

Verantwortung in Zeiten der Krise.

Überlegungen zur Zukunft der Europäischen Gemeinschaft.

- Prof. Dr. Peter Graf Kielmansegg -

Von welcher Krise reden wir eigentlich? Die Staatsschuldenkrise, die die Währungsunion bis in die Grundfesten erschüttert hat, ist aus den Schlagzeilen verschwunden. Und was aus den Schlagzeilen verschwunden ist, verschwindet bald auch aus dem allgemeinen Bewusstsein. Aber ist mit dieser Feststellung etwas über den tatsächlichen Zustand der Währungsunion ausgesagt? Doch wohl nicht.

Der tatsächliche Zustand der Währungsunion muss nüchtern so beschrieben werden: Zwei Annahmen, auf die, ob man sich darüber im Klaren war oder nicht, die Währungsunion gegründet wurde, haben sich als verfehlt erwiesen – die Annahme, dass alle Mitgliedstaaten mit dem gleichen Außenwert der Währung würden leben können, und die Annahme, dass für alle Ökonomien des Euroraumes die gleichen Zentralbankzinssätze die richtigen seien. Das bedeutet, dass die Währungsunion nur mit zwei nicht marginalen sondern elementaren Modifikationen fortgeführt werden kann, die im klaren Widerspruch zur Gründungskonzeption stehen. Man musste gegen den Art. 125 AEUV zur faktischen, dann auch vertraglich festgeschriebenen Haftung der Mitgliedstaaten für die Verbindlichkeiten anderer Mitgliedstaaten übergehen. Und die EZB musste sich selbst dazu ermächtigen, die Risiken exzessiver Staatsverschuldung, die eigentlich die verantwortlichen Staaten selbst zu tragen hätten, zu europäisieren.

Dass die Krise der Währungsunion damit bewältigt oder doch beinahe bewältigt sei, ist eine kühne Behauptung. Plausibler ist die Befürchtung, dass sie verdrängt wurde, im buchstäblichen wie im übertragenen Sinn. Es gäbe also gute Gründe, das Thema „Verantwortung in Zeiten der Krise“ unmittelbar auf die fortschwellende Krise der Währungsunion zu beziehen. Aber ich habe mit meinem Thema etwas anderes im Visier, eine Krise hinter der Krise sozusagen, eine kritische Befindlichkeit des europäischen Projektes, die in der Krise und durch die Krise der Währungsunion in besonders dramatischer Intensität sichtbar geworden ist, sichtbar jedenfalls für die, die sehen wollen; eine elementare Spannung, die das europäische Projekt durchzieht.

Zwischen dem erreichten Niveau der Institutionalisierung der Europäischen Union und der ausgebliebenen Europäisierung des Bewusstseins, besser vielleicht des Selbstverständnisses ihrer Bürger klafft, man darf es ruhig krass ausdrücken, ein Abgrund. Offensichtlich ist der Integrationsprozess ein Prozess zweier sehr unterschiedlicher, nicht synchronisierbarer historischer Geschwindigkeiten – das rasche Fortschreiten des Aufbaus europäischer Institutionen hier und die extreme Langsamkeit der Europäisierung des Bewusstseins dort. Es ist diese elementare Spannung, von der ich als Krise oder als kritischem Zustand des europäischen Projektes spreche.

Die Europapolitik mit ihrem konstruktivistischen Impetus will das nicht wahrhaben. Oder sie glaubt, das Fortschreiten der Integration werde eine Sogkraft entwickeln, die den Bürger, ob er will oder nicht, einfach mitzieht. Aber wenn die Krise der Währungsunion uns irgendetwas gelehrt hat, dann doch wohl dies: Solche Hoffnungen sind illusionär. Als es ernst wurde, zeigte sich: Die Bereitschaft, supranationale Entscheidungs-autorität auch dann zu akzeptieren, wenn sie belastende Entscheidungen trifft, ist begrenzt, eng begrenzt. Gewiss: Die Mitgliedstaaten oder genauer die Völker der Europäischen Union unterscheiden sich in diesem Punkt. Aber das Niveau ist, wenn es hart auf hart geht, überall niedrig. Man kann es auch so ausdrücken: Europäischer Gemeinsinn hat sich bei den Völkern, die sich in der Europäischen Union zusammengetan haben, wenn überhaupt nur in bescheidenen Ansätzen entwickelt. Das nationale Hemd war allen, nicht nur den Staaten, sondern auch den Bürgern, in der Krise näher als der europäische Rock.

Für die Bürger gilt das sogar noch mehr als für die Staaten. Und dies, obwohl der engere Kern der Gründungsmitglieder inzwischen sechzig Jahre Integrationsgeschichte hinter sich hat. Die vielleicht beunruhigendste Wahrnehmung war und ist ja die, dass die europäischen Nationen, nicht zuletzt ihre Publizisten, von einem Tag auf den nächsten, ganz ungeniert sozusagen, auf die alten hässlichen Stereotypen der Wahrnehmung des Anderen zurückfallen können. Von einer Europäisierung des Bewusstseins, einem belastbaren Wandel in der Wahrnehmung der Nachbarn, mit denen man in einem gemeinsam erbauten politischen Gehäuse zusammenlebt, war da wenig zu beobachten.

Die Frage, mit der ich begonnen habe – „Von welcher Krise reden wir eigentlich?“ – soll damit fürs Erste beantwortet sein. Wir reden von einer kritischen Befindlichkeit des europäischen Projektes, die durch die Ungleichzeitigkeit der beiden für das Projekt konstitutiven Integrationsprozesse verursacht wird: des Aufbaus von Institutionen hier und des Wandels des Bewusstseins dort. Die Krise der Währungsunion hat diese Befindlichkeit nicht verursacht, sie hat nur den Schleier einer wohlmeinenden europäischen Rhetorik von ihr gerissen, sie dann freilich in einer Dramatik und Schärfe hervortreten lassen, wie noch keine Integrationskrise zuvor.

„Verantwortung in Zeiten der Krise“ – diese Titelformel ist also zu übersetzen in die Frage: Was heißt verantwortliches Handeln in Sachen Europa angesichts dieser Gegebenheit? Was ist verantwortlicher Umgang mit dieser Befindlichkeit des europäischen Projektes; verantwortlicher Umgang mit der Tiefen-erfahrung, die wir in der Krise der Währungsunion gemacht haben, die eben nicht nur die Erfahrung war, dass beim Aufbau der Währungsunion erhebliche Fehler gemacht worden sind, sondern auch und vor allem die ziemlich brutale Konfrontation mit einem elementareren Dilemma? Diese Frage richtet sich natürlich vor allem an die politische Klasse, die ja gerade in europäischen Angelegenheiten das Heft fest in der Hand hat und sich ungern dreinreden lässt. Aber es soll und muss doch auch vom Bürger und Wähler die Rede sein, und zwar zuerst. Hat er überhaupt die Chance, verantwortlich zu handeln? Dabei können natürlich nicht alle Mitgliedstaaten der EU über einen Kamm geschoren werden. Ich will mich deshalb auf die deutschen Verhältnisse konzentrieren und nur gelegentlich einen Blick über die Grenzen werfen.

Die Bürger und Wähler sind in allen Mitgliedsländern auf merkwürdige Weise zugleich im Spiel und nicht im Spiel. Sie sind im Spiel, insoweit sie Einfluss nehmen auf die Europapolitik ihres Landes. Sie sind nicht oder kaum im Spiel, insoweit es um die Europäische Union selbst und deren politisches Handeln geht. Die Kommission agiert ungeachtet der Beteiligung des Parlamentes an ihrer Bestellung in einem gegen Einflüsse des Wählers weitgehend abgeschirmten politischen Raum. Das Parlament wird zwar gewählt, aber da es grundsätzlich im groß-koalitionären Modus handelt, haben die Wahlen eigentlich keine Konsequenz. Und der Gerichtshof entscheidet ohnehin in verfassungsrechtlich begründeter Unabhängigkeit. Die niedrige Wahlbeteiligung

bei den Wahlen zum Europäischen Parlament zeigt, dass die Wähler sich ihrer Ohnmacht durchaus bewusst sind – die Macht des Parlaments ist eben keineswegs einfach gleichzusetzen mit der Macht der Wähler. So wie umgekehrt etwa die hohe Beteiligung der Schotten am Unabhängigkeitsreferendum deutlich macht, wie sehr das Bewusstsein, das eine Abstimmungs- oder Wahlentscheidung Folgen haben wird, zu mobilisieren vermag.

Vor dem Hintergrund dieser allgemeinen Charakterisierung der Verhältnisse stellt sich nun Deutschland durchaus als Sonderfall dar. Die politische Klasse hat es mit der Entmündigung des Wählers in europäischen Angelegenheiten besonders weit getrieben. Sie hat das getan durch Kartellbildung. Die maßgeblichen Parteien haben seit Mitte der fünfziger Jahre, seit der Streit um die EVG sich erledigt hatte, im Grunde nie etwas anderes getan, als die Wähler gemeinsam zur Akklamation aufzufordern. Es hat gelegentlich die eine oder andere europapolitische Meinungsverschiedenheit zwischen den beiden großen Parteien gegeben, etwa in der Frage des Beitritts der Türkei oder, später, vorübergehend, den Streit über Eurobonds. Aber dem Wähler sind von den Parteien nie unterschiedliche europapolitische Konzeptionen vorgelegt worden. Ich kann mich an keine Wahl erinnern, weder zum Bundestag noch zum Europäischen Parlament, in der der Wähler in europäischen Angelegenheiten wirklich etwas zu entscheiden gehabt hätte.

Abgesichert hat sich dieses Kartell durch die rigorose Stigmatisierung aller Versuche, Dissens in Sachen europäische Integration politisch zu artikulieren, als häretisch. Man erinnert sich an Ansätze, die vor allem von Ökonomen formulierten Zweifel an dem Vorhaben Währungsunion, die in den späten neunziger Jahren laut wurden, parteipolitisch zu organisieren. Sie wurden sofort in die rechte Ecke hineindefiniert. Und in dieser Ecke sind die Chancen politischen Überlebens in Deutschland gering. Die Stigmatisierung, so unzutreffend sie war, war erfolgreich. Mit der AfD verhält es sich etwas anders, weil sie tatsächlich Mühe hat, sich gegen das Eindringen von Personen und Ideen mit rechtsextremistischer Einfärbung abzusichern. Aber der erste und stärkste Impuls für den Stigmatisierungsreflex des etablierten Parteienkartells war doch eindeutig der, eine Infragestellung des Konsenses in Sachen Währungsunion abzuwehren.

All das geschah und geschieht wohlmeinend, guten Gewissens, denn es geht ja um eine unstreitig gute Sache. Mehr noch: Es hat sich in Deutschland – die historischen Gründe dafür liegen auf der Hand – eine Neigung zur Sakralisierung des europäischen Projektes entwickelt, die europaweit kaum ihresgleichen hat. Deshalb war und ist es in Deutschland besonders schwierig, europapolitisch in Alternativen zu denken und diese Alternativen streitig zu diskutieren. Der stillschweigende Konsens der politischen Klasse, den Bürger und Wähler in Sachen Europa besser nicht vor Entscheidungen zu stellen, erweist sich vor diesem Hintergrund als doppelt begründet. Zum einen erschien es nicht als notwendig, ihn zu fragen, weil man ja ohnehin nur das offenkundig Richtige und Gebotene tat. Zum andern erschien es nicht als tunlich, ihn zu fragen, weil man nicht sicher sein konnte, dass er das Richtige und Gebotene immer als richtig und geboten begreife.

Auf Widerspruch ist die politische Klasse in Deutschland durch Jahrzehnte nicht gestoßen. Der berühmte *permissive consensus*, wie ihn die Sozialwissenschaftler genannt haben, gab ihr über lange Zeit europapolitische Handlungsfreiheit. Auch die Lasten, die Deutschland als größter Nettozahler zu tragen hatte, wurden – gelegentlich kritisch kommentiert – akzeptiert. Das hat sich mit der Krise der Währungsunion gründlich geändert. Warum ist gar nicht ganz leicht zu erklären. Diese Krise hat Deutschland bisher ja nur in der Weise wirklich in Anspruch genommen, dass es Garantien übernehmen musste, im Ernstfall für die Schulden anderer einzustehen – dies allerdings in gigantischer Höhe. Aus der Krise resultierende Lasten hatten die Deutschen spürbar noch nicht zu schultern, den Rückgang der Zinseinkünfte bis auf nahezu null ausgenommen.

Aber wie immer der Zusammenbruch des *permissive consensus* zu erklären ist, ereignet hat er sich. Und die politische Klasse reagierte darauf, das ist keine Überraschung, mit dem Versuch einer noch stärkeren Abschirmung ihrer europäischen Politik gegen den Bürger und Wähler. Nicht einmal die Parlamente hatten einen nennenswerten Einfluss auf das, was man die Euro-Rettungspolitik nennt.

Es ist den besonderen deutschen Verhältnissen geschuldet, dass schließlich das Bundes-verfassungsgericht der politischen Klasse sagen musste und sagen konnte, man dürfe es mit der Entmündigung des Bürgers und Wählers in

europäischen Angelegenheiten nicht zu weit treiben. Dass das Gericht überhaupt ins Spiel kam, ist ja ebendieser Entmündigung zuzuschreiben. Die Erfahrung, dass ein Einspruch gegen die unbeirrte Politik des „Immer enger“ sich politisch nicht artikulieren ließ, führte seit den neunziger Jahren immer häufiger dazu, dass Bürger sich mit Verfassungsbeschwerden an das Karlsruher Gericht wandten. Der Weg zum Gericht war in Deutschland der einzige, der den Kritikern der offiziellen Europapolitik offenstand.

Das Gericht hat sich bisher zwar in keinem Fall der Integrationspolitik der Regierung entgegengestellt. Aber es hat immerhin versucht, das Parlament in den europapolitischen Entscheidungsprozessen zu stärken. Und es hat, im Ergebnis vielleicht wichtiger noch, eine Grenzlinie gezogen, die nur mit expliziter Zustimmung der Bürger selbst überschritten werden dürfe. Die Bundesrepublik kann sich, so das Gericht, als Gemeinwesen ihres letztinstanzlichen Rechtes auf Selbstregierung nur dann entäußern – etwa durch Eingliederung in einen europäischen Bundesstaat –, wenn ihre Bürger diesem Schritt ausdrücklich und förmlich zustimmen. Ob man das aus dem Grundgesetz herauslesen kann oder nicht, ist hier nicht unser Thema. Unser Thema ist, dass der, um es pointiert zu sagen, aufgeklärt absolutistische Modus der bundesrepublikanischen Europapolitik auf einen Einspruch gestoßen ist. Bisher allerdings ist dieser Einspruch folgenlos geblieben und sollte, so wird das Gericht, das sich ja auf einer heiklen Gratwanderung befindet, zu verstehen sein, wohl auch folgenlos bleiben.

Das Fazit aus diesem Blick auf die deutschen Gegebenheiten ist eindeutig. Die Frage, was verantwortliches Handeln in Zeiten der Krise sei, stellt sich dem Bürger hierzulande gar nicht. Er ist im Wesentlichen Zuschauer. Als Zuschauer trägt er keine Verantwortung, ganz anders als etwa in England, wo der Wähler letztlich der Schlüsselakteur im innerbritischen europapolitischen Kräftespiel ist. Was aber hieße Verantwortung in Zeiten der Krise für den deutschen Bürger und Wähler denn, hätte er die Gelegenheit zu handeln?

Verantwortliches Handeln setzt Urteilsfähigkeit voraus. Urteilsfähigkeit des Bürgers und Wählers kann nur heißen: Urteilsfähigkeit im Grundsätzlichen. Über die Richtung, in der die europäische Reise geht und gehen sollte, muss er sich eine begründete Meinung bilden können. Konstitutiv für die Urteilsfähigkeit, aus der verantwortliches Handeln folgen kann, sind mindestens drei Einsichten. Es

gilt, erstens, den historischen Rang des europäischen Projektes zu begreifen; zu begreifen, dass es nicht um Tagespolitik geht, sondern um ein Jahrhundertvorhaben, das dem Kontinent Europa eine neue politische Gestalt geben soll. Es gilt, zweitens, sich darüber klar zu werden, dass aus dem Rang des Projektes nicht gefolgert werden darf, es gehe nur einen einzigen richtigen Weg, auf dem man mit dem Integrationsprojekt vorwärtsgehen könne und deshalb müsse. Und es gilt, drittens, sich bewusst zu machen, dass eine vernünftige Antwort auf die Frage, wie es mit dem europäischen Projekt weitergehen solle, die Verarbeitung von Erfahrung voraussetzt. Wir haben sechzig Jahre Integrationsgeschichte hinter uns. Wir haben nicht zuletzt die Erfahrung einer existentiellen Krise des europäischen Projektes gemacht und haben diese Krise sicher noch nicht durchgestanden. Nur wenn wir aus den Erfahrungen der Integrationsgeschichte das Richtige lernen, kommen wir weiter. Wie immer wir aber auch die Konstituenten der Urteilsfähigkeit des Bürgers und Wählers in Sachen Europa definieren mögen, sicher ist: Diese Urteilsfähigkeit kann sich nur im Dialog mit einer politischen Klasse entwickeln, die ihrerseits das Thema Europa offen und, wo es sein muss, streitig diskutiert; einer politischen Klasse, heißt das auch, die selbst lernfähig und lernbereit ist. Ein Kartellkonsens, der einfach nur akklamatorische Zustimmung einfordert, ist das Gegenteil eines solchen Dialogs. Damit wird aus der Frage, was Urteilsfähigkeit und verantwortliches Handeln in europäischen Angelegenheiten auf Seiten des Bürgers und Wählers eigentlich bedeute, endgültig die Frage, wie es mit der Urteilsfähigkeit und dem verantwortlichen Handeln in Zeiten der Krise auf Seiten der politischen Klasse bestellt sei. Ich erinnere noch einmal daran, dass ich mich aus praktischen Gründen auf Deutschland konzentriere.

Drei Einsichten, hatte ich gesagt, seien konstitutiv für Urteilsfähigkeit und verantwortliches Handeln in Sachen Europa. Das gilt für die politische Klasse ebenso wie es für den Bürger und Wähler gilt. Am Verständnis für den historischen Rang des europäischen Projektes fehlt es ihr gewiss nicht. Es ist eher zu ausgeprägt, mit jener problematischen Tendenz zur Sakralisierung des Integrationsprogramms, von der schon die Rede war. Das wiederum hat zur Folge, dass es an der Offenheit des Nachdenkens über Europa, der Fähigkeit und Bereitschaft, in Alternativen zu denken, fehlt, die ich als zweite Konstituante der Urteilsfähigkeit genannt hatte. Und das bedeutet, im dritten Schritt, dass es

auch an der Bereitschaft zu Verarbeitung von Erfahrung, man kann ebenso gut sagen: zur Bereitschaft, den Tatsachen ins Auge zu sehen, fehlt. Ohne den Tatsachen ins Auge zu sehen, kann man nicht lernen.

Ich möchte beispielhaft an zwei Themenfeldern abschließend konkret deutlich machen, welchen Tatsachen ins Auge zu sehen spätestens nach den Erfahrungen der aktuellen Integrationskrise notwendig geworden ist; was Lernen in Sachen europäischer Integration hier und heute bedeutet.

Das erste Exempel: Die deutsche Europapolitik hat sich Jahrzehnte hindurch von der Überzeugung leiten lassen, Vertiefung und Erweiterung der Europäischen Union seien gleichermaßen möglich. Die Integration ist stetig vorangetrieben worden, bis hin zur Währungsunion, und die Erweiterung auch – sechs Staaten haben den Anfang gemacht, jetzt sind es 28 und vor der Tür drängt sich mindestens ein halbes Dutzend Kandidaten. Inzwischen können wir wissen: Die Hoffnung, beide Entwicklungen seien auf Dauer miteinander kompatibel, ist eine Illusion. Diese Illusion mag dem europäischen Projekt zeitweilig zugutegekommen sein. An ihr festzuhalten ist gefährlich.

Das Projekt Währungsunion hat das endgültig klargemacht oder sollte es doch endgültig klargemacht haben. Die Währungsunion war ein bedeutender Schritt der Vertiefung der Wirtschaftsunion. Man wollte in diesen Vertiefungsschritt, obwohl er schon als solcher auf die Bedenken vieler Fachleute stieß, zugleich aber auch so viele Mitgliedstaaten wie möglich so rasch wie möglich einbinden. Mit elf begann man, binnen weniger Jahre wurden es achtzehn. Die unausgesprochene Maxime „Nur nicht zu genau hinsehen!“ machte diese Entwicklung möglich. Aber der Preis, der am Ende zu zahlen war, war hoch. Die Währungsunion geriet in eine dramatische Krise. Und die Mittel, die man ergriff, um dieser Krise Herr zu werden, haben das europäische Projekt insgesamt aufs Schwerste belastet, ja vermutlich dauerhaft beschädigt.

Die Lektion, die daraus zu lernen ist, betrifft keineswegs nur die Währungsunion. Sie lautet: Die Europäische Union ist, was die Interessen, die Befindlichkeiten, die geschichtlichen und kulturellen Prägungen der zugehörigen Staaten und Völker angeht, inzwischen eine Staatengemeinschaft von so großer Heterogenität, dass jene hoffnungsfrohen Vorstellungen über die wünschbare Integrationstiefe, die die Anfänge bestimmt haben mögen, obsolet geworden sind. Das integrationsenthusiastische Deutschland in der Mitte; Skandinavien

und Großbritannien im Norden und Nordwesten mit ihrem sehr viel kühleren, pragmatischeren Verhältnis zum Integrationsprojekt; die Mittelmeerstaaten mit Ausprägungen sowohl der politischen Kultur wie der Wirtschaftskultur, die sich von denen Mittel- und Nordeuropas doch sehr unterscheiden; der Osten, der lange Teil des sowjetischen Imperiums war, mit seinen eigenen Interessen und Erfahrungen, vom balkanischen Südosten mit seinen Besonderheiten zu schweigen; Frankreich schließlich, das aus der inneren Spannung zwischen Integrationsbereitschaft und nationalem Selbstbewusstsein, nationalem Selbständigkeitsanspruch nicht herausfindet – aus dieser Vielfalt lässt sich eine Einheit nur mühsam formen und nur, wenn man die Ansprüche nicht zu hoch schraubt. Ob für ein kleineres Kerneuropa die Entwicklung zu einem Bundesstaat in überschaubaren Zeiträumen denkbar und sinnvoll gewesen wäre, lasse ich dahingestellt. Für die Europäische Union, die wir haben und die ja noch weiter wachsen soll, ist sie weder möglich noch wünschbar. Das ist eine der elementaren Tatsachen, denen ins Auge zu sehen ist.

Inzwischen wird kaum noch von einem Bundesstaat Europa, dafür aber viel von der politischen Union gesprochen. Freilich verrät fast niemand, der so spricht, was er unter einer politischen Union genau versteht. Das macht sich in europapolitischen Debatten umso störender bemerkbar, als die Europäische Union in ihrer gegenwärtigen Gestalt und Funktionsweise doch wohl schwerlich eine unpolitische Union genannt werden kann. Sind nur einige zusätzliche Aufsichts- und Eingriffsrechte der Kommission gemeint, die das Funktionieren der Währungsunion gewährleisten sollen? Oder steht „politische Union“ für einen Staat Europa?

Dem Vorhaben, die Europäische Union in absehbarer Zeit zu einem Staat fortzuentwickeln, steht nicht nur die außerordentliche innere Vielgestaltigkeit dieser Föderation von fast 30 Nationalstaaten entgegen, von der ich gesprochen habe. Es steht ihr auch die elementare Tatsache entgegen, dass die Völker Europas dies schlicht nicht wollen – keines von ihnen. Sie akzeptieren in gewissen Grenzen supranationale Autorität – da hat es einen wichtigen Gewöhnungsprozess gegeben. Aber sie begreifen sie als von den Nationalstaaten delegierte und eben dadurch legitimierte Autorität und sehen in ihren eigenen nationalen Regierungen ihre Sachwalter im Prozess supranationaler Entscheidungsfindung. Wenn die europäischen Autoritäten

spürbar belastende Entscheidungen treffen oder europäisch gesetzte Regeln unangenehme Konsequenzen haben, ist der Punkt schnell erreicht, an dem das Brüsseler Regiment als Fremdbestimmung wahrgenommen wird. Und das, davon war die Rede, nicht völlig grundlos: Der Bürger hat als Wähler tatsächlich so gut wie keine Möglichkeit, auf die europäischen Politikprozesse einzuwirken. Man mag beklagen, dass die Bereitschaft, supranationale Autorität als legitim zu akzeptieren, so begrenzt ist. Aber wer meint, er könne der europäischen Sache dadurch einen Dienst erweisen, dass er diese Tatsache ignoriert, der irrt sich.

Übrigens ist auch der verfassungspolitische Vorschlag, die Schwierigkeiten der Willensbildung in einer Föderation von 28 Nationalstaaten doch einfach durch eine entschiedene Ausweitung des Geltungsbereichs der Mehrheitsregel auf der europäischen Ebene zu überwinden, nichts anderes als eine Variante solcher Ignoranz. Denn die Grenzen der Bereitschaft, supranationale Autorität als legitim zu akzeptieren, sind ja im Kern Grenzen der Bereitschaft, Mehrheitsherrschaft auf europäischer Ebene als legitim zu akzeptieren.

Ich hatte von zwei Themenfeldern gesprochen, an denen ich verdeutlichen wollte, was es heiÙe, in Sachen Europa den Tatsachen ins Auge zu sehen. Die Illusion, Vertiefung und Erweiterung dauerhaft miteinander vereinbaren zu können, war das erste Beispiel. Der Leerlauf der Subsidiaritätsformel ist das zweite. Die europäischen Verträge beschwören die Subsidiarität als eines der konstitutiven Prinzipien der europäischen Verfassung. Und die europäische Rhetorik tut es ihnen nach. Aber kaum noch jemand bestreitet, dass die Wirklichkeit eine andere ist. Die europäische Gesetzgebungsmaschinerie läuft und läuft. Sie ist darauf angelegt, unablässig zu laufen. Das institutionelle Eigeninteresse von Kommission und Parlament treibt sie an, nicht selten auch das Interesse einzelner Mitgliedstaaten, über die Bande zu spielen. Und der EGH, der abschließend verbindlich den Kompetenzraum der Europäischen Union definiert, sichert die unermüdliche europäische Gesetzgebungstätigkeit ab.

Aufs erste Hören scheint die Feststellung, die europäische Gesetzgebungsmaschinerie überrenne gewissermaßen das Subsidiaritätsgebot, dem vorangegangenen Hinweis auf die Schwierigkeiten des Entscheidens in einer heterogenen Staatenföderation zu widersprechen.

Aber das ist nicht der Fall. Es gibt unterhalb der Ebene der ernsthaften, nur schwer überwindbaren Interessenkonflikte zwischen den Mitgliedstaaten einen Raum, in dem die europäische Gesetzgebungsmaschinerie ziemlich ungestört arbeiten, Verordnung um Verordnung produzieren kann. Der Verbraucherschutz und was Europa daraus macht, ist eines der Stichworte, das hier zu nennen wäre.

Aller Rhetorik zum Trotz ist es bisher nicht gelungen, institutionelle Vorkehrungen oder auch politische Praktiken zu entwickeln, die dem Subsidiaritätsprinzip im Verhältnis zwischen der Union und ihren Mitgliedstaaten verlässliche Geltung verschaffen könnten. Das Klagerecht der mitgliedstaatlichen Parlamente wird aller Voraussicht nach keinen Wandel bringen. Denn der EuGH bleibt die letzte, entscheidende Instanz. Und sein Selbstverständnis ist bekanntlich nicht subsidiaritätsfreundlich. Auch für das Thema Subsidiarität gilt: Das Lernen beginnt damit, dass man den Tatsachen ins Auge sieht.

„Verantwortung in Zeiten der Krise“, – von dieser Formel bin ich ausgegangen. Aus der Krise lernen – das war der Kern meiner Antwort auf die aus der Titelformel abgeleiteten Frage, was es denn heiÙe, in der Krise verantwortlich zu handeln. Als Krise, als kritische Befindlichkeit haben wir, gleichsam hinter die aktuelle Krise blickend, das Auseinander-Klaffen zweier ganz unterschiedlicher Niveaus der Europäisierung begriffen – hier das hohe Niveau institutioneller Europäisierung, die mehr oder minder stetig fortschreitet, dort das niedrige Niveau der Europäisierung des allgemeinen Bewusstseins, die nur sehr langsam vom Fleck kommt. Wie ist eine Annäherung möglich?

Sicher nicht durch eine Politik des forcierten Vorwärtstreibens der institutionellen Integration, womöglich durch Oktroi, in der Hoffnung, irgendwie werde das Bewusstsein schon folgen. Das ist bestenfalls ein wenig begründeter Zweckoptimismus und schlimmstenfalls Zynismus. Es geht um eine Bewegung der Annäherung von beiden Seiten her. In welcher Weise das Programm institutioneller Integration aus Erfahrung zu lernen hätte, habe ich beispielhaft, für zwei Politikfelder, angedeutet. Das ist die eine Seite. Auf der anderen Seite stellt sich die Frage, wie das allmähliche Wachsen eines europäischen Gemeinsinns gefördert werden kann. Auf abstrakte Weise lässt sich das ziemlich einfach sagen: dadurch, dass die Europäische Union als Europäische

Union handelnd in Erscheinung tritt, und zwar so, dass die Europäer stolz auf ihr europäisches Gemeinwesen sein können. Wie schwierig das ist, macht jeder Versuch, die abstrakte Maxime ins Konkrete zu übersetzen, deutlich. Die Ukraine-Krise, der Kampf gegen den mörderischen Islamischen Staat, die Klimapolitik – das wären aktuelle Gelegenheiten für die Europäische Union als Europäische Union handelnd so in Erscheinung zu treten, dass die Europäer sich gern mit ihr identifizieren. Aber jedes dieser Beispiele zeigt eben auch, warum das hier nicht und überhaupt so selten gelingt.

Trotzdem darf man nicht müde werden darauf hinzuarbeiten, dass Europa solche Bewährungsproben besteht. Verantwortliches Handeln in der Krise heißt am Ende auch und nicht zuletzt: Die Geduld mit Europa nicht verlieren.