

DIE ZUKUNFT EUROPAS: DAS ENDE DER EUROPÄISCHEN FRIEDENSERZÄHLUNG UND DIE NEUBEGRÜNDUNG EUROPAS

Ulrike Guérot

Gäbe es heute eine Jeanne d'Arc im ritterlichen Streit gegen die Nationalstaaten und für eine Republik Europa, ohne auf den Scheiterhaufen steigen zu müssen, - Ulrike Guérot würde sicherlich die Ehre gebühren, in ihre Fusstapfen zu steigen. Gerade erschien ihre Streitschrift „Der Neue Bürgerkrieg“, die mit den Sätzen endet, die Aufgabe sei: „die Reparatur des politischen Maschinenraums Europa.“ Dazu sei nötig: „Also nicht etwa nur Denkraum, denken genügt nicht, wir brauchen also ein neues System, ziehen wir den Overall über und packen wir es an.“ Und sie führt fort: „Europa braucht ein klares Ziel, eine Richtung, eine Perspektive, eine emanzipatorische Agenda und eine konkrete Idee von sich selbst.“ Die Losung für die Lösung sei: „Es lebe die Europäische Republik!“ Wie sähe die aus? Ulrike Guérot hat das European Democracy Lab (EDL) gegründet, das sie auch leitet, womit sie für Gleichheit in Europa und einen echten europäischen Parlamentarismus eintritt. Ihre politische Energie trug sie auf Positionen in Bonn, Paris, Brüssel und Washington. Schliesslich eröffnete sie in Berlin das Office of the European Council on Foreign Relations (ECFR), für das sie als Direktorin das Programm „Germany in Europe“ entwarf und in zwei Büchern erläuterte. Ihre Überzeugungen führten 2013 dazu, gemeinsam mit Robert Menasse das „Manifest für die Begründung einer Europäischen Republik“ vorzustellen. Erstmals trug sie 2015 ihre Vision der Europäischen Republik in Berlin auf der Konferenz der re publica vor. Diese Rede lässt sich auf Youtube verfolgen. Heute lehrt sie an der Donauuniversität in Krems. Zum Bestseller wurde 2016 ihr Buch „Warum Europa eine Republik werden muss! Eine politische Utopie“ (auf Englisch: „Why Europe needs to become a Republic“), dessen Thesen erneut zur Sprache kommen und zur Diskussion stehen werden. (Antje von Graevenitz)

Die EU ist in ihrer größten Legitimitätskrise seit Gedenken, und ihre Zukunft, ihr sprichwörtliches Überleben, zumindest in be-

kannter Manier, steht zur Debatte, jetzt wo der Brexit beschlossen ist und eine nicht vorherzusehende Eigendynamik entwickeln könnte. Ob sich die EU unter durch die systemische Verfestigung von rechtspopulistischen Parteien in zahlreichen EU-Mitgliedsstaaten erschwerten politischen Bedingungen noch reformieren, das Vertrauen der europäischen Bürger wiedergewinnen – der Zuspruch zur EU ist unter die 50%-Marke gefallen¹ - oder wieder, z.B. in Form von Wachstum und Zukunftspolitiken, einen *output* generieren kann, der sichtbar bei den Bürgern ankommt, muss bezweifelt werden. Ob überhaupt die überfällige Fortentwicklung der EU und ihrer Institutionen von einem ‚offiziellen‘ Impuls ausgehen wird – oder eher die inzwischen beträchtliche Dynamik der allsonntäglichen Demonstrationen von #pulseofeuropa eine politische Veränderung durch Druck auf nationale Politiker auslösen kann und wird, ist die zweite Frage.

Immerhin hat die EU-Kommission unter Jean-Claude Juncker Anfang März fünf Szenarien zur Zukunft zur EU vorgelegt, mit denen die europäische Krise überwunden und die Zukunft Europas gesichert werden sollen,² die indes an Ambitionslosigkeit kaum zu überbieten sind. Weder finden sich dort Antworten, wie die EU das kolossale Missmanagement der Banken- und Eurokrise in den Griff bekommen und Europa sozial machen möchte; noch geht es im Kern um eine Verbesserung der Legitimation der politischen Prozesse der EU, gegen die doch aber die Populisten am lautärksten wettern; noch gibt es Antworten, wie die EU z.B. ihre Handlungsfähigkeit in der Flüchtlingskrise verbessern möchte. Die Älteren mögen sich erinnern an die Papiere der Kommission von Jacques Delors, die Einheitliche Akte, den Cecchini-Bericht oder das Binnenmarkt Papier. Heute erschöpft sich die europäische Idee also möglicherweise in der ‚vertieften Zusammenarbeit‘ im Bereich der Elektromobilität.

¹ Vgl. Bruce Stokes, „*Euroskepticism beyond Brexit. Significant opposition in key European countries to an ever closer union*“ in: Pew Research Center vom 07.06.2016, <http://www.pewglobal.org/2016/06/07/euroskepticism-beyond-brexite/>

² „*Weißbuch zur Zukunft der Union. Überlegungen und Szenarien für die die EU 27 in 2015*“, Europäische Kommission, 1. März 2017 https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/white_paper_on_the_future_of_europe_en.pdf

Fraglich ist, ob es überhaupt realiter fünf Szenarien sind. Das erste lautet ‚weiter so wie bisher.‘ Das kann natürlich nur für etwas gelten, was stabil ist. Die EU kann das derzeit nicht von sich behaupten. ‚Zurück zum Binnenmarkt‘, Szenario zwei, ist nicht minder unrealistisch: soll der Euro rückabgewickelt werden? Ein Markt, eine Währung war damals der Slogan. Szenario drei – wer will, geht voran – ist insofern kein neues Szenario, als dass differenzierte Integration schon nach jetzigen Verträgen möglich ist, es nur nie jemand genutzt hat. Bleiben Szenario vier und fünf: die Staaten machen entweder *wenig* zusammen, aber das dafür richtig (z.B. Sicherheit & Verteidigung); oder sie machen *viel mehr* zusammen, selbstverständlich auch endlich einmal richtig. Das wiederum ist wenig originell. Es übersieht nicht nur die schon jetzt greifbare Spaltung in EU 28 (bzw. bald 27) und Eurozone: der Ruf nach Kerneuropa könnte das Erbe von 1989 verraten. Sondern auch, dass vor allem Währung und Strategie, also Außen- und Sicherheitspolitik, zusammengehören, da Kriege nun einmal viel Geld kosten. Währung hier, Sicherheit da, das wird nicht gehen. Szenario fünf ist also die Frage nach dem Wesenskern der EU, den die EU seit langem umkreist, die Frage nämlich, wer eigentlich der Souverän in Europa ist. Solange die Antwort gegeben wird, dass es letztlich die Nationalstaaten sind, werden Junckers Szenarien das bunte Papier nicht wert sein, auf dem sie gedruckt sind.

Wo die *output*-Legitimität nicht mehr gesichert ist, ist es vielleicht Zeit, sich der Input-Legitimität der EU neu zuzuwenden. Lange Jahrzehnte war sich die Politikwissenschaft einig,³ dass die EU als *sui generis* System gesetzt ist, dass multi-level *governance* die Funktionsweise der EU sein soll und die Übertragung klassischer demokratietheoretischer Paradigma – Gewaltenteilung, Gleichheit

³ vgl. dazu Antje Büssgen, *Der Europa-Diskurs von Intellektuellen in Zeiten der Krise. Zu Robert Menasse und Hans-Magnus Enzensbergers Europa Essays 2010-2012*, in: *Der Literarische Europadiskurs. Festschrift für Paul Michael Lützeler zum 70. Geburtstag*, hg. von Peter Henenberger und Isabel Capeloa Gil, Königshausen & Neumann, Würzburg 2013; und Gabriele Abels und Annegret Eppler, *Einleitung: Auf dem Weg zum Mehrebenenparlamentarismus?*, in: *Auf dem Weg zum Mehrebenenparlamentarismus? Funktion von Parlamenten im politischen System der EU*, hg. von Gabriele Abels und Annegret Eppler, Baden-Baden, Nomos (Schriftenreihe des Arbeitskreises Europäische Integration e.V., 75), S. 17-40,

bürgerlicher Rechte – auf die europäische Ebene weder gewünscht noch möglich sei. Die nationale Demokratie sei nicht Vorlage für die EU. Diese Diskussion indes scheint sich inzwischen zu verschieben. Nicht nur fordert eine neue Generation junger europäischer Think Tanks inzwischen europäische *Demokratie*, und nicht mehr europäische *Integration*,⁴ was eine nicht unerhebliche und nicht nur begriffliche Verschiebung ist; auch aktuelle politische Entwicklungen deuten darauf hin, dass der Begriff des *European citizenship* vehement in die Debatte drängt und möglicherweise den Schlüssel zu einer grundlegenden europäischen Reform bietet, die allerdings weniger von den EU Institutionen ausgehen und weit über das hinausgehen dürfte, was letztere derzeit avisieren.

Von verschiedenen Seiten ins Gespräch gebracht⁵ – und in der Tat keine neue Idee, sondern vielmehr schon Kerngedanke bei den europäischen Föderalisten der ersten Stunde⁶ – ist ein allgemeines, gleiches und direktes Wahlrecht für alle europäischen Bürger. „Eine Person, eine Stimme“ wäre in der Tat der wichtigste Schritt für eine radikale Neubegründung europäischer Legitimität, wenn noch das Ziel besteht, in Europa eine politische Einheit zu begründen, die die wirtschaftliche Einheit erst legitimiert. Erst dann könnte das Europäische Parlament zum Sachwalter einer europäischen Demokratie werden, die ihren Namen verdient und deren Souverän die europäischen Bürger sind.

Die Politikwissenschaft hat die transzendierende Wirkung von Wahlrechtsgleichheit für Gesellschaften gut durchforscht: in *Le Sacre du Citoyen*⁷ beschreibt der französische Soziologe Pierre Rosanvallon anschaulich die Wirkung des Gleichheitsversprechens auf

⁴ Dieter Plehwe, with Werner Krämer, Moritz Neujeffski, Alexander Meland and Ulrike Guérot, *Time to go beyond interstate federalism – or something different? The response of new pro-European think tanks to the EU integration crisis*. Discussion Paper, SP I 2016–202, November 2016

⁵ Neben Think Tanks wie European Alternatives wird dies z.B. auch bei den Jungliberalen mit Blick auf die Wahlkampfprogrammatik 2017 oder in den Foren des Europäischen Jugendparlaments diskutiert.

⁶ Vgl. Dazu Ulrike Guérot, *Der neue Bürgerkrieg. Das offene Europa und seine Feinde*, Ullstein, 2017

⁷ Pierre Rosanvallon, *Le Sacre du Citoyen, Histoire du suffrage universel en France*, Paris 1992

Gesellschaften, das am Ursprung jeder demokratischen Revolution zu finden ist. Das rechtliche Prinzip hat eine symbolische Wirkung, das seine universalistische Integrationsmacht erst nach und nach entfaltet. Die Bürger fühlen sich als Einheit eines politischen Kollektivs. Genau das ebnet den Weg zur Neubegründung eines politischen Körpers in Europa, und der wiederum ist die Voraussetzung für jede Demokratie. Das individuelle, gleiche Wahlrecht war in den verschiedenen historischen Epochen immer schon Ausdruck einer gesellschaftlichen Modernisierung – und nichts braucht Europa heute dringlicher als das.

Meistens kommt mit Blick auf Europa der Einwand, dass das die großen Staaten, allen voran Deutschland, kleine Staaten wie Luxemburg oder Malta übervorteilen würde, denn bisher gibt es eine Stimmengewichtung nach Nationalität im EP. Doch im Abstimmungsverhalten sind *die* Deutschen keine homogene GröÙte und das deutsche Votum wäre hier nicht aggregiert, wie etwa die *eine* deutsche Stimme im Europäischen Rat, dem größten Hemmschuh auf dem Weg zur europäischen Demokratie, eben weil das Votum dort nicht politisch aufgefächert ist. Perspektivisch würde Wahlrechtsgleichheit ein Europäisches Parlament hervorbringen können, in dem das Politische in Europa endlich über die Nationalität gestellt wird. Dies ist natürlich auch das Begehren des EP. Aber das EP ist einerseits nicht der (alleinige) Gesetzgeber der EU, andererseits ist es nicht der *Locus* der europäischen Demokratie, gerade *weil* es nicht in allgemeiner und gleicher Wahl gewählt ist und mithin den Souverän Europas, die europäischen Bürger, nicht angemessen repräsentiert. Genau dies ist im Kern die Argumentation des Bundesverfassungsgerichts in Karlsruhe und seiner berühmten „solange“-Rechtsprechung: Solange das EP nicht ‚richtig demokratisch‘ ist, und zwar weil der politische Körper, aus dem es geformt ist, nicht gleich ist in den Modalitäten der Wahl, die europäischen Bürger dort also nicht nach dem Prinzip „*eine Person, eine Stimme*“ repräsentiert werden, kann die legislative Gewalt nicht dem EP übertragen werden. Aus diesem Grunde hat Karlsruhe im Zuge der Ratifizierung des Lissabonner Vertrages 2009 mit dem sogenannten „Integrationsverantwortungsgesetz“ den Bundestags aufgefordert, eine Kontrollfunktion bezüglich des EP einzunehmen. Wenn Karlsruhe aus dem „solange“-Modus herauskommen soll, dann kann es

konsequenterweise keinen anderen Weg geben, als das EP auf Dauer so demokratisch zu machen, dass es keinen Hinderungsgrund mehr gibt, ihm perspektivisch das volle Legislativrecht zu gewähren. Wahlrechtsgleichheit wäre damit der erste Schritt zur europäischen Demokratie!

Dies zu fordern, ist überhaupt nicht radikal. Die ersten Vorschläge nach transnationalen Wahlkreisen und einem Abgeordneten auf rund eine Millionen Stimmen stammen von den europäischen Föderalisten der erste Stunde und werden schon im „Hertensteiner Programm“ von 1946 gefordert.⁸ Seit dem sogenannten *European Electoral Reform Act* von 1976, durch den 1979 die ersten Direktwahlen zum EP möglich wurden, arbeitet das EP an genau diesem Ziel: Wahlrechtsgleichheit!⁹ Ebenso versucht das EP seit seiner Direktwahl, das *European Citizenship* materiell auszubuchstabieren. Der jüngste, parlamentsinterne Vorstoß war der Hübner-Leinen-Report,¹⁰ der im November 2015 mit großer, überparteilicher Mehrheit vom EP angenommen wurde und der auf weitestgehende Vereinheitlichung der Wahlmodalitäten in ganz Europa drängt, inklusive der lange angestrebten ‚transnationalen‘ Wahlkreise. Ihm fehlt allerdings das zugleich sensibelste und zentralste Element: *eine Person, eine Stimme*. Genau dies aber wäre der Sprung in eine volle Förderierung Europas, ein Europäisches Abgeordnetenhaus, und der Startschuss für eine europäische Staatsbürgerschaft.

Die Stimmengewichtung gehört, wie in allen föderalen Systemen der Welt, in eine zweite Kammer, über die dann im Detail nachzudenken wäre und die möglicherweise aus Vertretern der europäischen Regionen als konstitutiven Trägern eines neuen, nachnationalen Europas bestehen könnte. In diese zweite Kammer könnten die europäischen Regionen je zwei Senatoren entsenden,

⁸ Vgl. dazu Frank Niess, *Die Europäische Idee. Aus dem Geist des Widerstands*, Suhrkamp 2011, S. 155

⁹ Dazu die umfassende Studie von Olivier Costa, *The History of European Electoral Reform and the Electoral Act 1976. Issues of Democratization and Political Legitimacy*, Study: European Parliament History Series, EPRS, European Parliamentary Research Service, October 2016, PE 563.516, S. 36 ff.

¹⁰ Hübner, D., Leinen, J., *Draft report on a proposal for amendment of the Act of 20th September 1976 concerning the election of the Members of the European Parliament by direct universal suffrage*, 2015/2035

die einen europäischen Senat bilden, denn in Europa gibt es zunehmend Regionen, die aus dem politischen Körper der Nationalstaaten ausbrechen wollen, z.B. Schottland angesichts des drohenden Brexits oder auch Nordirland und Katalonien. Warum nicht diesen Trend für eine Neubegründung Europas nutzen, anstatt ihn zu bekämpfen?

Dazu könnte man, wie jetzt schon in vielen Wahlprogrammen aufgeführt, einen europäischen Präsidenten direkt wählen, der eine einheitsstiftende Wirkung für das politische System in Europa hätte. Es geht nicht um europäischen Zentralismus. Nicht umsonst ging es bei *Federal Papers*, aus denen das republikanisch-föderale System der USA hervorgegangen ist, nicht um *Machtbeschneidung* der föderalen Ebene, sondern um *Machtteilung*, also *checks and balances*. Europa soll viel Macht haben, nur eben nicht in einer Hand – wie heute der EU-Rat; und diese Macht muss parlamentarisch auf europäischer Ebene legitimiert sein. Das politische System Europas wäre zugleich effizienter und entschlackt. Die zähen Debatten, wieviel „Kompetenzen“ die vermeintlich ‚souveränen‘ Nationalstaaten denn an die europäische Ebene abzugeben bereit wären, könnte man sich sparen: Sie führen in die Irre. Es geht nicht um „Kompetenzabgabe“, sondern um Gewaltenteilung in Europa. Mit einem solchen Zweikammer-System würden zwei Fliegen mit einer Klappe geschlagen werden: Es entspräche der Begründung einer europäischen Demokratie und der Beendigung des Demokratiedefizit; der Stellenwert der Regionen im politischen System Europas würde zudem erhöht, also die Entscheidungsgewalt und Autonomie im Sinne dezentraler, subsidiärer, partizipativer und bürgernaher Gestaltung von Politik.

Das klingt theoretisch, ist aber sehr konkret: Alle derzeitigen Diskussionen z.B. über die Erhöhung der sogenannten *fiscal capacity*, alle Rufe nach einem ‚europäischen Finanzminister‘ oder einer ‚Eurozonenregierung‘ kranken an der Tatsache, dass die Legitimität dafür im derzeitigen System der EU nicht gegeben ist. Wer würde ihn kontrollieren? Wem gegenüber wäre er rechenschaftspflichtig? Die Forderungen laufen also ins Leere, solange nicht klar ist, wem gegenüber diese „Eurozonenregierung“ denn verantwortlich sein soll. Ein ‚Finanzministerrat‘ ist schließlich kein Parlament. Deswegen werden jetzt Forderungen nach einer Parlamentarischen Ver-

sammlung für die Eurozone erhoben,¹¹ die, proportional nach Parteien zusammengesetzt, aus nationalen Parlamentariern bestehen soll, jeweils gemessen an der Bevölkerungsstärke des Landes. Das wären dann z.B. 30 Bundestagsabgeordnete, 25 von der *Assemblée Nationale* etc. Der Vorschlag hat seinen Charme, zielt er doch genau auf jenes notwendige *politics tops nations* ab, das auch der Forderung nach Wahlrechtsgleichheit zugrunde liegt. Würde diese Parlamentarische Versammlung z.B. über die Höhe griechischer Unternehmensbesteuerung abstimmen, so ergäbe sich sicherlich ein anderes Meinungsbild und ein differenzierteres Abstimmungsverhalten, als es eben *ein* Finanzminister im Rat haben kann, da das Votum politisch aufgefächert und nicht mehr national aggregiert würde. Bedenkt man dann noch, dass Deutschland rund 27% der Bevölkerung in der Eurozone vertritt, während Frankreich, Italien und Spanien zusammen 50% haben, und Belgien, Griechenland und Portugal mit den anderen Ländern zusammen auf 23% kommen, dann kann man sich vorstellen, dass in einer solchen Parlamentarischen Versammlung der Eurozone andere Beschlüsse zum Euro zustande kämen als im heutigen EU-Finanzministerrat.

Aus Wahlrechtsgleichheit und der Koppelung von nationaler und europäischer Legitimität durch eine solche parlamentarische Versammlung für die Eurozone, in der auf Dauer nationale Parlamente und EP miteinander verschmelzen würden, könnte sich also eine große europäische Reform ergeben, nämlich jene, eine europäische Staatsbürgerschaft materiell auszubuchstabieren, und zwar durch die perspektivische Verwirklichung des allgemeinen politischen Gleichheitsgrundsatzes für alle europäischen Bürger, eben beginnend mit Wahlrechtsgleichheit.

Im realpolitisch ganz konkreten und gar nicht utopischen Raum bewegt sich der Vorschlag einer personalisierten EU-Unionsbürgerschaft für Briten, die der Vorsitzende der liberalen ALDE-Fraktion

¹¹ Thomas Piketty, *For a democratic Euro-zone government*, in: *Le Monde* vom 15.02.2017 und Stéphanie Hennette, Thomas Piketty, Guillaume Sacriste und Antoine Vauchez, *Pour un traité de démocratisation de l'Europe*, Paris, Seuil 2017 http://piketty.blog.lemonde.fr/2017/02/15/for-a-democratic-euro-zone-government/?utm_content=buffer2edf8&utm_medium=social&utm_source=twitter.com&utm_campaign=buffer

im EP, Guy Verhofstadt fordert.¹² Briten, die das wünschen, sollen nach dem Austritt Großbritannien aus der EU die Möglichkeit erhalten, Unionsbürger zu bleiben. Vor allem für diejenigen Briten, die im europäischen Ausland gelebt oder gearbeitet, Rentenansprüche erworben oder gar Familie haben, ist das interessant. Mit der Initiative für eine europäische Staatsbürgerschaft wäre eine Schleuse offen, denn was Briten zusteht, müsste dann konsequenterweise allen europäischen Bürgern zustehen. Ein schneller Gang zum EuGH dürfte eine Bewegung in Gang setzen können, um das Recht auf eine direkte und materiell angefüllte europäische Unionsbürgerschaft zu generalisieren, so dass alle europäischen Bürger eine solche für sich reklamieren könnten. Dies wäre eine entscheidende Wegmarke, um das politische System in Europa von einer „Staatenunion“, die im Wesentlichen über einen nur indirekt legitimierten EU-Rat „regiert“ wird, in eine wirkliche europäische Demokratie zu überführen, in der am Ende nur eins gelten kann: Die Bürger sind der Souverän des politischen Systems, vor dem Recht sind sie alle gleich, das Parlament entscheidet und es gilt Gewaltenteilung. Der allgemeine politische Gleichheitsgrundsatz ist der Sockel jeder Demokratie. Es wäre die große Reformation Europas.

Die heutige Europäische Union ist nicht stabil. Ohne einen entscheidenden Schritt nach vorn wird sie in ihrer heutigen Form nicht zu erhalten sein. Den allgemeinen politischen Gleichheitsgrundsatz in Europa auf die politische Schiene zu bringen, wäre also das politische Gebot der Stunde. Die normative, also rechtliche Gleichheit in Europa muss wichtiger sein als die Nationalität. 1992 wurde der Euro auf die Zeitschiene gesetzt und in drei Schritten zwischen 1994 und 2002 die Währungsunion geschaffen. Innerhalb von zehn Jahren wurden von Lappland bis zur Südspitze der Algarve alle Geldautomaten mit Euros ausgestattet. Jeder europäische Bürger hat eine IBAN-Nummer bekommen. Sollte es nicht möglich sein, in einem auf 10, 15, 25 Jahre angelegten Prozess dafür zu sorgen, dass wir von Tampere bis Thessaloniki Wahlrechtsgleichheit haben? Und dann einen europäischen Pass, eine europäische ID und eine europäische Steuernummer bekommen? Und zuletzt eine europäi-

¹² <https://www.connexionfrance.com/French-news/Brexit/EU-citizenship-for-Britons>

sche Arbeitslosenversicherung und ein europäisches Bürgergeld? Warum eigentlich nicht? Es wäre das Ende von Europa als Elitenprojekt. Europa wäre bei den Bürgern angekommen und ein politisches Projekt, gegen das keine Rechtspopulisten mehr zu Felde ziehen könnten, mit dem Argument, die EU sei in ihren Strukturen nicht legitim und demokratisch.



La Société Européenne de Culture est une institution qui réunit étude et action, s'occupe du rapport entre la culture et la politique. Par ses recherches et sa réflexion toujours reprises sur les développements généraux du moment présent, elle vise à dégager des objectifs prioritaires pour une culture qui se reconnaît des responsabilités éthico-politiques dans le sens de la compréhension, de la collaboration et de la paix, auxquelles contribuer à travers un dialogue authentique. Elle a donné à cet engagement un fondement théorique à partir du concept de politique de la culture, dont elle continue à approfondir les raisons, alors qu'elle s'emploie à en diffuser la connaissance et la pratique.

€ 29,00



www.clueb.it