

Was Europa zusammenhält

Zwischen „bitteren Erfahrungen“ und vager Zukunftshoffnung liegt die Konstitution Europas in uns



ALEXANDRA KEMMERER, geb. 1972, ist Juristin und Journalistin. Sie arbeitet als wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Juristischen Fakultät der Universität Würzburg und schreibt regelmäßig für das Feuilleton der *Frankfurter Allgemeinen Zeitung*.

Alexandra Kemmerer | Auch 50 Jahre nach der Unterzeichnung der Römischen Verträge reden die Europäer häufig aneinander vorbei. Die viel beschworene „europäische Öffentlichkeit“ ist ebenso Utopie wie das „europäische Sozialmodell“: Es fehlt an einem Raum politischer Auseinandersetzung über das, was uns trennt und was uns verbindet.

Erweiterung ist angesagt. Rumänien und Bulgarien sind seit dem 1. Januar EU-Mitgliedstaaten, Kroatien und die Türkei verhandeln – und „auch die Staaten des westlichen Balkans haben eine Beitrittsperspektive“. Von Vertiefung ist, wie in Angela Merkels erster Regierungserklärung zur deutschen Ratspräsidentenschaft, nur verhalten die Rede. Und der „Vertrag über eine Verfassung für Europa“ kommt in der offiziellen Diktion nur noch als „ein Verfassungsvertrag“ vor, der erst zustande kommen müsse. Die „Denkpause“ nach dem Verfassungsdebakel ist vorüber. Und – in den Worten der Kanzlerin – „Man sieht also: Es ist viel in Bewegung, und natürlich kommen die Fragen auf, wohin das führt und wie und also nach welchen Prinzipien die Europäische Union wachsen will.“

Doch sehen wir wirklich was? Hat die „Denkpause“ den Unionsbürgern die Sinne geschärft? Ist sie nun da, die von Dieter Grimm vor gut zehn Jahren noch als Leerstelle, als fehlende Voraussetzung europäischer Verfassungsfähigkeit empfundene „europäische Öffentlichkeit“?¹ Gewiss, Jacques Derrida und Jürgen Habermas feierten angesichts grenzüberschreitender Proteste gegen den Irak-Krieg die „Wiedergeburt Europas“² – doch wer hat sie wahrgenommen? In Brüssel liest man neuerdings aufmerksam die litauische Presse³ – aber auch in Rom, Berlin und Dublin?

¹ Dieter Grimm: Braucht Europa eine Verfassung?, *Juristenzeitung* 1995, S. 581 (588). Vgl. dazu die Entgegnung von Jürgen Habermas: Braucht Europa eine Verfassung? Eine Bemerkung zu Dieter Grimm, in: ders.: *Die Einbeziehung des Anderen*, Frankfurt a.M. 1999, S. 185.

² Jürgen Habermas und Jacques Derrida: Nach dem Krieg. Die Wiedergeburt Europas, *Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ)*, 31.5.2003.

³ Michael Stabenow: „Nicht mehr als Freundschaft“: EU-Kommissar Verheugen, *FAZ*, 19.10.2006.

Haben die Bürger Frankreichs und der Niederlande wirklich, wie der Soziologe Hauke Brunkhorst unlängst auf einer Berliner Tagung zur Thematisierung der Vergangenheit im europäischen Verfassungsdiskurs betonte, „mit einer europäischen Öffentlichkeit, die sich nicht bezähmen lässt, ernst gemacht“? Wurde die Auseinandersetzung um die Verfassung Europas nicht vielmehr in nationalen Öffentlichkeiten geführt, in denen sich die EU plötzlich als bedrohlicher neoliberaler Grauschleier über die Innenpolitik zu legen schien?⁴

Dazu ist viel geschrieben worden. Als gewiss kann allerdings gelten, dass die innenpolitische Diskussion in anderen Mitgliedstaaten kaum wahrgenommen wurde. Lediglich die Endphase der ungewöhnlich hitzig geführten französischen Debatte sorgte für grenzüberschreitendes Aufsehen. Einen wirklichen transnationalen Diskurs aber gab es nicht, sieht man von pflichtschuldigen Interventionen der Spitzenpolitiker und Großintellektuellen ab, die ihrerseits allenfalls eine elitäre Teilöffentlichkeit konstituieren.⁵

Ironie der Geschichte, schreibt Renaud Dehousse: War die Sache mit der Verfassung doch zuallererst als Instrument zur Entwicklung eines europäischen Bewusstseins gedacht, so trug das Projekt nun vor allem dazu bei, Gefühle zu verbreiten, die dem entgegengelaufen – einen „Anti-Verfassungspatriotismus“ gewissermaßen, diametral entgegengesetzt dem, was sich Jürgen Habermas einmal gedacht hatte. Und doch könnte die Verfassung so gerade zur Herausbildung jener Öffentlichkeit beigetragen haben, die sich Habermas erhoffte.⁶ Dass allerdings eine ordentliche Portion Optimismus nötig ist, um im Scheitern des Verfassungsvertrags das zarte Aufkeimen einer europäischen politischen Gemeinschaft zu sehen, darauf weist Neil Walkers vorsichtige Einschätzung hin.⁷

Ironie der Geschichte:
Das Projekt Verfassung
förderte eine Art „Anti-
Verfassungspatriotismus“.

Doch wie steht es um die europäische Öffentlichkeit? Jedenfalls potenziell stark sind die europäischen Teilöffentlichkeiten; aber noch immer geben sie sich bei der Meinungsbildung viel schwächer, als sie es im Blick auf ihre Kompetenz zur Beschlussfassung sein müssten. Die Öffentlichkeit hinkt dem Wandel von Staatlichkeit in der EU hinterher. Mag auch die Aufmerksamkeit für EU-Institutionen und -Politiken in den nationalen Diskursen größer geworden sein, so ist doch weder eine zunehmende Aufmerksamkeit für andere Mitgliedstaaten noch gar die Herausbildung einer europäischen Identität⁸ festzustellen. Vor und nach

⁴ „Cette reaction ne s'est produite qu'au regard de la situation française, en prenant l'Europe à témoin et en otage“, vgl. Christian Bouchindhomme: Le peuple français et la volonté générale européenne, *ESPRIT* Nr. 322, Februar 2006, S. 19 (27). Entschieden anders aber Arthur Mitzman: A Premature Obituary: Europe's Post-Referendum Vita Nuova, 13 *Constellations* 2006, S. 190 ff.

⁵ Zu Teilöffentlichkeiten als Elemente einer europäischen Öffentlichkeit in statu nascendi vgl. Christine Landfried: Das Entstehen einer europäischen Öffentlichkeit, in: Claudio Franzius und Ulrich K. Preuß (Hrsg.): *Europäische Öffentlichkeit*, Baden-Baden 2004, S. 123 f.

⁶ Renaud Dehousse: The Unmaking of a Constitution: Lessons from the European Referenda, *Constellations* 13. Jg., Heft 2 (Juni 2006), S. 151 (159). Zur „unbezähmbaren“ Öffentlichkeit vgl. Jürgen Habermas: *Faktizität und Geltung*, Frankfurt a.M. 1992, S. 399, 441 f.

⁷ Neil Walker: A Constitutional Reckoning, *Constellations*, 13. Jg., Heft 2 (Juni 2006), S. 140 (145).

⁸ Vgl. Johannes Pollak: Ist eine europäische Identität möglich? Oder: Warum wir lernen sollten, Zwiebeln zu lieben, in: Christian Joerges, Matthias Mahlmann und Ulrich K. Preuß (Hrsg.): „Schmerzliche Erfahrungen“ der Vergangenheit und der Prozeß der Konstitutionalisierung Europas, Wiesbaden 2007, in Vorbereitung.

den Referenden ist es bei einer „segmentierten Europäisierung“⁹ geblieben, diskutiert wurde die Zukunft der EU in europäisierten nationalen Öffentlichkeiten. Und auch die europäische Bürgerschaft hat ihre Balance noch nicht gefunden. „Der Schwerpunkt der Unionsbürgerschaft liegt in der horizontalen Beziehung zu den anderen Mitgliedstaaten, im gemeinsamen Indigenat, nicht aber in der vertikalen Beziehung zur Union selbst“, konstatiert Christoph Schönberger in seiner Untersuchung europäischer Angehörigkeit aus föderaler Perspektive.¹⁰

Die Europäer werden gleichgestellt – politisch geeint aber nicht, geschweige denn in einem Raum gemeinsam verstandener Wohlfahrtsstaatlichkeit. Das „europäische Wirtschafts- und Sozialmodell“, zu dessen Weiterentwicklung sich die Bundeskanzlerin in ihrer Regierungserklärung vom 14. Dezember 2006 verpflichtet hat – was ist es?

Statt von einem die nationalen Systeme ergänzenden „kollektiven Wohlfahrtssystem“ (collective welfare system) spricht die Europarechtlerin Gráinne de Búrca lieber vorsichtig von einem „Raum der Wohlfahrtsstaatlichkeit“ (welfare space), den der Prozess der europäischen Integration eröffnet habe.¹¹ Dieser Raum europäischer Wohlfahrtsstaatlichkeit sei aber weder als politisches Vakuum noch als umfassend ausgestaltetes Politikfeld zu verstehen: „Stattdessen ist das wachsende Netz von Interventionen in Bereichen

Was verbindet uns, welches Maß an Solidarität schulden wir einander?

wie Zugang zum Gesundheitswesen, soziale Sicherheit und soziale Bürgerrechte gleichermaßen auf eben dem gewissen Maß an Solidarität und gegenseitiger Verantwortung begründet, dem es auch zu dienen bestimmt ist zwischen Staaten, Bürgern und anderen Einwohnern im sich erweiternden europäischen Raum – ganz gleich, wie vorläufig und begrenzt dieses Maß auch zu Anfang sein mag.“¹² Die Liberalisierung des Gesundheits- und Sozialleistungsmarkts im Zeichen der Europäisierung könnte, so der in Groningen lehrende Gareth Davies, indes auch zum kritischen Testfall einer vermeintlich genuin europäischen Konzeption gesellschaftlicher Solidarität werden.¹³

Denn was verbindet uns, welches Maß an Solidarität schulden wir einander? „Überspitzt formuliert, gelingt es der Union mit ihrem Bürgerrecht zwar, aus manchen Deutschen Franzosen und aus manchen Franzosen Deutsche zu machen, nicht aber aus Deutschen und Franzosen Europäer.“¹⁴ Nun, das warten wir mal ab. Die Mobilität in einer Weltgesellschaft, in der sich Räume, Orte und Grenzen stets neu konstituieren, mag das ihre tun. Die Scharen deutscher Medizinstudenten jedenfalls, denen der EuGH im vergangenen Sommer den Studienplatz an österreichischen Hochschulen erzwang,¹⁵ werden sich beim

⁹ Bernhard Peters u.a.: Die Transnationalisierung von Öffentlichkeiten am Beispiel der Europäischen Union, in: Stephan Leibfried und Michael Zürn (Hrsg.): *Transformationen des Staates?*, Frankfurt a.M. 2006, S. 230, (249 ff.).

¹⁰ Christoph Schönberger: *Unionsbürger*, Tübingen 2005, S. 518.

¹¹ Gráinne de Búrca: Towards European Welfare? in: dies. (Hrsg.): *EU Law and the Welfare State. In Search of Solidarity*, Oxford/New York 2005, S. 1 (9).

¹² Ebd., S. 9.

¹³ Gareth Davies: *The Process and Side-Effects of Harmonisation of European Welfare States*, Jean Monnet Working Paper 2/2006, New York, insbes. S. 62–64.

¹⁴ Christoph Schönberger (Anm. 10), S. 521.

¹⁵ EuGH, Urteil vom 7.7.2005 – Rs. C-147/03, Slg. 2005, I-5969 Kommission/Österreich.

Einschreiben zumindest für einen Moment europäisch gefühlt haben. Hinter das erreichte Maß übernationalen Regierens können wir sowenig zurück wie hinter Begriff und Metapher. Auch für den „Unionsbürger“ gilt, was Reinhard Koselleck in anderem Zusammenhang über den Begriff der „Revolution“ geschrieben hat: Er ist ein „Reflexionsbegriff, der die Bedingungen politischen Handelns mit den Analysen geschichtlicher Erkenntnis zusammenführt“¹⁶ und dabei „sowohl die Machbarkeit einer Reform“ abdeckt wie „die Selbstläufigkeit einer Evolution“.¹⁷

Die Sphäre des Politischen in Europa hat ihren Raum noch immer in nationalen Kommunikationsgemeinschaften, in allenfalls europäisierten Öffentlichkeiten. Von hier gilt es die zentralen Anliegen der Bürger in einen europäischen Raum des Politischen zu transferieren, ohne durch vor-schnelle Festschreibungen Zugänge zu verschließen. Immerhin eröffnet sich dem Beobachter bereits jetzt der Blick auf einen Raum selbstbestimmter, in Freiheit handelnder individueller Akteure, auf Richter, Parlamentarier und Beamte, bei genauerem Hinsehen auch auf Wissenschaftler und Journalisten, die durch ihr Zusammenwirken, ihre Sorge und Intervention in der Geschichte der europäischen Integration immer wieder eine „normative Rekalibrierung des Demokratischen in Europa“¹⁸ angestoßen haben.

Der Weg zur im vollen Wortsinne europäischen Öffentlichkeit, zur umfassenden Politisierung der europäischen Dinge wird indes noch ein langer, langsamer und holpriger sein, „mit vielen schwierigen demokratischen Momenten wie denen, für die die Referenden in Frankreich und Holland stehen“.¹⁹

Die europäische Öffentlichkeit ist kaum mehr als der Zauber eines Anfangs, und gerade erst begonnen hat mit ihr der Streit um die europäische Demokratie. Das „Politische“ in Europa gilt es nicht zu fürchten, sondern zu zähmen. Seine Tiefen und Abgründe für eine Weile vernachlässigt zu haben, ist nicht etwa ein gleichsam „reformatorischer“ Fortschritt, sondern nur Etappe einer verschlungenen Entwicklung, Ausdruck jenes von Harold Berman beschriebenen einzigartigen Zeitgefühls der westlichen Rechtstradition, das in einem feinen Gespür für graduelle, über Generationen und Jahrhunderte fortlaufende institutionelle Entwicklungen wurzelt, für den sich immer wiederholenden Wechsel von radikalen Transformationen und vorsichtigen Anpassungsprozessen.²⁰ Die Öffentlichkeit, in der sich Europas Zukunft entscheidet, ist auch als „lieu de mémoire“ der Integration ein Raum der Freiheit und Selbstbestimmung. Für sie gilt, was Jürgen Habermas einmal mit Blick auf den kaum weniger schillernden Identitätsbegriff geschrieben hat: „Kollektive Identitäten werden eher gemacht als

Das „Politische“ in Europa gilt es nicht zu fürchten, sondern zu zähmen.

¹⁶ Reinhart Koselleck: *Revolution als Begriff und Metapher. Zur Semantik eines einst emphatischen Worts*, in: ders.: *Begriffsgeschichten*, Frankfurt a.M. 2006, S. 240 (241).

¹⁷ Ebd., S. 240 (241).

¹⁸ Daniel Halberstam: *The Bride of Messina: constitutionalism and democracy in Europe*, 30 *European Law Review* 2005, S. 775 (801); Benjamin Rittberger: *Building Europe's Parliament*, Oxford/New York 2005.

¹⁹ Gráinne de Búrca: *The European Constitution Project after the Referenda*, *Constellations*, Jg. 13, Heft 2 (Juni 2006), S. 205 (215).

²⁰ Harold J. Berman: *Law and Revolution II*, Cambridge, Mass./London 2003, S. XI.

vorgefunden. Aber sie dürfen Einheit nur zwischen Heterogenem stiften. Auch unter Bürgern desselben Gemeinwesens ist jeder für jeden ein Anderer und dazu berechtigt, ein Anderer zu *bleiben*.“²¹

Die Europäische Union zu Beginn des Jahres 2007 fordert uns durch und durch zu größerer Verschiedenheit. Sie schreibt Griechisch und Kyrillisch, spricht Gälisch und Katalanisch. „Dieser 50. Jahrestag der Unterzeichnung der Römischen Verträge und die Verabschiedung einer Berliner Erklärung werden

Die EU des Jahres 2007 fordert uns durch und durch zu größerer Verschiedenheit.

uns noch einmal daran erinnern, dass wir natürlich ein gemeinsames Selbstverständnis und ein gemeinsames Werteverständnis brauchen“, so die Bundeskanzlerin in ihrer Regierungserklärung im Ausblick auf den 25. März 2007.²²

„Europa gründet sich auf geschichtliche Erfahrungen, die wir zusammen gemacht haben; häufig waren dies sehr leidvolle Erfahrungen.“ Europa gründet sich aber auch, und vor allem, auf geschichtliche Erfahrungen, die wir nicht zusammen gemacht haben. Auf Vergangenheiten, die – manchmal trotz ihrer Gleichzeitigkeit – verschieden erlebt wurden und erinnert werden.

In seiner fulminanten „Geschichte Europas von 1945 bis zur Gegenwart“ entfaltet der Historiker Tony Judt, Direktor des Remarque Institute an der New York University, die Vielfalt europäischer Vergangenheiten und Erinnerungen. Die strenge Untersuchung und Befragung der rivalisierenden Vergangenheiten Europas – und des Stellenwerts, den diese Vergangenheiten im kollektiven Selbstverständnis der Europäer einnehmen – seien wenig beachtete Leistungen und Gründe des europäischen Einigungsprozesses während der letzten Jahrzehnte. Es seien aber auch Leistungen, die ständiger Erneuerung bedürfen: „Wenn wir uns in den kommenden Jahren erinnern möchten, warum es so wichtig war, ein bestimmtes Europa aus den Krematorien von Auschwitz zu bauen, kann uns nur die Geschichte helfen. Das neue Europa, durch die Zeichen und Symbole seiner schrecklichen Vergangenheit zusammengeschlossen, ist eine bemerkenswerte Leistung: doch es bleibt der Vergangenheit immer verpflichtet. Wenn die Europäer diesen lebendigen Zusammenhang bewahren wollen – wenn Europas Vergangenheit seiner Gegenwart auch weiterhin als Mahnung und moralische Zielvorgabe dienen soll, muss sie jeder Generation erneut vermittelt werden. Die ‚Europäische Union‘ kann eine Antwort auf die Geschichte sein, sie aber nicht ersetzen.“²³

Europa fordert uns heraus, es neu zu erzählen. Seine Geschichte und seine Geschichten, seine vergangene Zukunft, seine bitteren Erfahrungen und dunklen Vermächtnisse. Denn seine Konstitution liegt in uns.

²¹ Jürgen Habermas: Was ist ein Volk? Zum politischen Selbstverständnis der Geisteswissenschaften im Vormärz, am Beispiel der Frankfurter Germanistenversammlung von 1846, in: ders.: *Die postnationale Konstellation*, Frankfurt a.M. 1998, S. 13 (37) [Hervorhebung durch den Autor].

²² Die Regierungserklärung ist in der Dokumentation dieser Ausgabe enthalten und zu finden unter www.internationalepolitik.de.

²³ Tony Judt: *Geschichte Europas von 1945 bis zur Gegenwart*, München/Wien 2006, S. 966.