

# WIDER|SPRUCH

In: Widerspruch Nr. 36 Perspektiven postnationaler Demokratie (2001), S. 8-15

Autor: *Manuel Knoll*

Artikel

**Manuel Knoll**

**Perspektiven postnationaler Demokratie in Europa**

Liest man Joschka Fischers Berliner Rede „Vom Staatenbund zur Föderation – Gedanken über die Finalität der europäischen Integration“ vor dem Hintergrund der Ergebnisse des EU-Gipfeltreffens in Nizza, so bestätigt sich, daß der deutsche Außenminister in dieser Rede weniger eine „persönliche Zukunftsvision“, sondern sein politisches Programm entfaltet hat. Das ist Grund genug, sie aus diesem Blickwinkel nochmals eingehend zu analysieren und nach den Voraussetzungen der Verwirklichung der von Fischer angestrebten „Europäischen Föderation“ zu fragen. Das heißt nichts anderes, als über Möglichkeiten der Dekonstruktion der nationalen Identitäten und der Konstruktion einer europäischen Identität und Demokratie nachzudenken.

## *1. Nizza und Post-Nizza*

Seit dem Zerfall der Sowjetunion und des Ostblocks erleben die Nationalbewegungen in Ost- und Mitteleuropa eine Renaissance. Apologeten des Nationalstaates sprechen sogar von einer weltgeschichtlich neuen Phase der Nationalstaatsbildung. Damit einher geht der Transformationsprozeß der ehemals sozialistischen Staaten zu demokratischen Marktwirtschaften. Nachdem die NATO schon am 12. März 1999 Polen, Ungarn und Tschechien als Auftakt ihrer Erweiterung nach Osten aufgenommen hat, sind vor kurzem auch von der Europäischen Union (EU) die Weichen für die Osterweiterung gestellt worden. Das am 11. Dezember 2000 in Nizza beendete Gipfeltreffen hatte die Reform der europäischen Institutionen zum Ziel,

so daß die Gemeinschaft auch nach der Aufnahme von zwölf neuen Mitgliedern entscheidungs- und arbeitsfähig bleibt. Das bescheidene Resultat ist jedoch ein Minimalkompromiß, der die Handlungsfähigkeit einer gesamteuropäischen Union keineswegs sicherstellt und das vielbeklagte europäische Demokratiedefizit kaum verringert. Als Ursache lassen sich unschwer die besonderen Interessen der nationalen Demokratien ausmachen. Einige Beobachter sprechen sogar von der „Wiedergeburt des Nationalismus“ in Nizza.<sup>1</sup>

Warum kann der Kompromiß von Nizza die Handlungsfähigkeit einer erweiterten EU nicht gewährleisten? Schließlich ist im *Ministerrat* doch bei immerhin 35 von insgesamt über 70 Vertragsartikeln der EU-Politik der Übergang zu Mehrheitsentscheidungen gelungen. Auch wenn das, rein quantitativ betrachtet, die Hälfte ist, vernachlässigt diese Sichtweise die Vielzahl von zweit- und drittklassigen Punkten, wie beispielsweise Verfahrensordnungen für EU-Institutionen, für welche der Zwang zur Einstimmigkeit abgeschafft wurde. Bei den wichtigsten Artikeln lassen sich die Handlungsblockaden einer erweiterten EU sogar den jeweiligen nationalen Demokratien als verantwortlichen Urhebern zuordnen. So gelang es dem deutschen Kanzler und seinem Außenminister in der *Asyl- und Einwanderungspolitik* die Einstimmigkeit bis zu einer wiederum einstimmig zu beschließenden gemeinsamen Politik auf diesem Feld aufrechtzuerhalten. Großbritannien verteidigte das Vetorecht erfolgreich in der *Steuer- und Sozialpolitik*, Frankreich weitgehend in der *Handelspolitik* und Spanien setzte durch, daß die Einstimmigkeit für die *Struktur- und Regionalförderung* bis 2007 aufrecht erhalten wird. Bedenkt man, daß bei einer Ausweitung der Mitgliederzahl auch die Wahrscheinlichkeit steigt, daß zumindest ein Staat von seinem Vetorecht Gebrauch macht und daß aus demselben Grund auch ein zukünftiger Übergang zu Mehrheitsentscheidungen in Politikbereichen schwerer zu erzielen sein dürfte, erkennt man unschwer die reduzierte Handlungsfähigkeit einer erweiterten EU. Erschwerend hinzu kommt noch: Die Schwelle für eine qualifizierte Mehrheit im Ministerrat wird von derzeit rund 71 % der Stimmen in einer erweiterten Gemeinschaft auf etwa 73,5 % angehoben. Das wäre nicht sonderlich gravierend, hätten nicht auch noch

---

<sup>1</sup> So etwa die Süddeutsche Zeitung in einem Interview mit dem EU-Kommissar für Auswärtige Angelegenheiten Chris Patten, „Europa braucht ein zweites Parlament“, SZ, 27. Dezember 2000, 12.

die kleinen und die großen Nationen jeweils ihre neuen Möglichkeiten, Entscheidungen zu blockieren. Ein Mehrheitsbeschluß kommt künftig nur zustande, wenn die einfache Mehrheit der Mitgliedstaaten, bei 27 also mindestens 14, zustimmt und wenn er mindestens 62 % der EU-Bevölkerung widerspiegelt. Letzteres kann auf Antrag jedes Staates überprüft werden und ermöglicht es dem bevölkerungsreichen Deutschland, mit nur zwei großen Partnern alle neuen Beschlüsse zu verhindern.

Die Praxis-Blockaden einer erweiterten EU lassen sich nicht nur in den Nizza-Plänen für den Ministerrat, sondern auch in denen für die *Kommission* lokalisieren. So sind bereits die derzeit zwanzig Kommissare für effektives Arbeiten zu viele.<sup>2</sup> Statt aber die von Deutschland und Frankreich angestrebte schlankere Kommission auf den Weg zu bringen, die durch ein Rotationssystem verwirklicht werden könnte, wird die Anzahl der Kommissare bis auf 27 anwachsen. Und dies obwohl die fünf größeren Staaten ab 2005 auf ihren zweiten Kommissar verzichten wollen. Erst wenn die Gemeinschaft auf 27 Mitglieder angewachsen ist, soll über eine Verringerung der Zahl der Kommissare verhandelt werden. Da das Prinzip „Ein Nationalstaat – ein Vertreter in der Kommission“ aber einstimmig abgeschafft werden muß, ist wohl eher nicht damit zu rechnen. Geplant ist jedoch auch, daß der Präsident der EU-Kommission in Zukunft vom Ministerrat mit qualifizierter Mehrheit gewählt wird und daß seine Befugnisse gegenüber den Kommissaren erweitert werden. Ob dadurch allerdings die Funktionsmängel einer aufgeblähten Kommission kompensiert werden können, bleibt abzuwarten.

Wie ist in Anbetracht der zumindest fragwürdigen Handlungsfähigkeit einer erweiterten Gemeinschaft das ebenso angestrebte Ziel einer weiteren *Vertiefung* zu beurteilen? Einiges spricht dafür, daß die Minireform von Nizza dem etwa von der deutschen Bundesregierung für notwendig erachteten größeren Umbau der Gemeinschaft nicht förderlich sein dürfte. Die Deutschen haben zwar in Nizza durchgesetzt, daß im Jahr 2004 eine neue Regierungskonferenz stattfinden wird. Auf dieser soll über die zukünftige Gestalt der EU und über die Abgrenzung der Kompetenzen zwischen der Gemeinschaft, den Nationen, den Regionen und dem Europäischen Parlament verhandelt werden. Die Frage ist nur, wieviele der Anwärter bis dahin die

---

<sup>2</sup> S. Ulrich: „Europa und die Gefahr der Größe“, in: SZ, 12./13. Februar 2000, 14.

wirtschaftlichen und politischen Aufnahmekriterien erfüllt haben werden, die 1993 in Kopenhagen festgelegt wurden. Zu erwarten ist, daß 2004 zumindest einige der Kandidaten der ersten Gruppe – Estland, Polen, Slowenien, Ungarn, Tschechien und Zypern – das europäische Haus bereits bezogen haben werden. Wie schon dargelegt, reduziert sich damit jedoch die Beschlußfähigkeit der Gemeinschaft sowohl auf der Ebene des Ministerrats als auch auf der des Europäischen Rats der Regierungschefs, was die Einigung auf eine größere Reform erschweren wird. Zudem könnten 2004 einige Mitglieder der zweiten beitrtrittswilligen Gruppe – Bulgarien, Lettland, Litauen, Malta, Rumänien und die Slowakei – bereits an der Schwelle stehen. Werden diese bei der Entscheidung über einen größeren Umbau der EU nicht einfach ausgeschlossen, dürften die Verhandlungen noch schwieriger werden.

Diese wenigen Überlegungen verdeutlichen die durch Nizza hinzugekommenen Schwierigkeiten auf dem Weg zu einer weiteren Vertiefung der EU, die signifikant über die 1986 mit der Einheitlichen Europäischen Akte und die 1992 mit dem Vertrag von Maastricht erreichten Fortschritte hinausgehen soll. Selbstverständlich wäre auch vor der Erweiterung eine umfassende Reform mit den EU-kritischen Staaten wie Dänemark und Großbritannien kaum machbar gewesen. Deshalb dürfte das etwa von der Kommission und dem Europäischen Parlament vorgebrachte Argument, daß sich eine erweiterte Union kaum mehr auf große Umbauten wird einigen können und daß diese deshalb vor der Erweiterung zu erfolgen hätten, zwar richtig, aber eher hypothetischen Charakters gewesen sein.

Daraus ergibt sich, daß die im Vertragsentwurf von Nizza ausdrücklich als das „letzte Mittel“ bezeichnete Option zur wahrscheinlichsten und auch zur erfolgversprechendsten werden dürfte: Die verstärkte Zusammenarbeit einer schneller voranschreitenden Gruppe von integrationswilligen Staaten. Eine solche Spitzengruppe ist nach Nizza erstmals nicht mehr vom letztlich einstimmigen Beschluß aller Mitgliedstaaten abhängig. Die verstärkte Zusammenarbeit von Staaten unterliegt jedoch trotzdem weiterhin einigen Bedingungen. So müssen sich – auch nach der Erweiterung – mindestens acht Staaten zusammenfinden. Ausdrücklich ausgeschlossen sind verteidigungspolitische und militärische Fragen. Zudem muß die Spitzengruppe allen anderen Mitgliedern offenstehen. Daß verstärkte Zusammenarbeit künftig das wahrscheinlichste und weniger das „letzte Mittel“ zur Vertie-

fung darstellen wird, legen auch die Äußerungen von Joschka Fischer in seiner Rede am 12. Mai 2000 in der Berliner Humboldt-Universität nahe. Darin betont er: „Gerade in einer erweiterten und zwangsläufig auch heterogenen Union wird eine weitere Differenzierung unverzichtbar werden. Sie zu erleichtern, ist deshalb auch ein zentrales Ziel der Regierungskonferenz.“<sup>3</sup> Unter Differenzierung versteht Fischer eindeutig die „verstärkte Zusammenarbeit in Teilbereichen“ und damit eine differenzierte Integrationsvertiefung, wie mit dem Schengener Abkommen und der Wirtschafts- und Währungsunion bereits geschehen.

Vergegenwärtigt man sich die Interessen der Mitglieder der „alten EU“ an der Osterweiterung, wird einsichtig, daß diese mit einem erweiterten Europa der verschiedenen Geschwindigkeiten problemlos vereinbar sind. Denn sowohl die sicherheitspolitischen als auch die mit ihnen verknüpften wirtschaftspolitischen Ziele, welche die westeuropäischen Staaten mit einer gesamteuropäischen Union verfolgen, könnten ohne weitergehende Vertiefung verwirklicht werden. So strebt die „alte EU“ die Stabilisierung der marktwirtschaftlichen und demokratischen Reformen der neuen Staaten und damit die ökonomische und politische Homogenisierung Europas an. *Wirtschaftspolitisch* heißt das Ziel gemäß dem „kapitalistischen Imperativ“: Wachstum. Letzteres wird durch die Osterweiterung der EU analog zu der in den 80er Jahren erfolgten Süderweiterung – Griechenland, Spanien und Portugal – auf mehrfache Weise gefördert: Geographisch nahe und politisch stabile Demokratien als Teil einer europäischen Friedensordnung sind nicht nur als expandierende Absatzmärkte, sondern wegen des niedrigen Lohnniveaus auch als günstige Produktionsstandorte und Investitionsgebiete begehrt. Durch Investitionen in Fertigungsanlagen in Osteuropa lassen sich etwa arbeitsintensive Produkte der westeuropäischen Unternehmen kostengünstig herstellen, wodurch sie auf dem Weltmarkt konkurrenzfähiger werden. Das vorrangige wirtschaftspolitische Ziel der „alten EU“ ist demgemäß die Osterweiterung des Binnenmarktes, der in Süd- und Westeuropa bereits 1993 vollendet wurde. Dort wurde ein Raum ohne Binnen Grenzen geschaffen, in dem Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital frei zirkulieren können.

---

<sup>3</sup> J. Fischer: Vom Staatenbund zur Föderation – Gedanken über die Finalität der europäischen Integration, in: *Integration*, 23. Jg., Juli 2000, 149-156, 155.

Auch wenn das militärische Bedrohungspotential der osteuropäischen Staaten, die in der kriegerischen europäischen Geschichte zumeist Opfer und nicht Täter waren, als eher gering zu beurteilen ist, verbinden sich mit dem ökonomischen Zusammenschluß auch *sicherheitspolitische* Interessen. So vereint die Beitrittskandidaten mit den EU-Staaten ein – natürlich kaum offen ausgesprochenes – Sicherheitsbedürfnis gegenüber Rußland, das noch keineswegs als stabiler und berechenbarer Staat wahrgenommen wird. Das ist natürlich auch ein wichtiger Grund für die NATO-Osterweiterung, die zudem durch das Interesse an Rüstungsexporten nach Osteuropa und an der Perpetuierung des US-Einflusses auf dem europäischen Kontinent motiviert wird. Unter europäischer Innenperspektive verbindet sich mit der EU-Osterweiterung das sicherheitspolitische Ziel einer stabilen europäischen Friedensordnung. Denn seit dem Schumann-Plan für eine Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl von 1950 ist das bewährte Credo „guter Europäer“, daß eine enge wirtschaftliche Verflechtung von Staaten einen Krieg zwischen ihnen unmöglich macht.<sup>4</sup> Läßt sich der Binnenmarkt als Mittel zum Frieden begreifen, so der Frieden in Europa wiederum als Mittel für wirtschaftliche Prosperität, Wachstum und Beschäftigung. Innerhalb der Staaten wird der Frieden nach vorherrschender Meinung durch stabile demokratische Regierungssysteme gewährleistet.

Wie groß der Beitrag der osteuropäischen Staaten zu den anderen gemeinsamen Interessen der europäischen Staaten sein wird, die auch Argumente für eine europäische Vereinigung darstellen, bleibt abzuwarten. Anzuführen wären etwa die Zusammenarbeit in der technologischen und wissenschaftlichen Forschung, die gemeinsame Reduktion von ökologischen Risiken und grundsätzlich die Koordination von Kräften und Fähigkeiten von Staaten, die sonst ökonomisch und politisch nicht oder nicht mehr als „global players“ auftreten könnten.

Das erweiterte Europa wird aus den bereits genannten Gründen und wegen seiner Heterogenität höchstwahrscheinlich ein Europa der verschiedenen Geschwindigkeiten sein. Die verstärkte Zusammenarbeit einer schneller voranschreitenden Gruppe von integrationswilligen Staaten ist jedoch – auch wenn sie als die „zweitbeste Fahrt“ erscheinen mag – keineswegs zur Erfolglosigkeit verdammt. Denn nach den bisherigen Erfahrungen mit einer

---

<sup>4</sup> E. Thiel, Die Europäische Gemeinschaft. Vom Gemeinsamen Markt zur Europäischen Union, München 1989, 15.

differenzierten Integrationsvertiefung – etwa mit Schengen und der Wirtschafts- und Währungsunion – wird es nicht sonderlich lange dauern, bis weitere Staaten sich der Spitzengruppe anschließen werden. Trotzdem läßt sich keineswegs ausschließen, daß einer Mehrheit der EU-Staaten doch noch – frühestens 2004 – eine umfassende Reform als „konstitutionelle Neugründung Europas“<sup>5</sup> gelingen könnte. Selbstverständlich ist offen, welchen dieser beiden Wege das künftige Europa beschreiten wird und ob die „Bildung eines Gravitationszentrums“ in einen „neuen europäischen Grundvertrag“ als „Nukleus einer Verfassung der Föderation“ münden wird.<sup>6</sup> Deutlich intensiviert hat sich zumindest die öffentliche Diskussion um die Frage nach den Perspektiven und dem Ziel des europäischen Integrationsprozesses. Einen wichtigen Anstoß dazu leistete zweifellos Joschka Fischers Rede in der Berliner Humboldt-Universität.

## *2. Ein Außenminister mit einer „persönlichen Zukunftsvision“*

Analysiert man Fischers Rede vor dem Hintergrund der Ergebnisse von Nizza, so fällt sofort auf, daß Fischer hier trotz mehrfacher Bekundung keineswegs nur eine „persönliche Zukunftsvision“ entfaltet, bei der er „den Außenminister’ definitiv weit hinter“ sich gelassen hat.<sup>7</sup> Denn sowohl die in Nizza vereinbarte bahnbrechende Erleichterung einer differenzierten Integrationsvertiefung als auch die für 2004 festgesetzte Regierungskonferenz über die zukünftige Gestalt der EU, beides von den Deutschen durchgesetzt, sind als programmatische Ziele in Fischers Rede formuliert. Gerade die Frage nach der künftigen Gestalt bzw. Form, nach dem Ziel bzw. der Finalität, also nach der Vollendung des sich noch im Fluß befindlichen europäischen Integrationsprozesses ist das zentrale Thema von Fischers Rede. Damit einher geht natürlich die Absage an die bisher vorherrschende „Methode Monnet“ der Integration, nach der die Gemeinschaft primär ökonomisch zusammenwachsen soll, und die keine Zielgestalt des – für sekundär erachteten – politischen Integrationsprozesses kennt. Im Gegensatz dazu konzipiert Fischer in seiner Rede eine politische Zielgestalt und plädiert für ihre langfristige Verwirklichung durch einen „europäischen

---

<sup>5</sup> J. Fischer, a.a.O., 154.

<sup>6</sup> Ebenda, 156.

<sup>7</sup> Ebenda, 149, 152, 153, 156.

Verfassungsvertrag“<sup>8</sup>. Fischers Gedanke einer „konstitutionellen Neugründung Europas“ ist grundsätzlich kein revolutionär neuer Gedanke. Denn ihm gehen mehrere Verfassungsentwürfe des Europäischen Parlaments voran. So der 1984 verabschiedete *Spinelli-Entwurf*<sup>9</sup>, der eine erhebliche Demokratisierung und Denationalisierung der Gemeinschaft erbracht hätte und wahrscheinlich deshalb von den Mitgliedstaaten abgelehnt wurde, und ein weiterer Entwurf von 1994 (*Bericht Herman*)<sup>10</sup>, über den im Parlament allerdings nie abgestimmt wurde. Auch von wissenschaftlich-politischer Seite wurde 1988 ein nie verwirklichter Verfassungsentwurf für einen *Bundesstaat Europäische Union (BEU)* vorgelegt.<sup>11</sup>

Joschka Fischer erwartet die Lösung der europäischen Probleme durch den „Übergang vom Staatenverbund der Union hin zur vollen Parlamentarisierung in einer Europäischen Föderation, die Robert Schumann bereits vor 50 Jahren gefordert hat. Und das heißt nichts geringeres als ein Europäisches Parlament und eine ebensolche Regierung, die tatsächlich die gesetzgebende und exekutive Gewalt innerhalb der Föderation ausüben.“<sup>12</sup> Fischer bezeichnet seine Zielvorstellung mit dem Begriff der „*Europäischen Föderation*“, die den auf multilateralen völkerrechtlichen Verträgen beruhenden gegenwärtigen „Staatenverbund“ ablösen soll, dem von den Mitgliedstaaten auf supranationale Ebene regulative Befugnisse und Hoheitsrechte übertragen wurden. Das Bundesverfassungsgericht hatte den Begriff des „Staatenverbundes“ in seinem Maastricht-Urteil geprägt, um die Form von Staatlichkeit *sui generis* der EU zu charakterisieren, die zwischen Staatenbund und Bundesstaat angesiedelt ist. Mit seinem Begriff der „Europäischen Föderation“ grenzt sich Fischer ausdrücklich von dem Begriff und

---

<sup>8</sup> Ebenda, 153 f.

<sup>9</sup> Entwurf eines Vertrags zur Gründung der Europäischen Union vom 14. Februar 1984, Abl. C 77/33. Vgl. dazu: J. Schwarze, R. Bieber (Hg), Eine Verfassung für Europa. Von der Europäischen Gemeinschaft zur Europäischen Union, Baden-Baden 1984; W. Weidenfeld/W. Wessels (Hg), Wege zur Europäischen Union. Vom Vertrag zur Verfassung?, Bonn 1986.

<sup>10</sup> Bericht des Institutionellen Ausschusses des *Europäischen Parlaments* zur Verfassung der Europäischen Union vom 10. Februar 1994 (*Bericht Herman*). In: W. Weidenfeld (Hg), Reform der Europäischen Union. Materialien zur Revision des Maastrichter Vertrages 1996, Gütersloh 1995, 389-410.

<sup>11</sup> R. Luster (Hg), Bundesstaat Europäische Union – Ein Verfassungsentwurf. Erarbeitet von R. Luster, G. Pfennig und F. Fugmann, Sindelfingen 1988.

<sup>12</sup> J. Fischer, a.a.O., 153.



dem Ziel eines „europäischen Bundesstaates“ ab, der „als neuer Souverän die alten Nationalstaaten und ihre Demokratien ablöst“.<sup>13</sup> Damit scheint er eine postnationale europäische Demokratie zu verwerfen, auf die die Souveränität von den Nationalstaaten übergeht. Stattdessen plädiert er für die Erhaltung und Einbeziehung der „vorhandenen nationalen Institutionen und Traditionen“, für die „Souveränitätsteilung von Europa und Nationalstaat“, und zwar in der Form, daß „nur die Kernsouveränitäten und nur das unbedingt notwendig europäisch zu Regelnde der Föderation übertragen“ wird. Der Rest soll von den Nationalstaaten geregelt werden, die „eine wesentlich stärkere Rolle“ als die Bundesländer in Deutschland behalten sollen.<sup>14</sup> Unter den Kernsouveränitäten versteht Fischer die Währung, die innere und die äußere Sicherheit und erinnert daran, daß mit der Einführung des Euro erstmals ein Kernbereich ausschließlich einer europäischen Institution übertragen wurde. Für die anderen beiden Bereiche sind mit dem Maastrichter Vertrag, der eine Zusammenarbeit in der Innen- und Justizpolitik (ZIJP) und eine Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) eingeführt und institutionalisiert hat, die ersten Weichen bereits gestellt worden. Weitere Fortschritte bei der ZIJP erbrachte der Europäische Rat in Tampere, der den Aufbau eines gemeinsamen europäischen Raums des Rechts und der inneren Sicherheit projektiert hat. In der GASP erbrachte nach Köln und Helsinki auch das Gipfeltreffen von Nizza einen erheblichen Fortschritt, da die schnelle Eingreiftruppe der EU offiziell eingesetzt wurde.

Fischer konkretisiert sein Konzept der Souveränitätsteilung weiter an seiner Zielvorstellung für das *europäische Parlament*, für das er zwei Kammern vorsieht, da es sowohl ein Europa der *Nationalstaaten* als auch ein Europa der *Bürger* repräsentieren soll. Geplant ist, daß „eine Kammer durch gewählte Abgeordnete besetzt wird, die zugleich Mitglieder der Nationalparlamente sind. So wird es keinen Gegensatz zwischen nationalen Parlamenten und europäischem Parlament, zwischen Nationalstaat und Europa geben. Bei der zweiten Kammer wird man zwischen einem Senatsmodell mit direktgewählten Senatoren der Mitgliedstaaten oder einer Staatenkammer analog unseres Bundesrates zu entscheiden haben.“<sup>15</sup>

---

<sup>13</sup> Ebenda.

<sup>14</sup> Ebenda, 153 f.

<sup>15</sup> Ebenda, 154.

Fischers Pläne für die *erste Kammer* könnten einer Rückkehr zu den Zuständen vor 1979 gleichkommen, als die Abgeordneten des Europäischen Parlaments noch nicht direkt von den Unionsbürgern gewählt, sondern von den nationalen Parlamenten entsandt wurden. Ist das die angemessene Lesart, dann ist Fischers Folgerung, daß dieser Rückschritt den Gegensatz von Nationalstaat und Europa verhindert, nicht nachvollziehbar. Denn wegen der starken Stellung der Nationalstaaten in der „Europäischen Föderation“ würde es immer einen Konflikt von nationalen und europäischen Interessen geben, der nach Fischers Plänen institutionell zu Ungunsten der Gemeinschaftsinteressen präjudiziert wäre. So vertritt das Europäische Parlament auch erst seit 1979 vorrangig Gemeinschaftsinteressen, da sich die Abgeordneten seit ihrer Direktwahl nicht mehr primär ihren nationalen Demokratien verpflichtet fühlen.<sup>16</sup>

Entscheidet man sich bei der *zweiten Kammer* für die Option einer Staatenkammer, dann fragt sich, wo dann überhaupt noch das proklamierte Europa der Bürger repräsentiert wird. Die Option für ein Senatsmodell beinhaltet zwar den Vorteil einer Direktwahl, votiert aber auch eindeutig für ein Europa der Nationalstaaten. Denn sollten etwa nach US-Vorbild in jedem Staat zwei Senatoren gewählt werden, kommt auch wieder das Nationalstaatsprinzip und damit das Interesse der jeweiligen nationalen Demokratien ins Spiel und gerade nicht primär das Gemeinschaftsinteresse der Union.<sup>17</sup> Der primäre Unterschied der Optionen für die zweite Kammer besteht demzufolge darin, ob die Größe und die Einwohnerzahl der Nationalstaaten bei der parlamentarischen Repräsentation eine Rolle – Vorbild Bundesrat – oder keine Rolle – Vorbild US-Senat – spielt. Die proklamierte Repräsentation eines Europas der Unionsbürger dürfte somit für beide Kammern des Europäischen Parlaments kaum gegeben sein, da es vor allem ein Europa der Nationalstaaten repräsentieren würde.

Auch in Fischers Plänen für die europäische *Exekutive bzw. Regierung* stellen sich zwei Optionen: „Entweder entscheidet man sich für die Fortentwicklung des Europäischen Rats zu einer europäischen Regierung, das

---

<sup>16</sup> D. Grimm, Braucht Europa eine Verfassung?, München: Carl Friedrich von Siemens Stiftung, 1995 (Reihe „Themen“, Bd.60), 33.

<sup>17</sup> So betont Fischer auch in einem Spiegel-Gespräch unmißverständlich: „Die Nationalstaaten werden entweder durch einen direkt gewählten Senat oder durch eine Staatenkammer analog dem Bundesrat repräsentiert.“ In: Der Spiegel, Nr. 20, 2000, 46.

heißt die europäische Regierung wird aus den nationalen Regierungen heraus gebildet, oder man geht, ausgehend von der heutigen Kommissionsstruktur, zur Direktwahl eines Präsidenten mit weitgehenden exekutiven Befugnissen über. Man kann sich hier aber auch verschiedene Zwischenformen dazu denken.<sup>18</sup>

Fischers *erste Option*, die das genaue Verfahren der europäischen Regierungsbildung nicht spezifiziert, votiert ein weiteres Mal für ein Europa der Nationalstaaten. Dabei fragt sich erneut, ob dieses Konzept gegenüber dem Status quo nicht einen Rückschritt bedeutet. So ist gegenwärtig die Kommission, an deren Stelle die europäische Regierung treten soll, neben dem Parlament das Organ, das die gemeinsamen Interessen der Union vertritt. Ihre Mitglieder und ihr Präsident werden zwar von den Mitgliedstaaten im gegenseitigen Einvernehmen ernannt, können aber von den nationalen Regierungen keine Weisungen entgegennehmen. Sieht Fischers Vorschlag eine verstärkte Rückbindung der europäischen Regierung an die nationalen Regierungen vor, etwa durch von ihnen entsandte nationale Minister, so wäre es wahrscheinlich um die Gemeinschaftsinteressen der „Europäischen Föderation“ schlecht bestellt. Denn die Minister aus den Nationalstaaten würden sich diesen vermutlich auch primär verpflichtet fühlen.

Wesentlich interessanter und fortschrittlicher ist dagegen Fischers *zweite Option* für die Direktwahl eines europäischen Präsidenten mit „weitgehenden exekutiven Befugnissen“. Denn dadurch könnte das vielbeklagte europäische Demokratiedefizit zumindest auf institutioneller Ebene weitgehend beseitigt werden. Das Demokratieprinzip ist in der EU nicht nur deshalb schwach ausgebildet, weil der nur indirekt legitimierte Ministerrat gegenüber dem direkt gewählten Europäischen Parlament ein klares Übergewicht hat. Auch die Tatsachen, daß die Kommission immer mehr Entscheidungsbefugnisse vom Ministerrat erhält, und daß dieser immer weniger Entscheidungen einstimmig fällt, erweitern die „demokratische Kluft“ zwischen den Mitgliedstaaten und der EU.<sup>19</sup> Ein direkt von den Unionsbürgern gewählter europäischer Präsident hätte hingegen wie der US-Präsident eine schwer anfechtbare demokratische Legitimitätsgrundlage. Fischers Vorschlag dürfte im weiteren so zu verstehen sein, daß der EU-Präsident an die Stelle des Kommissionspräsidenten tritt und seine Minister, die den Platz der EU-

---

<sup>18</sup> J. Fischer, a.a.O., S. 154.

<sup>19</sup> D. Grimm, a.a.O., S. 34.

Kommissare einnehmen, wie der US-Präsident nominiert. Ein erster Schritt in diese Richtung ist mit den Nizza-Plänen für die Kommission bereits getan. Denn zu den erweiterten Befugnissen des Kommissionspräsidenten gehört es, die personelle Zusammensetzung der Kommission und die Zuständigkeiten stärker beeinflussen zu können.

Kombiniert man letztere Option für die Exekutive mit dem Senatsmodell für die zweite parlamentarische Kammer, bei der Fischer ausdrücklich auf das Vorbild USA verweist<sup>20</sup>, rücken die „Vereinigten Staaten von Europa“ in unmittelbare Sichtweite. Und tatsächlich fragt sich, ob nicht letztlich das präsidentielle System der USA, das im Gegensatz zu den schmerzlichen historischen Brüchen Europas auf eine über 200-jährige Kontinuität seiner demokratischen Verfassungsordnung zurückblicken kann, das Vorbild für Fischers Finalitätskonzept ist.<sup>21</sup> Denn sieht man von den rückschrittlichen Optionen ab, die einem unzeitgemäß gewordenen Europa der Nationalstaaten verhaftet sind und womöglich gar nicht so ernst gemeint sind, dann verbleibt als „einziger“ Unterschied zum US-System, daß die Abgeordneten der ersten parlamentarischen Kammer zugleich den nationalen Parlamenten angehören sollen. Da diese nach Fischer ein Europa der Bürger repräsentieren soll, wäre es etwa im Falle von direkten Wahlen und etablierten europäischen Parteien denkbar, daß die ihr angehörenden Abgeordneten – obwohl auch Mitglieder der Nationalparlamente – primär gemeinschaftliche und nur sekundär nationalstaatliche Interessen vertreten. Eine derartige Lesart von Fischers Plänen für die erste Kammer ist durchaus plausibel, sogar wahrscheinlicher als die oben angeführte. Die nationalstaatlichen Interessen würden ihren Ort primär im europäischen Senat finden, der die Kluft zwischen größeren und kleineren europäischen Staaten überbrücken könnte, wenn jeder Nationalstaat nach US-Vorbild die gleiche Anzahl an Senatoren erhielte.

Sollte tatsächlich diese Zielgestalt einer „Europäischen Föderation“ durch einen „europäischen Verfassungsvertrag“ zwischen einer Mehrheit der Mitgliedstaaten verwirklicht werden, würde sicherlich analog zum Verfas-

---

<sup>20</sup> J. Fischer, a.a.O., S. 154.

<sup>21</sup> Dafür spricht auch eine Äußerung Fischers: „Ich beschäftige mich im Moment viel mit der frühen amerikanischen Verfassungsgeschichte nach 1776. [...] Damals in den frühen Vereinigten Staaten, gab es Föderalisten und Republikaner. Das klingt alles sehr ähnlich.“ In: „Streitgespräch Joschka Fischer contra Jean-Pierre Chevènement“, Die Zeit, Nr. 26, 2000.

sungskompromiß der „Philadelphia Convention“ die Machtbegrenzung des Bundes gegenüber den Mitgliedstaaten – als Souveränitätsteilung – festgeschrieben werden. Durchaus nicht unwahrscheinlich ist aber auch, daß es im Verlauf der weiteren Entwicklung – wiederum analog zur Geschichte der USA – zu einer zunehmenden Stärkung des Bundes kommen könnte.<sup>22</sup> Denn auch ein Verfassungsvertrag bzw. eine konstitutionelle Ordnung ist selbstverständlich keine statische Ziel- und Vollendungsgestalt, sondern ein dynamisches und damit veränderliches Gebilde.

### *3. Kollektive europäische Identität als Voraussetzung einer „Europäischen Föderation“*

Auch wenn Fischer sich von dem Begriff und dem Ziel eines „europäischen Bundesstaates“ ausdrücklich distanziert, ist das Staatsparadigma – höchstwahrscheinlich das präsidentielle System der USA – Vorbild für seine Vision einer „Europäischen Föderation“. Denn Fischer will „nichts geringeres als ein Europäisches Parlament und eine ebensolche Regierung, die tatsächlich die gesetzgebende und exekutive Gewalt innerhalb der Föderation ausüben.“ Damit ist sein Finalitätskonzept weitgehend denselben Einwänden ausgesetzt wie die Verfassungsentwürfe, die – nach staatlichem Muster – die volle Parlamentarisierung der EU und die Transformation der Kommission zu einer Regierung als das Remedium für das europäische Demokratiedefizit begreifen.<sup>23</sup> Einige dieser Einwände gilt es im folgenden kurz zu diskutieren.

So setzt das Bundesverfassungsgericht in seinem *Maastricht-Urteil* dem Integrationsprozeß eine deutliche Grenze, die durch den Souveränitätsvorbe-

---

<sup>22</sup> In den USA war der Supreme Court – der für eine „Europäische Föderation“ erst noch geschaffen werden müßte oder aus dem Europäischen Gerichtshof hervorgehen könnte – ein entscheidender Motor der Stärkung des Bundes (Emil Hübner: Das politische System der USA, München 1989, 38 f.; vgl. 131ff.). Trotzdem konstatiert Hübner, daß die „USA – zusammen mit der Schweiz – auch heute noch dasjenige föderalistische System der westlichen Welt darstellen, das den Einzelstaaten die weitestgehenden Freiräume zugesteht“ (ebd., 49). Auch das spricht dafür, daß das präsidentielle System der USA das Vorbild für Fischers Finalitätskonzept ist. Denn er betont, daß die Nationalstaaten in einer „Europäischen Föderation“ eine stärkere Rolle als die Bundesländer in Deutschland behalten sollen.

<sup>23</sup> Als extrem auf das Staatsmodell fixiert erachtet D. Grimm die von der Arbeitsgruppe „Europäische Verfassung“ im Rahmen der Bertelsmann-Stiftung vorgelegten Vorschläge: Die Zukunft Europas – Kultur und Verfassung des Kontinents, Gütersloh 1991, 20 ff.; Werner Weidenfeld (Hrsg.): Wie Europa verfaßt sein soll - Materialien zur politischen Union, Gütersloh 1991, 11 ff. (zit. nach D. Grimm, a.a.O., 35).

halt der EU-Staaten definiert ist. Als Argument führt das Gericht an, daß der Unionsvertrag „keinen sich auf ein europäisches Staatsvolk stützenden Staat“ begründet hat und weist darauf hin, daß eine europäische Staatswerdung auch von anderen EU-Staaten nicht beabsichtigt ist.<sup>24</sup> Dagegen läßt sich vorbringen, daß sich derartige Intentionen ändern können. Und warum sollten die europäischen Bevölkerungen als Souveräne nicht eine „konstitutionelle Neugründung Europas“ in Form eines Plebiszits über einen „europäischen Verfassungsvertrag“ durchführen können? Dabei geht es schließlich nicht um die gänzliche Aufhebung der Souveränität und Staatlichkeit der Mitgliedstaaten. Analog zu den Bundesstaaten der USA und den Ländern der BRD soll eine partielle Autonomie und Souveränität beibehalten werden. Mit dem Grundgesetz wäre es sogar vereinbar, wenn die BRD ihre Qualität als Völkerrechtssubjekt verlieren würde.<sup>25</sup>

Ein gewichtigerer Einwand kommt von dem Staatsrechtslehrer und ehemaligen Bundesverfassungsrichter, *Dieter Grimm*, der die „Demokratiefähigkeit“ einer nach staatlichem Muster vertieften Europäischen Union grundsätzlich bezweifelt und für den das „europäische Demokratiedefizit strukturell bedingt ist“<sup>26</sup>. Demokratien sind für Grimm dadurch gekennzeichnet, daß in ihnen politische Herrschaft „konsensual legitimiert“ wird. Da wechselnde Übereinstimmungen aus der kommunikativen Vermittlung der Meinungs- und Interessenvielfalt hervorgehen, setzt gesamteuropäische Demokratiefähigkeit „übernationale Diskursfähigkeit“ voraus.<sup>27</sup> Grimm wehrt sich gegen die etatistische Reduktion, daß diese kommunikative Vermittlung primär von den staatlichen Organen bewirkt wird und betont die Bedeutung des gesellschaftlich „intermediären Bereichs der Parteien, Verbände, Assoziationen, Bürgerbewegungen und Kommunikationsmedien“.<sup>28</sup>

---

<sup>24</sup> „Jedenfalls ist eine Gründung ‚Vereinigter Staaten von Europa‘, die der Staatswerdung der Vereinigten Staaten von Amerika vergleichbar wäre, derzeit nicht beabsichtigt.“ Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts ist zitiert nach: I. Winkelmann, Das Maastricht-Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 12. Oktober 1993. Dokumentation des Verfahrens mit Einführung, Berlin 1994, 589 f.

<sup>25</sup> Th. Oppermann/C.D. Classen, Europäische Union: Erfüllung des Grundgesetzes. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 28, 9. Juli 1993, 11-20. Auch Chr. Tomuschat, Die Europäische Union unter der Aufsicht des Bundesverfassungsgerichts. In: Europäische Grundrechtszeitschrift (EuGRZ), 20. Jg., Heft 20-21, 1993, 489-496.

<sup>26</sup> D. Grimm, a.a.O., 35, 47.

<sup>27</sup> Ebenda, 36, 47.

<sup>28</sup> Ebenda, 38.

Die „übernationale Diskursfähigkeit“ und mit ihr die gesamteuropäische Demokratiefähigkeit scheitert für ihn aber nicht nur daran, daß es diesen intermediären öffentlichen Bereich als gesamteuropäischen nicht gibt, sondern noch elementarer vor allem an der mangelnden Sprachkompetenz der Europäer und an der Absenz einer europäischen lingua franca. Der fehlenden europäischen Öffentlichkeit und dem fehlenden europäischen Diskurs entspricht eine „schwach ausgebildete kollektive Identität“ der Unionsbürger, und daß sich europaweit kein „Bewußtsein der Zusammengehörigkeit“ ausgebildet hat, welches Mehrheitsentscheidungen und Solidaritätsleistungen zu tragen vermag.<sup>29</sup> Demzufolge ist für Grimm die Umwandlung der EU in einen Bundesstaat bzw. in einen europäischen Staatsverband in absehbarer Zeit nicht erstrebenswert.

Ähnlich kritische Einwände formuliert auch *Peter Graf Kielmannsegg*: „Eine demokratische Verfassung macht aus der europäischen Gemeinschaft noch keine europäische Demokratie.“<sup>30</sup> Da Europa noch immer „keine Kommunikationsgemeinschaft, kaum eine Erinnerungsgemeinschaft und nur sehr begrenzt eine Erfahrungsgemeinschaft“ ist, fehlt eine „politisch belastbare Identität der Europäer“.<sup>31</sup> Eine solche ist aber erforderlich, damit Mehrheitsentscheidungen mit einschneidenden Konsequenzen von der unterlegenen Minderheit akzeptiert werden.

Das im Zentrum der Einwände von Grimm und Kielmannsegg stehende Problem der „schwach ausgebildeten kollektiven Identität“ der Europäer hat noch eine weitere unerfreuliche Konsequenz für Fischers Finalitätskonzept. Denn die Direktwahl eines europäischen Präsidenten beinhaltet aus demokratietheoretischer Perspektive ein Problem, das bereits bei den Wahlen zum Europäischen Parlament besteht: Das demokratische Gleichheitsprinzip erfordert bei Wahlen strenggenommen die konsequente Anwendung des Prinzips ‚one man one vote‘. Doch schon zu Zeiten der Zwölfere Gemeinschaft konnte von einer Verwirklichung dieses Prinzips bei der Repräsentation im Europäischen Parlament keine Rede sein: „Die Zahl der Mitglieder spiegelt die Einwohnerzahlen der Mitgliedstaaten nur unvollkommen wieder; nach der Einigung Deutschlands vertritt ein deutscher

---

<sup>29</sup> Ebenda, 46 f.

<sup>30</sup> P. Graf Kielmannsegg, *Integration und Demokratie*. In: M. Jachtenfuchs/B. Kohler-Koch (Hg), *Europäische Integration*, Opladen 1996, 47-71, 58.

<sup>31</sup> Ebenda, 54 f.

Abgeordneter etwa 926.000 Bürgerinnen und Bürger, während es bei seinem Luxemburger Kollegen nur etwa 60.000 sind.<sup>32</sup> Andererseits würden natürlich bei konsequent umgesetztem Gleichheitsprinzip die Stimmen der kleinen Nationalstaaten bei europäischen Parlaments- oder Präsidentenwahlen kaum mehr ins Gewicht fallen. Ohne kollektive europäische Identität, die den Primat vor der nationalen Identität gewinnt, kann demzufolge dieses demokratietheoretische Problem einer „Europäischen Föderation“ kaum beseitigt werden.

Ist also eine kollektive europäische Identität bzw. ein europaweites Bewußtsein der Zusammengehörigkeit die notwendige Voraussetzung einer „Europäischen Föderation“? Bejaht man dies mit Grimm und Kielmannsegg, dann stellen sich eine Reihe weiterer Fragen: Bis zu welchem Grad muß eine kollektive europäische Identität vor der Föderationsgründung ausgebildet sein und gibt es Möglichkeiten, sie zu schaffen oder zu verstärken? Welche Grundlagen einer kollektiven europäischen Identität sind als einigendes Band vorhanden? Wäre eine voll ausgebildete kollektive europäische Identität eine neue nationale oder bereits eine postnationale Identität?

Bevor einige Antworten auf diese Fragen versucht werden, ist es ratsam, einen kurzen Blick auf die Empirie zu werfen. So gaben 1994 etwa 63% der Unionsbürger an, daß sie sich in naher Zukunft nur als Europäer oder als Europäer und als Angehörige eines Nationalstaates oder als Nationalstaatsangehörige und Europäer begreifen würden.<sup>33</sup> Betrachtet man diese Zahlen etwas näher, relativiert sich allerdings die starke Ausprägung einer europäischen Identität. Im EU-Durchschnitt sehen sich nämlich nur 7% ausschließlich als Europäer und nur 10% räumen ihrer europäischen Identität den Vorrang vor ihrer nationalen ein. 46% verstehen sich als Angehörige einer Nation und als Europäer, 33% ausschließlich als Angehörige einer Nation. Eine europäische Identität war 1994 am stärksten bei den Luxemburgern ausgebildet, denen – allen Vorurteilen zum Trotz – die Franzosen nur knapp nachfolgten. Noch Ende Mai 1999 sprachen sich bei einer Umfrage „52 Prozent der Franzosen für die Wahl eines gemeinsamen europäischen Präsidenten aus [...] In bedeutenden Fragen sind nicht mehr die Deutschen Europameister; die Franzosen sehen sich heute zu 59 Prozent

---

<sup>32</sup> W. Weidenfeld/W. Wessels (Hg): Europa von A-Z. Taschenbuch der europäischen Integration, Bonn 1992, 186.

<sup>33</sup> Eurobarometer, Nr. 42, Brüssel 1995, 66f.



als Bürger mit einer europäischen Identität, bei den Deutschen sind es 49 Prozent (Eurobarometer April 2000).<sup>34</sup>

Obwohl von dem Primat einer kollektiven europäischen Identität vor den nationalen Identitäten keine Rede sein kann, läßt sich kaum bestreiten, daß bei den Unionsbürgern bereits eine nicht unbeträchtliche Bewußtseinsbasis für eine „Europäische Föderation“ vorhanden ist. Befürwortet man die weitere Vertiefung der EU bis zu einer „Europäischen Föderation“, gilt es, über Möglichkeiten einer Verstärkung der kollektiven europäischen Identität nachzudenken. Für eine solche Vertiefung spricht – neben den bereits erwähnten Gründen – vor allem ein zentrales Argument: Ausgehen kann man von der kaum mehr bestrittenen Einsicht der europäischen Föderalisten, daß der Nationalstaat als zentraler Bezugsrahmen für zahlreiche Probleme und Aufgaben der Gegenwart ausgedient hat.<sup>35</sup> Zu den „klassischen“ grenzüberschreitenden Weltproblemen wie Naturzerstörung, Migrationsbewegungen etc. kommen im Zeitalter der ökonomischen Globalisierung noch die steigende Macht der transnationalen Konzerne und der Standortwettbewerb, die einen zunehmenden Macht- und Gestaltungsverlust nationalstaatlicher Politik bewirken. Um dem entgegenzutreten zu können, bedarf es zweifellos supranationaler Lösungen. Das heißt allerdings nicht notwendig, daß die Nationalstaaten abdanken müssen und daß der in Europa bestehende supranationale Zusammenschluß bis zu einer „Europäischen Föderation“ vorangetrieben werden muß. Schließlich – so wird argumentiert – können viele Probleme durch intergouvernementale Zusammenarbeit und durch internationale Verträge gelöst werden. Doch wie zuletzt sowohl die gescheiterte Klimakonferenz von Den Haag als auch der Gipfel von Nizza deutlich gezeigt haben, stoßen solche Lösungsstrategien wegen nationaler Egoismen immer wieder auf ernüchternde Grenzen. Insofern dürfte als erfolgversprechende Alternative lediglich die fortschreitende Bildung und Stärkung handlungsfähiger supranationaler Instanzen verbleiben. Ein derartiger Strategiewechsel dürfte auch deshalb angezeigt sein, weil einige zeitgenössische Probleme und Aufgaben wenig Aufschub dulden und die traditionellen Lösungsstrategien – obwohl jahrzehntelang versucht – nur

---

<sup>34</sup> J. Hénard, Das Ende einer Karriere, in: Die Zeit, Nr. 51, 14. Dezember 2000, 3.

<sup>35</sup> B. Wieland, Verfassungspolitische Probleme der „Staatswerdung Europas“. In: R. Wildenmann, Staatswerdung Europas? Optionen für eine Europäische Union, Baden-Baden 1991, 445. Vgl. auch D. Grimm, a.a.O., 47.

unzureichende Erfolge erbrachten. Die damit einhergehende partielle Selbstentmachtung der europäischen Nationalstaaten läßt sich gegenüber ihren Souveränen durch einen *reflektierten Egoismus* motivieren. Dieser legt den europäischen Bevölkerungen nahe, daß es besser ist, in eine gestaltungs- und handlungsmächtige „Europäische Föderation“ einzutreten, anstatt dem durch die sozioökonomische Dynamik bewirkten weiteren Macht- und Gestaltungsverlust ihrer nationalstaatlichen Repräsentanten mitsamt den Folgen zusehen zu müssen. Eine derartige Metamorphose der EU würde – durch die analog der geschichtlichen Entwicklung der USA zu erwartende Zentralisierungsdynamik – wahrscheinlich in absehbarer Zeit zu einer Vereinheitlichung der europäischen Sozial-, Handels- und Steuerpolitik führen. Da dem globalen Steuer- und Sozialdumping, das durch den Standortwettbewerb bewirkt wird, höchstens auf europäischer Ebene erfolgreich entgegengetreten werden kann, könnte die Vereinheitlichung dieser Politikbereiche erlauben, das bedrohte Sozialstaatsprinzip im Kern zu erhalten und dem Druck zu weiteren Deregulierungen zu trotzen. Sollte dies gelingen, dann ließe sich vielleicht auch ein begrenztes demokratisches Legitimitätsdefizit einer „Europäischen Föderation“ rechtfertigen. Treibt man das angeführte Argument noch einen Schritt weiter – viele Probleme und Aufgaben der Gegenwart überschreiten nicht nur die Grenzen der Nationalstaaten, sondern auch die Europas – gelangt man entweder zu einer „Weltinnenpolitik ohne Weltregierung“, der Perspektive von Jürgen Habermas,<sup>36</sup> oder zu der schwierigen Frage, ob ein Weltstaat die notwendige Voraussetzung der Lösung der globalen politisch-ökonomischen Probleme ist. Auch wenn diese Frage hier nicht diskutiert werden kann, bleibt festzuhalten, daß eine „Europäische Föderation“ international stärker auftreten könnte als die bestehende EU. Vergegenwärtigt man sich etwa die – im Gegensatz zu den USA und Japan – durchaus fortschrittliche und konstruktive Rolle der EU-Staaten bei den internationalen Klimakonferenzen, dann erscheint auch unter globaler Perspektive ein Machtzuwachs Europas durchaus wünschenswert.

---

<sup>36</sup> „Es gibt doch Alternativen!“. Fragen an Jürgen Habermas von Gunter Hofmann und Thomas Assheuer, in: Die Zeit, Nr.4, 8. Oktober 1998. Vgl. auch J. Habermas, Die Einbeziehung des Anderen. Studien zur politischen Theorie, Frankfurt/Main 1999; ders.: Die postnationale Konstellation. Politische Essays, Frankfurt/Main 1998.

Hält man dieses Ziel für erstrebenswert, dann stellt sich erneut die Frage, wie sich die bereits partiell bestehende kollektive europäische Identität verstärken läßt, um dem Demokratiedefizit einer „Europäischen Föderation“ entgegenzuwirken. Dazu ist es hilfreich sich zu vergegenwärtigen, daß auch die modernen nationalen Identitäten keineswegs etwas Festes und Unwandelbares sind, sondern das gut 200 Jahre alte Produkt von Integrationsleistungen. So bestimmt Eugen Lemberg den Nationalismus, der seit der Französischen und der Amerikanischen Revolution seine globale Wirkung entfaltet, als eine Ideologie, die gesellschaftliche Großgruppen „integriert und gegen ihre Umwelt abgrenzt“. Als Ausgangspunkt für das Gefühl einer als wertvoll beurteilten Zusammengehörigkeit dient nach dieser gängigen Definition die „Gleichheit der Sprache, der Abstammung, des Charakters, der Kultur oder der Unterstellung unter eine gemeinsame Staatsgewalt“.<sup>37</sup> Heute wird der Nationalismus häufig nicht mehr als Erwachen der Völker zum natürlichen Selbstbewußtsein verstanden. Statt dessen wird die Nation zunehmend als künstliches Gebilde begriffen, das auch durch *Invention of Tradition* kriert wird.<sup>38</sup> So sind etwa Dudelsack und Kilt (Schottenrock) keine alten schottischen Kulturtraditionen: „The creation of an independent Highland tradition, and the imposition of that new tradition, with its outward badges, on the whole Scottish nation, was the work of the later eighteenth and early nineteenth centuries.“<sup>39</sup> Die häufig im Zusammenhang mit dem aufkommenden Nationalismus erfundenen Traditionen haben wie nationale Hymnen, Flaggen und Personifikationen (Marianne und Germania) etc. die Funktion, Mitgliedschaft und Zusammenhalt von gesellschaftlichen Großgruppen zu erzeugen und zu symbolisieren. Auch die Gemeinsamkeit einer Hochsprache geht nicht in allen Nationen so weit zurück wie etwa in Deutschland. Dort wurde sie durch Luthers Bibelübersetzung in die meißnische Kanzleisprache auf den Weg gebracht und ermöglichte es zunehmend, die gravierenden Verständigungsschwierigkeiten zwischen Ober- und Niederdeutschland zu überbrücken: „Standard national languages, to be learned in schools and written, let alone spoken, by more than a smallish

---

<sup>37</sup> E. Lemberg, Nationalismus, Bd. 2, Reinbek 1964, 52.

<sup>38</sup> E. Hobsbawm/T. Ranger (Hg.), *The Invention of Tradition*, Cambridge 1984; B.R. Anderson, *Die Erfindung der Nation*, Frankfurt/Main 1988.

<sup>39</sup> H. Trevor-Roper, *The Invention of Tradition: The Highland Tradition of Scotland*. In: Eric Hobsbawm, a.a.O., 16.

élite, are largely constructs of varying, but often brief, age. As a French historian of Flemish language observed, quite correctly, the Flemish taught in Belgium today is not the language which the mothers and grandmothers of Flanders spoke to their children: in short, it is only metaphorically but not literally a ‚mother-tongue‘.<sup>40</sup>

Die produktiven Konsequenzen, die sich aus den angeführten Einsichten für die Verstärkung einer kollektiven europäischen Identität ergeben, liegen auf der Hand. So läßt sich eine Europäische Erinnerungsgemeinschaft durch eine Auslegung und Präsentation der Vergangenheit auf den Weg bringen, die primär die verbindenden und weniger die trennenden Momente der Bevölkerungen hervorhebt. Anzuführen wären die vielfachen Vermischungen der europäischen Bevölkerungen, etwa als Folge der Massenemigration der Hugenotten in die Niederlande, die Schweiz, nach Großbritannien und nach Brandenburg. Statt eine deutsche Schicksals- und Abstammungsgemeinschaft seit dem Cheruskerfürsten Arminius (fälschlich Hermann) zu konstruieren, könnte die gemeinsame europäische Verirrung der blutigen Religionskriege und der daraus hervorgegangene gemeinsame europäische Grundwert der Toleranz betont werden. War zu Zeiten Karls des Großen, *Pater Europae* und *Europae venerandus apex* genannt,<sup>41</sup> primär das Christentum – aber auch der bewußte Rückgriff auf die römisch-imperiale Antike – der Kristallisationskern des europäischen Zusammengehörigkeitsgefühls, so sind es heute vor allem die Grundrechte. In dem in Nizza geänderten Vertrag über die Europäische Union heißt es in Artikel 6, Absatz 1: „Die Union beruht auf den Grundsätzen der Freiheit, der Demokratie, der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie der Rechtsstaatlichkeit; diese Grundsätze sind allen Mitgliedstaaten gemeinsam.“<sup>42</sup> Auch die in Nizza proklamierte Grundrechts-Charta der EU, die zum ersten Teil einer europäischen Verfassung werden könnte, dürfte demgemäß zur europäischen Identitätsbildung beitragen. Demokratische Verfassungsstaatlichkeit und Rechtsstaatlichkeit sind entscheidend durch die umfassende Garantie von Grundrechten bestimmt.<sup>43</sup> Solange aber die Grundrechts-Charta

---

<sup>40</sup> E. Hobsbawm, a.a.O., 14.

<sup>41</sup> E. Tortarolo, Europa. Zur Geschichte eines umstrittenen Begriffs. In: A.v. Bogdandy (Hg), Die Europäische Option, Baden-Baden 1993, 23.

<sup>42</sup> Zit. nach SZ, „Vorbeugen statt Nachsorgen“, 12. Dezember 2000, 2.

<sup>43</sup> P.C. Mayer-Tasch, Politische Theorie des Verfassungsstaates. Eine Einführung, München 1991, 38 f.

– wie vorgesehen – rechtlich unverbindlich bleibt, die Unionsbürger also keine einklagbaren Rechte erhalten, kann sie das Demokratiedefizit der EU kaum verringern.

Wie Mark M. Anderson betont, ist es im italienischen *liceo classico*, im deutschen *Gymnasium* oder im französischen *lycée* immer noch üblich, primär die jeweilige nationale kulturelle Identität zu fördern. So lesen italienische Oberschüler Leopardi, Manzoni oder Pirandello, französische Rabelais, Balzac oder Proust und deutsche Schiller, Goethe oder Kafka. Damit erweisen sich die meisten europäischen Lehrpläne als anachronistisch und ungeeignet für die Verstärkung eines europäischen Bewußtseins der Zusammengehörigkeit. Dabei könnte ein solches Bewußtsein gerade in der gemeinsamen kulturellen Identität – angefangen bei den griechischen und römischen Wurzeln über das Christentum und die Renaissance bis zum europäischen Zeitalter der Aufklärung – eine bedeutende Grundlage finden. Als Remedium schlägt Anderson die Intensivierung des Fremdsprachenunterrichts, des Schüler- und Studentenaustausches und die Einführung von in den USA üblichen Kursen – beispielsweise *Great Books of European Civilisation* – vor, in denen der Kerngedanke einer europäischen Kultur existiert.<sup>44</sup>

Die deutliche Intensivierung des *Fremdsprachenunterrichts* ist zur Erzeugung einer europäischen Kommunikations- und damit Partizipationsgemeinschaft unabdingbar. Bezieht man auch die globale Situation mit ein, dann gibt es derzeit zur Weltsprache Englisch als europäischer *lingua franca* wenig Alternativen. Denn Spanisch ist zwar weltweit stark verbreitet, wird aber nur von relativ wenigen Unionsbürgern gesprochen. Letzteres trifft auch für die französische Sprache zu. Eine weitere Förderungsstrategie der englischen Sprachkompetenz könnte darin bestehen, angloamerikanische Kino- und Fernsehfilme nicht mehr zu synchronisieren. Denn gerade in den europäischen Staaten, in denen dies seit längerem der Fall ist – in den Niederlanden und den skandinavischen Ländern – verfügt ein hoher Prozentsatz der Bürger über gute Englischkenntnisse. Aber auch ohne die Anwendung von Förderstrategien steigt die Kommunikationsfähigkeit in der englischen

---

<sup>44</sup> Anderson weist allerdings auch darauf hin, daß diese Kurse in den USA mittlerweile von nichteuropäischen Einwanderern als eurozentristisch kritisiert werden und verweist auf mögliche zukünftige parallele Probleme in Europa (M.M. Anderson, Auf der Suche nach Grenzen: Europäische Kultur aus einer amerikanischen Sicht, Einwanderung und supranationale Identität. In: A.v. Bogdandy (Hg), a.a.O., 324 ff.).

Sprache fortwährend. Nicht nur der Generationswechsel leistet dazu einen beträchtlichen Beitrag, sondern auch die zunehmende Migration englischer Wörter in die europäischen Sprachen, denen das rapide Wachstum des ökonomischen und technischen (Sprach-)Bereichs und das Internet Tür und Tor öffnen.

Neben den erwähnten Möglichkeiten der konstruktiven Verstärkung einer kollektiven europäischen Identität, bildet nach Lembergs zutreffender Einsicht auch die „Unterstellung unter eine gemeinsame Staatsgewalt“ einen Ausgangspunkt für das Bewußtsein von Zusammengehörigkeit. So ist zu erwarten, daß die erfolgreiche Etablierung demokratischer Institutionen dazu führen wird, daß sich die europäische Bevölkerung auch mit ihnen identifiziert. Nicht zuletzt deshalb, weil ihnen ein erfolgreiches Plebiszit über die „konstitutionelle Neugründung Europas“ vorangehen müßte. In diesem Fall würde die Bildung von europäischen Parteien nicht lange auf sich warten lassen, die von den existierenden Strukturen der losen Kooperation programmatisch verwandter Parteien ausgehen könnte. Die Zusammenarbeit der nationalen Verbände, insbesondere der „organisierten ökonomischen Interessen“ ist sowieso schon relativ weit fortgeschritten.<sup>45</sup> Im Bereich der europäischen Kommunikationsmedien ist auf den mehrsprachigen Sender *Euronews* und den französisch-deutschen Sender *Arte* zu verweisen. Letzterer kooperiert mittlerweile auch mit Partnern in Polen und Spanien. Es ist zweifellos zu hoch gegriffen, hier bereits von europäischen Medien zu sprechen, die einen übernationalen europäischen Diskurs tragen könnten. Trotzdem darf nicht übersehen werden, daß mit diesen Sendern bereits ausbaufähige Strukturen eines europäischen Diskurses vorhanden sind. Auch mit der seit Maastricht eingeführten Unionsbürgerschaft und ihrem Kern, dem kommunalen Wahlrecht, ist bereits ein weiterer wichtiger Schritt zu einer Partizipationsgemeinschaft und einer kollektiven europäischen Identität getan.

Zieht man ein Fazit aus den vorangegangenen Abschnitten, so läßt sich festhalten, daß es vielfältige Möglichkeiten zur Dekonstruktion der nationalen Identitäten und zur Konstruktion einer kollektiven europäischen Identität gibt, die schon partiell besteht. Für eine europäische Öffentlichkeit und eine „übernationale Diskursfähigkeit“ sind bereits wichtige Voraussetzun-

---

<sup>45</sup> D. Grimm, a.a.O., 39; P. Graf Kielmannsegg, a.a.O., 58.

gen gegeben. Insbesondere die Kommunikationsfähigkeit der europäischen Bevölkerungen nimmt rapide zu. Insofern dürfte in einigen Jahren der Punkt erreicht sein, an dem das Risiko einer „konstitutionellen Neugründung Europas“ vertretbar ist. Einer erfolgreichen Etablierung demokratischer Institutionen dürfte – aufbauend auf den bestehenden Strukturen – relativ schnell eine europäische Öffentlichkeit und eine ausgeprägtere kollektive europäische Identität nachfolgen. Vergegenwärtigt man sich die erwähnten Gründe, die für eine „Europäische Föderation“ sprechen, dann erscheint auch die zu erwartende Zeitdifferenz, während der ein gewisses Demokratie- und damit Legitimitätsdefizit herrschen wird, als vertretbar.

Wie wird oder könnte eine voll ausgebildete kollektive europäische Identität aussehen? Wäre sie eine neue nationale oder bereits eine postnationale Identität? Zur Beantwortung dieser Fragen ist es hilfreich, sich zu erinnern, daß auch die großen Staatsnationen inhomogene Gebilde darstellen, die in sich sprachlich, ethnisch und kulturell verschiedene Regionen beinhalten. Die Risse und Brüche innerhalb der Nationen zeigen sich am extremsten etwa durch die anhaltenden Ausbrüche terroristischer Gewalt der ETA. Während die Nationalstaaten früher – beispielsweise durch die Italienisierungswelle in Südtirol während des Faschismus – teilweise gewaltsam versuchten, das Andere sich oder ihrem Zentrum zu unterwerfen, zu assimilieren und zu integrieren, hat sich diese Tendenz seit Ende der 70er Jahre verkehrt. So erhielten die Regionen in Frankreich – in der Dezentralisierung von 1982/83 – den Status von Gebietskörperschaften. Seit den 90er Jahren ist die weitgehende Autonomie von Schottland, Wales und Korsika anzuführen. Trotzdem ist es schwer zu leugnen, daß den Nationalstaaten und ihrer Identitätskonstruktion eine Tendenz zur Vereinheitlichung und Nivellierung der Pluralität innewohnt, die im Zeitalter der Globalisierung gewiß nicht abgenommen hat.

Gerade zu dieser Tendenz könnten „Vereinigte Staaten von Europa“ ein Gegengewicht bilden. Denn das europäische Ziel kann nicht eine vereinheitlichte europäische Sprache, Kultur etc. sein, sondern immer nur die Anerkennung und Betonung der Pluralität und Differenz. Die Europäische Identität besteht gerade als Einheit in der Vielfalt, gerade in der geographischen Nähe des mannigfaltigen Anderen und Fremden. Das macht auch

global die Eigentümlichkeit der europäischen Identität aus.<sup>46</sup> So schreibt auch Herfried Münkler, daß „wo die Pluralität endet und die Uniformität beginnt, da endet auch Europa“.<sup>47</sup> Ein derartiges Verständnis der europäischen Identität findet seinen Niederschlag auch in der neuen Grundrechts-Charta. So spricht die Präambel von der „Achtung der Vielfalt der Kulturen und Traditionen der Völker Europas“ und Artikel 22 lautet: „Die Union achtet die Vielfalt der Kulturen, Religionen und Sprachen.“<sup>48</sup> Die angeführte europäische Selbstthermeneutik ließe sich politisch durch die Integration des Konzepts eines „Europas der Regionen“ in die „Europäische Föderation“ verwirklichen. Insofern sollte eine „konstitutionelle Neugründung Europas“ nicht nur die – mit den Verfassungen der Mitgliedstaaten zu vereinbarenden Möglichkeiten – zur Überwindung der Nationalstaaten nach oben ausschöpfen, sondern simultan auch ihre Überwindung nach unten anstreben. Letzteres wäre durch die Verstärkung regionaler Autonomie und Selbstverwaltung sowie durch Mitwirkungsrechte der Regionen auf europäischer Ebene möglich.<sup>49</sup> Dadurch könnte sowohl ein bürgernahes demokratisches Gegengewicht zu den supranationalen Instanzen geschaffen als auch möglicherweise das Spannungsverhältnis von Regionen und Nationalstaaten verringert werden.

---

<sup>46</sup> M. Delgado/M. Lutz-Bachmann (Hg), Herausforderung Europa. Wege zu einer Europäischen Identität, München 1995; D. de Rougemont, Europa. Vom Mythos zur Wirklichkeit, München 1962, 385 ff.

<sup>47</sup> H. Münkler, Europa als politische Idee. Ideengeschichtliche Facetten des Europabegriffs und deren aktuelle Bedeutung. In: Leviathan, Bd. 4, 1991, 521-541, 539.

<sup>48</sup> Charta der Grundrechte der EU. Sonderbeilage zu NJW, EuZW, NVwZ und JuS, Juristische Schulung (JuS), Heft 1, 41. Jg., 2001.

<sup>49</sup> So ließe sich auch kompensieren, daß als Folge einer Stärkung des Europäischen Parlaments in einer „Europäischen Föderation“ etwa die deutschen Bundesländer bzw. der Bundesrat bei der Gesetzgebung Mitwirkungsrechte verlieren würden (vgl. P.C. Mayer-Tasch, a.a.O., 208 f.).