Staatenbund wäre, in dem die Mitglieder auch weiterhin, wie zuvor, souverän sind. Das ist die EU derzeit, zumindest in außenpolitischen Fragen und Entscheidungen, noch immer, trotz aller erfolgten Integrationsschritten. Wenn man die Mängel dieser Organisationsform beseitigen will, könnte man sie, wovon viele ausgegangen sind und wohl auch noch ausgehen, in einen Bundesstaat umwandeln. In ihm haben die Mitglieder, wie etwa die Bundesstaaten der USA und die Bundesländer in Deutschland zeigen, eine eigene Existenz, sie haben auch eine eigene parlamentarische Vertretung, in der USA im Senat, in Deutschland im Bundesrat, aber sie sind ansonsten machtlos, lediglich ausführende Organe. Das ist bei einem Staatenverbund, wozu die EU, wenn sie vollendet sein wird, gehört, anders. Hier sind die Mitgliedstaaten, auch wenn sie einzelne Kompetenzen

abgetreten haben, nicht nur die Gründer, sondern auch weiterhin die Herren der Verfassung. Sie alleine bestimmen und nicht irgendeine Zentrale bestimmt, welche Kompetenzen vergemeinschaftet, also gemeinsam ausgeübt werden, und welche bei ihnen verbleiben. Das ist von ihnen in Verträgen, zuletzt, 2007, im Vertrag von Lissabon, der die derzeit gültige Verfassung der EU ist, einstimmig und verbindlich beschlossen worden.

Eben dies, dass die Mitgliedstaaten das letzte Wort in Verfassungsfragen haben, die Herren der Verfassung sind und bleiben, ist das Markenzeichen eines Staatenverbundes. Diese politische Gemeinschaftsform hat es bislang noch nicht gegeben. Sie ist neuartig, ein Unikat. Es ist, wie ich finde, kein Wunder, dass souveräne Staaten nur unter diesen beiden Bedingungen – ihrer konstitutionellen Aufwertung sowie dem verfassungsmäßigen Recht, wie es in Art. 50 des Lissabon-Vertrages verankert ist, aus dem Staatenverbund jederzeit austreten zu können – bereit sind, in ihn einzutreten. Diese beiden verbindlichen Klauseln bietet nur ein Staatenverbund und keine andere ansonsten noch existierende politische Gemeinschaftsform ihren Mitgliedern. Solange die Verfassung der EU durch Verträge der Mitgliedstaaten gestiftet wird, die der Zustimmung aller bedarf, sind sie gemeinsam der Souverän der EU. Ob sie sich in der Zukunft auch zu Entscheidungen in Verfassungsfragen mit qualifizierten Mehrheiten durchringen werden, um Verfassungsnovellierungen, die derzeit nahezu unmöglich sind, durchführen können, wird sich zeigen. Das würde aber am Status der Mitgliedstaaten als Gründer und Hüter der EU nichts ändern. Das ist und bleibt ihr Monopol, das zeichnet sie aus, das gibt es sonst in keiner Verfassung, nur im Unikat eines Staatenverbundes bzw. einer Staatenunion, um den deutschen Begriff in andere Sprachen übersetzbar zu machen,

Deshalb erachte ich diese europäische Erfindung auch für alle anderen kontinentalen Zusammenschlüsse von verschiedenen Völkern, wenn sie nicht gewaltsam, sondern freiwillig geschehen, als Vorbild zur Nachahmung. So gesehen, behaupte ich kühn, dass die Staatenunion, wie sie in einer vollendeten EU praktiziert würde, eine große Zukunft hat.