

Europa (I) Europäer aller Länder sind auf der Suche nach einer Idee: Wie soll das Europa der Zukunft aussehen? Könnte ein Staatenbund der europäischen Nationen funktionieren? Wie wäre eine arbeitsfähige Regierung in Brüssel zu konstruieren? Und wie könnte eine kontinentale Demokratie Einigkeit und Solidarität unter den Völkern hervorbringen? In einer dreiteiligen Serie berichtet der SPIEGEL über neue Pläne zum Umbau der Europäischen Union – und über die Chancen einer uralten Vision: der „Vereinigten Staaten von Europa“.



Weltmacht der Werte

Das Schuldendesaster droht die Europäische Union zu zerreißen. Doch während die Regierungschefs verzweifelt einen Ausweg suchen, arbeiten in den Hauptstädten hohe Beamte, Parlamentarier, Völkerrechtler und Intellektuelle längst an Plänen für ein neues Europa.

Novembernebelnässen fürchtet der Jogger nicht. Joschka Fischer läuft wieder. Der grüne Ex-Außenminister kreist mit seinem Hund durch die stillen Viertel des Berliner Grunewalds und denkt nach.

„Beim Laufen“, sagt er, sei es ihm eingefallen: „wie es gehen könnte, mit Europa“.

Um den kriselnden Kontinent zu stabilisieren, will Fischer, der bekennende Europäer, eine entschlossene politische Streitmacht aus Staats- und Regierungschefs der Euro-Länder mit weitreichenden Befugnissen und besonderen parlamentarischen Vollmachten ausstatten.

Fischer denkt über einen Rettungsplan nach. Einen Rettungsplan nicht für die Banken, nicht für Italien, nicht für den Euro – für alles: Seine EU-Regierungs-Feuerwehr stellt er sich vor als „Avantgarde der Vereinigten Staaten von Europa“.

Genug gejamert jetzt. Europa kann nur retten, wer es neu erfindet. Die Finanzkrise ist der Wendepunkt in der Geschichte der europäischen Einigung.

Die alte EU ist am Ende. Nie war Europa so unpopulär. Die Bürger merken nicht nur, dass der Riesenapparat von Brüssel offenkundig nicht die Macht hat, die Krise der Währungsunion zu meistern. Sie erleben zudem, dass die von ihnen gewählten nationalen Regierungen schon dabei sind, das historische Werk der europäischen Einigung zu demontieren. Nicht der Rat in der Rue de la Loi, nicht EU-Kommission oder EU-Parlament haben etwas zur Rettung aus der Krise tun können – die Merkel war's.

Die deutsche Kanzlerin und der französische Präsident Nicolas Sarkozy haben im Wesentlichen allein den Rettungsplan für Griechenland durchgesetzt, die Regierung in Athen gestürzt und den schleudernden Mitgliedstaat Italien unter internationale Aufsicht gestellt. „In Cannes wird Geschichte geschrieben“, stand in

der Stadt auf den regennassen Plakaten, die das Krisentreffen der Mächtigen Anfang November säumten.

Doch das ist eine neue Geschichte. Das alte Europa, das Konstrukt aus glitzernden Häusern mit klingenden Namen, diese Riesenschachtel voller Ideen von Frieden, Freiheit, gutem Leben, das Europa der großen Worte und undurchdringlichen Verträge, das babylonische Monster, das täglich tonnenweise Papier in 23 Sprachen ausspuckt, sich in alles einmischt und die Bürger gängeln will – es kommt nicht mehr vor.

Bürger in Athen und Brüssel, Madrid und Berlin gehen gegen die Politiker des wankenden Kontinents auf die Straße. Europa, ein Alptraum?

Genug gejamert jetzt. Das neue Europa wird ein Traum.

Nicht alle, die sich mit großen Plänen tragen, laufen wie Fischer durch den Novembernebel. Aber in den einflussreichsten Staaten des 27er-Clubs sitzen sie und arbeiten an Entwürfen für ein europäisches Haus, das besser, demokratischer, einiger – und krisenfester werden soll.

In den Hauptstädten haben Regierungen ihre Experten zum Brainstorming zusammengerufen, Völkerrechtler arbeiten mit Politikwissenschaftlern in den Denkfabriken des Kontinents an Modellen und suchen nach einer Zukunft für Europa. Philosophen von Weltrang wie der deutsche Jürgen Habermas haben sich in die Debatte eingeschaltet und suchen nach einer Verfassung für einen geeinten Kontinent.

„Flucht nach vorn“ ist die Parole von Experten. Erstmals seit Jahren wird in den Ministerien, die sich mit der Krise quälen, über „mehr Europa“, ein neues Europa mit erweiterten Kompetenzen und einer eigenen handlungsfähigen Regierung, nachgedacht. Die Krise, freut sich der Münchner Soziologe Ulrich Beck, sei die „Gelegenheit, Großes zu leisten“.

„Weder eine Frankfurt-Gruppe noch eine Troika, auch nicht die niemandem verantwortliche Runde der G20 sollte entscheiden dürfen, wofür Europas Bürger zahlen und wie viel sie sparen müssen“, verlangt Ulrike Guérot, die Berliner Wortführerin des internationalen Think-Tanks „European Council on Foreign Relations“. Solche Entscheidungen müssten von einer starken europäischen Exekutive getroffen werden, „gestützt von einem Parlament für die gesamte Euro-Zone“.

„Wir müssen Europa ein zweites Mal erfinden und begründen“, sagt SPD-Chef Sigmar Gabriel. Aus der Opposition ist so etwas leicht gesagt. Doch im Hause Merkel sehen das viele nicht anders. Sie reden nur nicht darüber. Auch im Kanzleramt suchen sie Konzepte für den Tag, an dem die Krise vorbei ist.

Es ist die Chance, die Welt zu verändern. Warum zum Beispiel sollte es nicht möglich sein, dass „die Europäer“ sich so zusammenraufen wie 1787 in der US-Verfassung 13 um Macht und Geld ringelnde neuamerikanische Staaten, die sich nach langem Ringen als „We the People“, als gemeinsames Volk, zu einem mächtigen demokratischen Bundesstaat konstituiert haben, der bis heute hält?

„The pursuit of happiness“, der amerikanische Traum vom „Streben nach Glück“, erweckt in der Unabhängigkeitserklärung – ist das nicht der europäische Traum von Frieden, Freiheit, gutem Leben? Kann „We the People“ eines Tages als „wir Europäer“ in die Verfassung eines europäischen Bundesstaates gemeißelt sein?

Wie nahe die historische Idee der praktischen Politik schon gekommen ist, zeigt die leidenschaftliche Ablehnung, mit der vor wenigen Tagen der deutsche Philosoph Hermann Lübbe in der „Frankfurter Allgemeinen“ den Vereinigten Staaten von Europa begegnet: Wenn nach der „Gemeinschaftswährung“ nun auch noch



SPL / AGENTUR FOCUS

Europa aus der Satellitenperspektive: *Konzepte für den Tag, an dem die Krise vorbei ist*

Geheimaktion Grundgesetz

Auf ihrem Parteitag will die CDU eine Wende in der Europapolitik vollziehen und Brüssel mehr Macht zugestehen. Das Vorhaben könnte zu einer Generalrevision der Verfassung führen.

Kaum etwas ist den Deutschen so heilig wie ihr Grundgesetz. Es war einmal als Provisorium geplant, aber nun begleitet es die Republik schon seit 62 Jahren. Die Parteien mögen sich über Konrad Adenauers Westbindung gestritten haben oder über Willy Brandts Ostpolitik – im Lob des Grundgesetzes waren sich alle schnell einig. „Wir haben eine der besten Verfassungen der Welt“, hat Kanzlerin Angela Merkel einmal gesagt.

Nun sieht es so aus, als würde ausgerechnet Merkel dem Grundgesetz eine Generalinventur verordnen. An diesem Montag wird die CDU auf ihrem Parteitag in Leipzig ein Programm beschließen, das nicht nur das Gesicht Europas verändern würde – es könnte auch dazu führen, dass sich die Deutschen eine neue Verfassung geben müssen.

Schon jetzt hat sich die Operation Grundgesetz zu einem der heikelsten Vorhaben der Regierung entwickelt. Wenn sie gelingt, würde der Geburtsfehler des Euro beseitigt. Denn die 17 Euro-Länder verfügen zwar über eine gemeinsame Währung, aber sie machen keine gemeinsame Politik, und auch deshalb taumelt der Euro gerade am Rande des Abgrunds. Der wichtigste Satz des Papiers heißt: „Wir brauchen in wichtigen Politikfeldern mehr Europa.“

Lange hatte sich Merkel davor gescheut, das offen auszusprechen. Noch vor einem Dreivierteljahr hatte Finanzminister Wolfgang Schäuble die Kanzlerin zur Seite gezogen und ihr erklärt, dass der Euro-Krise nicht allein mit Augenblickspolitik beizukommen sei. Er sei dafür, sie dafür zu nutzen, die politische Union Europas voranzutreiben.

Damals lehnte Merkel ab. Eine Reform der EU-Verträge sei mit dem französischen Präsidenten Nicolas Sarkozy nicht zu machen, sagte sie, aber das war nur eine Seite der Medaille. Merkel fürchtete sich auch vor dem Bundesverfassungsgericht in Karlsruhe; der Zweite Senat hatte in seinem Urteil zum Vertrag von Lissabon klargemacht, dass das Grundgesetz weitere Machtübertragung nach Brüssel kaum noch zulässt.

So stagnierte die deutsche Europapolitik über Monate, die Kanzlerin löschte die Brände der Währungskrise, aber es

fehlte ein grundsätzliches Wort, wie sie sich die Zukunft der Union vorstellt. Als das Murren über ihre planlose Europapolitik immer größer wurde, entschied sie sich für einen Kurswechsel. Nach all den Häutungen der CDU wollte sie sich nicht auch noch den Vorwurf einhandeln, sie werfe das europapolitische Erbe der Partei über Bord.

Sie überzeugte Frankreichs Präsidenten Nicolas Sarkozy davon, dass es nur eine Antwort auf das Wanken des Euro

Gerichtshof Defizitsünder abstrafen könnte. Notfalls soll sogar ein Brüsseler Sparkommissar Defizitsünder an die Leine nehmen dürfen. Er soll künftig Leitlinien für das Budget eines Schuldenlandes machen dürfen – ohne allerdings in Details wie das Steuerrecht oder die Sozialpolitik hineinregieren zu können.

Schritt eins der EU-Reform soll nach dem Willen des Kanzleramtes möglichst rasch abgeschlossen werden, Merkel



Verfassungsrichter in Karlsruhe, Finanzminister Schäuble: Eine grundlegende EU-Reform ist

geben könne: einen Umbau der Union. Und sie gab dem Drängen Schäubles nach, dem CDU-Parteitag einen neuen Schwerpunkt zu geben: die Europapolitik.

Der Beschluss des Parteitags soll nicht totes Papier bleiben, nach dem Willen von Merkel und Schäuble soll er die Grundlage bilden für einen Zweistufenplan zur Reform der EU. In einem ersten Schritt wollen sie die EU-Verträge so ändern, dass notorische Schuldenmacher in der Euro-Zone unter Brüsseler Zwangsverwaltung gestellt werden können.

So soll der Stabilitätspakt künftig verbindlicher gemacht werden, was auch zur Folge hätte, dass der Europäische

will den Finanzmärkten das Signal geben, dass Europa die Kraft für einen grundlegenden Umbau hat. Intern sagen Merks Leute, dass ein EU-Reformkonvent bis zum Ende des nächsten Jahres seine Arbeit abschließen soll. So sieht das auch Unionsfraktionschef Volker Kauder.

In einem zweiten Schritt wollen Merkel und Schäuble die EU zu einer politischen Union weiterentwickeln. Politische Union – das heißt: weitere Abgabe von Souveränitätsrechten an die EU, und das heißt: Grundgesetzänderung. Entweder über den Artikel 23, also eine Zweidrittelmehrheit in Bundestag und Bundesrat. Oder in verschärfter Form: über Artikel 146 Grundgesetz, also durch

eine direkte Beteiligung des Volkes. Die Deutschen würden dann das Grundgesetz aufgeben und sich eine völlig neue Verfassung geben.

Zukunftsmusik? Es gibt Mitglieder der Bundesregierung, die genau darüber reden. Finanzminister Schäuble glaubt sogar, dass ein Plebiszit bei einer grundlegenden Reform der Europäischen Union unausweichlich sei – und das nicht ohne Grund, weil die Verfassungsrichter in Karlsruhe nun schon mehrfach klargemacht haben, dass das Grundgesetz kaum noch Spielraum lässt für mehr Brüsseler Macht.

Genau an dieser Stelle aber beginnt der Konflikt in der Regierung. Im Auswärtigen Amt glaubt man, dass die hochfliegenden Pläne der CDU allenfalls für ein europapolitisches Proseminar taugen, aber nicht für die Praxis. Dort wäre

Beispiel, der schon den EU-Verfassungsvertrag abgelehnt hat. „Jede Entmachtung nationaler Parlamente führt uns weiter weg von demokratischen Prozessen“, sagt er.

Die CSU will Widerstand gegen eine weitere Machtverlagerung nach Brüssel leisten. Die Antwort auf die Währungs- und Schuldenkrise sei nicht mehr, sondern weniger Europa, sagt CSU-Generalsekretär Alexander Dobrindt. „Wenn es darum geht, reformunwillige Schuldenländer zur Räson zu bringen, dann schaffen das nicht Herr Barroso oder Herr Van Rompuy, sondern dann schaffen das nur Merkel und Sarkozy“, sagt Dobrindt. „Es wäre grob falsch, gerade jetzt in der Krise, die Stabilitätskraft der Nationalstaaten zu schwächen und den Kampf gegen die Krise an die wenig erfolgreichen Brüsseler Eurokraten zu delegieren.“

Nun zerbrechen sich die Koalitionäre in Berlin darüber den Kopf, wie sie den Forderungen der Karlsruher Richter genügen können. Unionsfraktionsgeschäftsführer Peter Altmaier zum Beispiel war unlängst in Karlsruhe, auch um herauszufinden, wie die Richter die künftige Integration verfassungsrechtlich bewerten. Am Ende, so das Kalkül in der Union, werden es die Richter nicht wagen, die Einigung des Kontinents aufzuhalten.

In der SPD kann es dagegen manchen mit einer Volksabstimmung gar nicht schnell genug gehen. „Die nächste Änderung der Europa-Verträge sollte mit einer Volksabstimmung verbunden werden“, heißt es in einem Papier des europapolitischen Sprechers der SPD-Fraktion, Michael Roth.

Eine schwarz-gelbe Regierung, die vor der nächsten Bundestagswahl im Grundsatzstreit über Europa versinkt – von diesem Szenario träumen im Moment die Sozialdemokraten.

Der Parlamentarische Geschäftsführer der SPD-Fraktion, Thomas Oppermann, könnte sich sogar auf den Gedanken einlassen, am Tag der Bundestagswahl im Herbst 2013 ein Plebiszit abzuhalten. „Das hätte seinen Reiz, denn dann müssten in der Europafrage alle Parteien Farbe bekennen.“

CHRISTOPH HICKMANN,
PETER MÜLLER, RENÉ PFISTER,
CHRISTOPH SCHWENNICKE

ein solcher „Gemeinschaftsstaat“ ausgerufen werde, warnt Lübke, werde das der Krise „katastrophalen Ausgang noch beschleunigen“. Ein Konsens unter „Finnland und Griechenland, Slowenien und Portugal, Österreich und Frankreich“? Lübke: „Chancenlos.“

Die Es-geht-nicht-Pragmatiker halten die Versuchen-wir's-wenigstens-Idealisten in Schach – mit dem Ergebnis, dass nur wenige Politiker noch in der Lage sind, überhaupt eine konsistente Idee für die Zukunft Europas zu entwickeln. „Alle wollten doch etwas“, klagt der leidenschaftliche Europabefürworter Habermas, aber mittlerweile „kann man nicht mehr erkennen, worum es geht“. Dass man einen Bundesstaat nach amerikanischem Vorbild bekomme, klagt in Berlin der Unions-Fraktionsgeschäftsführer Peter Altmaier, sei vielleicht nicht „unmittelbar bevorstehend“, aber es müsse „doch möglich sein, dass man überhaupt darüber diskutiert“.

Dabei sind die kühnsten Ideen unterwegs. So entwarf der Brite Charles Grant, Vordenker des Londoner Think-Tanks „Centre for European Reform“, eine Vision für ein demokratisch vereintes Europa, in dem die Völker der Mitgliedstaaten sich Brüsseler Kommissare – bisher von den nationalen Regierungen hinter verschlossenen Türen ausgeguckt – direkt wählen. Der Präsident sucht sich unter den 27 Gewählten die 10 besten aus – die anderen werden Stellvertreter. So würde eine starke und demokratische Europaregierung entstehen.

Die Idee einer gemeinsamen und handlungsfähigen Brüsseler Regierung für alle EU-Länder – oder wenigstens für die Euro-Zone – prägt auch Pläne, wie sie von einzelnen Abgeordnetengruppen im Europäischen Parlament vorangetrieben werden. Allen gemeinsam: Die Bürger der Vereinigten Europäischen Staaten müssen stärker als bisher an den politischen Entscheidungen Brüssels beteiligt werden – und die Brüsseler müssen mehr zu entscheiden haben. Das setzt, zweitens, die Übertragung neuer Zuständigkeiten von den Nationen nach Europa voraus, mithin eine Einschränkung der nationalen Souveränität.

Genau an diesem Punkt sind deutsche Europapolitiker gewohnt, ihre Akten zusammenzuschieben, die Tasche zu packen und den Verhandlungssaal zu verlassen: Dieses Europa geht nicht mit Deutschland. Das Bundesverfassungsgericht, zuletzt in seinem Urteil vom Juni 2009 zum Lissabon-Vertrag, sieht die Grenzen der Souveränitätsübertragung nach Brüssel durchs Grundgesetz eng gezogen – und „wohl weitgehend ausgeschöpft“, wie es Gerichtspräsident Andreas Voßkuhle ausdrückte.

Doch die Krise ist die Mutter aller Dinge. Auf Dauer, das merken sie selbst, kön-



ohne Plebiszit in Deutschland nicht zu machen

man schon froh, wenn sich die EU-Staaten auf ein paar Instrumente einigen könnten, um die Euro-Krise in den Griff zu bekommen.

In einem sechsseitigen Papier des Auswärtigen Amts („Erforderliche integrationspolitische Fortschritte zur Schaffung einer Stabilitätsunion“) heißt es, für eine Änderung der EU-Verträge sollte „kurzfristig ein inhaltlich genau begrenzter („kleiner“) Konvent einberufen werden“, der dann „zügig“ Vorschläge vorlegen sollte.

Die CSU will von einem Komplettumbau der EU-Organe gar nichts wissen. Bei den Bayern haben im Moment die Europagegner das Sagen, Bundesinnenminister Hans-Peter Friedrich zum

nen die Karlsruher eine europäische Lösung globaler Probleme nicht mit Verweis auf ihre Lesart der deutschen Nachkriegsverfassung blockieren. Verfassungsrechtler haben darum eine Lösung erdacht, die nun bereits im Detail in Berliner Ministerien spruchreif gemacht wird.

Die Lösung hat die Nummer 146. Ganz am Ende des Grundgesetzes findet sich die Vorschrift, die von den Verfassungsvätern 1949 vor allem für den Fall der Wiedervereinigung des gerade geteilten Landes gedacht war: In „freier Entscheidung“ könne sich das ganze deutsche Volk eines Tages eine ganz neue Verfassung geben.

In Deutschland würde Geschichte geschrieben: Um der Vereinigten Staaten von Europa willen müsste der stärkste aller europäischen Staaten, der Staat des Grundgesetzes, sich neu erfinden.

Es wird kein Weg daran vorbeiführen, dass die europäischen Nationalstaaten ihre Selbstherrlichkeit und einen guten Teil ihrer Macht verlieren. Sie sind ja heute schon nur noch ein Schatten ihrer selbst.

Die „postnationale Konstellation“ nennt der Philosoph Habermas den Zustand der Welt-Gesellschaften, die es sich nicht mehr leisten können, ihre Probleme jede für sich zu lösen. Finanzen, Klima, Energie, Migration: „Einfach albern“ findet es Habermas, „anzunehmen, dass Europas Stimme noch zählen wird, wenn es nicht lernt, mit einer Stimme zu sprechen“.

Einfach albern scheint es schon heute maßgeblichen Staatsdenkern und Völkerrechtlern, innerhalb Europas überhaupt noch zwischen innen und außen, zwischen dem inneren Bereich staatlicher Souveränität und dem Bereich der Außenpolitik, zu unterscheiden. „Der Unterschied zwischen innen und außen beginnt zu verschwimmen“, sagt Habermas, Völkerrecht und innerstaatliches Recht gleichen sich an. „Zweifel“ meldet der Frankfurter Staatsrechtsprofessor Erhard Denninger an, „ob es in Zukunft überhaupt noch sinnvoll sein kann, von nationaler Souveränität zu sprechen“.

Für Denninger, einen der führenden Experten fürs Grundgesetz, ist die Einsicht, dass Europas Völker nur vereint eine Chance haben, ihre nationale Identität zu wahren, ein alter Hut. Er erinnert an den bedeutenden Staatsrechtslehrer der Weimarer Republik, Hermann Heller, der schon bald nach der Katastrophe des Ersten Weltkriegs die Frage aufwarf, „ob der Kulturindividualismus der europäischen Nationen



MAURICE WEISS / DER SPIEGEL



Europa-Denker Fischer, Festakt zur Unterzeichnung des EU-Reformvertrags in Lissabon 2007:

nicht allein gerettet werden kann durch einen souveränen europäischen Bundesstaat“.

Ein paar Katastrophen und fast hundert Jahre später ist das Problem noch immer – oder wieder – auf der Tagesordnung. Doch wer findet sich heute, es so klar beim Namen zu nennen?

„Die Europa wollen, sollen endlich sagen, wo sie hinwollen“, sagt Ex-Außenminister Fischer, einer der Anstifter der in französischen und niederländischen Volksabstimmungen gescheiterten EU-Verfassung. Europa könne nicht „weiter irgendetwas Diffuses, Abstraktes, irgendein Rechtsgebilde“ sein: „Ich meine, worüber wir reden, ist die Realisierung der Vereinigten Staaten von Europa.“

Ein europäischer Bundesstaat, da gibt es kein Herumreden, würde das Europa des Vertrags von Lissabon sprengen. An die Stelle der Brüsseler Technokratie müssten entscheidungsstarke, mit weitreichenden wirtschaftspolitischen und sozialpolitischen Kompetenzen für ganz Europa ausgestattete politische Institutionen treten. In den friedlich und rechtsstaatlich verfassten Gesellschaften Europas ist dies nur möglich, wenn es dabei im europäischen Maßstab gerecht und demokratisch zugeht.

Kann das gehen? Würden die Staaten und die Bürger Europas mitmachen?

Der Pragmatiker Fischer geht davon aus, dass eine grundlegende Änderung des EU-Vertrags durch alle Mitgliedstaaten auf lange Zeit unrealistisch ist: „Die 27 kriegen das nicht hin.“ Er

Die Euro-Gruppe

- EU-Länder mit Euro
- EU-Länder ohne Euro



DER SPIEGEL



„Die Avantgarde der Vereinigten Staaten von Europa“

setzt darum auf eine „faktische Vergemeinschaftung“ nationaler Politik auf europäischer Ebene: Statt langer Vertragsverhandlungen müssten die europäischen Staats- und Regierungschefs einfach handeln und ihre Politik zusammenwerfen. Weil aber nichts einfach ist, was unter 27 abgesprochen werden muss, sollten nur die 17 Chefs der Euro-Länder vorangehen – wie sie es jetzt beim Aushandeln der Rettungsmechanismen für den Euro ohnehin schon getan haben.

Fischer will aus der Euro-Gruppe die neue europäische Regierung machen: Als Fiskal- und Wirtschaftsregierung sollen die 17 die gemeinsame Kontrolle über ihre Staaten übernehmen: „Das wird die Avantgarde der Vereinigten Staaten von Europa.“

Der wichtige Unterschied zu den intergouvernementalen Raufereien nach der Methode Merkel: Die Verhandlungspartner aus den Euro-Staaten können sich verbindlich, schnell und diskret auf eine gemeinsame Wirtschafts- und Finanzpolitik und deren gemeinsame Kontrolle einigen, weil sie ihre nationalen Parlamente sozusagen im Handgepäck haben: „Die parlamentarischen Kontrollbefugnisse werden aus den Hauptstädten mit nach Brüssel genommen.“

Wie das gehen soll, hat sich Langläufer Fischer auch schon ausgedacht. Aus allen 17 Euro-Staaten reisen die Fraktionschefs des Regierungslagers und der Opposition jedes Mal mit und sitzen in Brüssel: ein

überschaubarer Haufen von Menschen, der über gewaltige parlamentarische Macht verfügt. Was die Regenten mit den Parlamentariern aushandeln, hat dann sehr gute Chancen, daheim von den Fraktionen gebilligt und beschlossen zu werden.

Das ist eine Art Nebenzimmer-Demokratie, die verfassungsrechtlich ebenso

Kann es in Zukunft noch sinnvoll sein, von nationaler Souveränität zu sprechen?

abenteuerlich ist wie die Neben-Regierung, die sich da in Brüssel ohne jede Rücksicht auf Rat, Kommission und Parlament etablieren würde. Aber funktionieren könnte dieses faktisch vereinte Kerneuropa wenigstens für eine Übergangszeit.

„Irgendwann, nicht sofort, wird so ein Modell auch in die Verträge übernommen“, sieht Fischer, „und wenn die anderen sehen, wie erfolgreich die Avantgarde arbeitet, werden viele mitmachen wollen.“ Das wäre dann der Schritt zu den Vereinigten Staaten von Europa.

Und der Rat, die Kommission, das Parlament? Sie werden jedenfalls im Wirkungsbereich der neuen europäischen Regierung nicht mehr gebraucht.

Dass so eine Erfolgsgeschichte tatsächlich nach und nach zu einer Veränderung der EU-Verträge führen kann, zeigt nach Fischers Ansicht das Beispiel der Schengen-Vereinbarungen. Was einige europä-

sche Regierungen 1985 in dem luxemburgischen Winzerort Schengen auf eigene Kappe und ohne den Segen von Brüssel über den Abbau von Grenzkontrollen vereinbarten, wuchs sich im Laufe der Jahre wegen des großen Erfolgs zu einem europäischen Freizügigkeitsprogramm in einem gemeinsamen „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ aus. Mittlerweile ist es fester Bestandteil des Lisabon-Vertrags.

Die Methode Schengen war ein Schleichweg, die pragmatische Verbindung zwischen den beiden widerstreitenden Methoden, deren Miteinander und Durcheinander bis heute europäische Politik so unübersichtlich und oft genug hilflos erscheinen lassen. Die eine Methode ist die im EU-Vertrag vereinbarte gemeinschaftliche Vorgehensweise durch die europäischen Akteure in der Kommission, dem Rat und dem Europäischen Parlament: die Gemeinschaftsmethode. Mit ihr konkurriert die Politik der zwischenstaatlichen Absprachen europäischer Regenten – an den Brüsseler EU-Regenten und ihrem Parlament vorbei: die intergouvernementale Methode.

In der Krise zeigte sich, wer in Europa wirklich das Heft in der Hand hat: die Staats- und Regierungschefs – nicht Brüssel.

„Die Wirtschaftsregierung sind wir“, verkündete knapp die deutsche Kanzlerin und meinte mit „wir“ sich selbst und die Chefs der Mitgliedstaaten.

Prompt beklagte sich Kommissionspräsident José Manuel Durão Barroso vor dem Europäischen Parlament: „Die Kommission ist die Wirtschaftsregierung der Union“, die Regierungen – auch nicht die deutsche Kanzlerin – „können dies, in aller Offenheit gesagt, nicht allein leisten“.

Gesagt, vertan. Europa wird mittlerweile zunehmend ohne Barroso gemacht. Einen „Exzess an Zwischenstaatlichkeit“ moniert der Brüsseler Währungskommissar Olli Rehn. Intergouvernementalismus wird mittlerweile in Europas Hauptstädten „Methode Merkel“ genannt. Die wichtigen Entscheidungen zur Rettung des Euro und der Kummer-Mitglieder Griechenland, Irland, Portugal, Spanien wurden bei Nacht-und-Nebel-Treffen der mächtigsten nationalen Regenten festgeklopft. Die Achse Berlin-Paris, die Absprachen zwischen Merkel und Sarkozy („Merkozy“), stellte nicht nur die nationalen Parlamente, sondern auch die gesamte Brüsseler Machtmaschine – Kommission, Parlament und Rat – vor vollendete Tatsachen.

„Die Wirtschaftsregierung sind wir“, mit derart forschenden Sprüchen berufen sich viele Mitgliedstaaten – voran die Deutschen – darauf, dass ja noch immer wichtige Kompetenzen des europäischen Krisenmanagements nicht von den Staaten an Brüssel abgegeben sind. Die Mitglieds-

länder pochen auf ihre Souveränität über Haushalt und Finanzen, Wirtschaft, Sozial- und Steuerpolitik. Wie schwach Europa ist, zeigt sich nun, da es ernst wird: Europäische Weichenstellungen wie die Rettung Griechenlands müssen selbst im Falle höchster Gefahr und höchsten Zeitdrucks wie einst im Europa der Fürstentümer von einzelnen Potentaten im Hinterzimmer ausgehandelt werden.

Und das letzte Wort hat in dieser europäischen Demokratie die mit dem meisten Geld: „It's now the lady that decides“, registrierte jüngst der Ex-Kommissionschef und italienische Sozialdemokrat Romano Prodi. Die Dame sei es, die inzwischen entscheide. Nicht umsonst war es Merkels zur Karikatur mit Scherenhänden verzerrtes Porträt, das Empörte in Lissabon vor sich her trugen.

Doch so einfach ist es ja nicht. Die intergouvernementale Methode hat den Nachteil, dass Entscheidungen unter den beteiligten Ländern nicht – wie regelmäßig im Brüsseler Rat – mit Mehrheit getroffen werden können, sondern nur einstimmig. Prodi hält gerade darum die Methode Merkel auf Dauer für unbrauchbar: „Es wird sich die Erkenntnis durchsetzen, dass das Konzept der Einstimmigkeit bei allen wichtigen Fragen nicht mehr funktioniert. Die Möglichkeit eines jeden Mitgliedslandes, mit seinem Veto alle anderen aufzuhalten, verhindert, dass man sich vernünftig einigt.“ Prodis Nachfolger Barroso sieht es nicht anders: „Jeder Idiot kann alles blockieren.“

Bedrohlich an der Methode Merkel ist zudem ihre Undurchsichtigkeit. Der bekennende Europäer und Demokratietheoretiker Habermas lässt keine Gelegenheit aus, vor dem Verfall demokratischer Kultur in Europa zu warnen. „Eine Entmündigung der europäischen Bürger“ sieht der Philosoph in dieser Art von Europapolitik. Ein „Grauschleier“ habe sich über die nationalen Parlamente gelegt, denen oft nichts anderes bleibt, als die Merkozy-Orakel abzunicken. Die Abgeordneten, spottet der Europaskeptiker Peter Gauweiler von der CSU, seien in der Rolle „eines Schwarmes von Sardinen“, die der Lady hinterherschwimmen.

Wie es einem geht, der nicht Sardine sein mag, bekamen die Wähler des Deutschen Bundestags im September vorgeführt, als der angesehene CDU-Abgeordnete Wolfgang Bosbach sich weigerte, in der Fraktion Merkels Rettungsschirm-Pläne abzusegnen. „Ich kann deine Fresse nicht mehr sehen“, musste sich der Volksvertreter von Kanzleramtschef Ronald Pofalla beschimpfen lassen. Rechtliche Bedenken zählen nichts mehr. Dass nach Ansicht namhafter Europarechtler ein Teil der Griechenland-Rettungsmilliarden ein offener Bruch des Bailout-Verbots im Lissabon-Vertrag ist, wagte da kaum noch ein Abgeordneter vorzubringen.



Europapolitiker Sarkozy, Merkel: „Die Wirtschaftsregierung sind wir“

Doch Fischer, der fernab aller politischen Schlachtfelder im Grunewald seine Runden dreht, entdeckt in all dem Krisengezerre ein neues, hoffnungsvolles Muster: die „ersten Schritte zur Methode einer faktischen Vergemeinschaftung“.

In der Krise wiederholt sich das Modell Schengen, der Schleichweg ins vereinte Europa. Auch der Rettungsschirm für überschuldete Euro-Länder, schließlich der im Entstehen begriffene Europäische Stabilitätsmechanismus ESM sind Konstrukte, die auf intergouvernementalen

Wolfgang Schäuble gilt als der einzige wirkliche Europäer am Berliner Kabinetttisch.

Vereinbarungen einiger EU-Staaten beruhen, der Methode Merkel, und doch Schritt für Schritt zu neuen Institutionen auf europäischer Ebene, einer europäischen Wirtschaftsregierung inklusive der notwendigen Änderungen im Lissabon-Vertrag führen können.

Die Krise als Mutter aller Dinge: Auch im europäischen Ausland sehen viele in der schrittweisen faktischen Vergemeinschaftung von Wirtschafts- und Finanzpolitik einen Weg zu mehr Europa. „Die Finanzkrise“, analysiert im krisengeschüttelten Italien der Verfassungsrichter Sabino Cassese, habe der ganzen Europäischen Union „einen großen Schub ge-

bracht“. Die „neuen Agenturen zur Steuerung und Überwachung der Finanzmärkte“ hätten „die Funktionsfähigkeit der Gemeinschaft erweitert“.

„Auf eigenartige Weise“, sagt der italienische Europarechtsprofessor Mario Chiti, sei aus den hastigen zwischenstaatlichen Vereinbarungen zur Rettung Griechenlands ein festes „Konstrukt“ entstanden, das nun wie eine EU-Institution etwa der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs in Luxemburg unterstehe.

Ja, sogar der Europäische Rat ist nach Chitis Analyse auf dem Schengen-Schleichweg zur wichtigsten Institution der EU-Politik geworden. Das Gremium der Staats- und Regierungschefs kam in Europa ursprünglich gar nicht vor. In Brüssel regierten nur die Räte – Runden aus Fachministern der Mitgliedstaaten, die über die Vorschläge der Kommission zu beraten und zu entscheiden hatten.

Der „Europäische Rat“ entstand im Laufe der Jahre durch eine zunächst lockere Vereinbarung der Chefs der Mitgliedstaaten. Ein ganz und gar uneuropäisches Vorhaben: Die Runde der Mächtigen sollte das Treiben der Räte in Brüssel beaufsichtigen und die nationalen Interessen auch in Brüssel zum verbindlichen Maßstab machen. Erst im Lissabon-Vertrag von 2009 wurde der Europäische Rat mit eigenen Rechten ausgestattet. Der Florentiner Experte Chiti: „So wurde aus einem Kontrollinstrument



EUROPÄISCHER RAT

Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedsländer

Richtungsentscheidungen für die europäische Politik, Kompromissfindung in strittigen Politikbereichen. An den im Konsens getroffenen Beschlüssen orientieren sich die anderen Organe.

wählt

Ratspräsident

Darf kein nationales Amt bekleiden. Hat einen Sitz im Europäischen Rat, aber kein Stimmrecht.



Herman Van Rompuy

RAT

Fachminister der Mitgliedsländer, die in verschiedenen Zusammensetzungen tagen

Gesetzgebungsorgan neben dem Parlament. Beschlüsse werden in der Regel mit sogenannter qualifizierter Mehrheit gefasst. Halbjährlich rotierender Vorsitz eines Mitgliedslandes.

ernennt

Hohe Vertreterin für Außen- und Sicherheitspolitik
„Außenministerin“ der Union. Gleichzeitig Vizepräsidentin der EU-Kommission.



Catherine Ashton



EU-KOMMISSION

„Regierung“ der Union. Der Kommissionspräsident wird auf Vorschlag des Europäischen Rats vom EU-Parlament gewählt. Die Kommissare werden von den Mitgliedsländern nominiert und vom EU-Parlament als Kollegium bestätigt.

Kommissionspräsident
Hat einen Sitz im Europäischen Rat, aber kein Stimmrecht.



José Manuel Barroso

bestätigt die Kommissare

wählt den Kommissionspräsidenten



EUROPÄISCHES PARLAMENT

Direkt gewählte Volksvertretung, die neben dem Rat als Gesetzgebungsorgan wirkt und mit ihm zusammen die Haushaltsbefugnisse ausübt. Das Parlament kann der Kommission das Misstrauen aussprechen.

wählt

der Nationalstaaten der Motor der Integration.“

Der „dritte Weg“ (Chiti) zwischen intergouvernementaler Zusammenarbeit und Gemeinschaftsmethode ist gangbar nur für einen harten Kern starker Mitgliedstaaten. Fischer läuft mit seinen Ideen von der „Avantgarde“ nicht allein. Zumindest im Prinzip sind sich viele in Berlin und in anderen europäischen Hauptstädten mit ihm einig: „Eine weitere Integration ist auf absehbare Zeit nur auf intergouvernementalem Wege möglich“, sagt auch der CDU-Politiker und Finanzminister Wolfgang Schäuble, dem Parteifreunde ohne zu zögern konzedieren, dass er der „einzige wirkliche Europäer am Kabinetttisch“ sei.

Schäuble war es auch, der schon 1994 in einem zusammen mit dem CDU-Außenpolitiker Karl Lamers verfassten Papier Fischers Avantgarde-Idee vorweggenommen hat. „Entscheidend ist“, so formulierte er damals, „dass die Länder, die in ihrer Kooperation und in der Integration weiter zu gehen willens und in der Lage sind als andere, nicht durch Veto-rechte anderer Mitglieder blockiert werden dürfen.“

Die alte Idee vom „festen Kern“, der immer fester wird, ging seinerzeit in der Erweiterungseuphorie unter – und scheiterte an Helmut Kohl, der das für ein „akademisches Konzept“ hielt.

Nun sind es auch in Berlin viele, die sich von der Idee eines „Kerneuropa“

eine Beschleunigung der Integration und eine wichtige Vereinfachung der intergouvernementalen Zusammenarbeit versprechen. Den Charme der Lösung benennen alle unisono: Die Querulanten von den Britischen Inseln wären in Europa endlich außen vor – das Vereinigte Europa könnte ein Großbritannien, das sich jeder weiteren Integration widersetzt, einfach ziehen lassen. „Die werden im Viereck springen“, sagt Fischer, „aber stören können sie dann nicht mehr.“

Die Deutschen allerdings haben mit einem allzu exklusiven Club der Euro-Avantgarde ein anderes Problem. Was wird dann mit Polen? Die östlichen Nachbarn wären zumindest bei einer auf die Euro-Gruppe beschränkten Lösung nicht dabei. In der Bundesregierung macht sich bei allen Planungen die Sorge breit, dass die mühsam errungene Verständigung mit dem von den Deutschen einst so gequälten Nachbarn in Gefahr geriete, wenn Polen von der europäischen Entwicklung abgehängt würde.

Entsprechend empfindlich reagierte Regierungschef Donald Tusk schon auf Extraabsprachen in der Euro-Gruppe: „Beleidigend“ sei das für die Nachbarn. Nichts fürchten die europabegeisterten Polen mehr, als zum Ostblock der EU gezählt zu werden, während die Westländer davonziehen. Bedrohlich für die Euro-Anwärtler sind alle Überlegungen, die wirtschaftlichen Kriterien für den Euro-Club

zu verschärfen, bevor Warschau beigetreten ist. Pawel Swieboda, Chef des Warschauer Think-Tanks DemosEuropa, nimmt die Berliner vorsorglich in die Verantwortung: „Der Euro-Beitritt Polens ist ein deutsch-polnisches Projekt.“

In der Euro-Krise stand Polen bisher fest an der Seite Merkels. Die mehrheitlich eurobegeisterten Nachbarn legen ehrgeizig Wert auf einen eigenen Beitrag zu Europas Zukunft.

Der „Pferdefuß“ (Fischer) jedes Versuchs, in Kerneuropa eine Koalition der Willigen zu bilden, ist jedoch Frankreich. Ohne Frankreich ist Europa nicht denkbar. „Aber“, fragt sich der Außenminister a. D., „werden die mitmachen?“

Es gibt politische Köpfe in Frankreich, die sehen das ganz ähnlich wie Fischer. Der langjährige Europaabgeordnete Jean-Louis Bourlanges, 65, gehört dazu, der dem Haushaltskontroll-, später dem Justizausschuss des EU-Parlaments vorsah und an der europäischen Verfassung mitgearbeitet hat.

Dem Europapolitiker aus dem Lager der linken Mitte geht es vor allem darum, die demokratische Kontrolle der europäischen Exekutive zu verbessern. Bourlanges, eine der maßgeblichen Stimmen am Pariser Rechnungshof, hat in Straßburg und Brüssel die Erfahrung gemacht, wie wichtig direkter Erfahrungsaustausch der Parlamentarier der verschiedenen europäischen Staaten ist. Deshalb schlägt

er zur Kontrolle der gemeinsamen Haushaltsziele und der Sanktionen bei Verstößen ein neues Gremium vor. Darin sollen die Vorsitzenden der nationalen Haushaltsausschüsse vertreten sein, genauso wie die Haushälter unter den Europaparlamentariern. Dieses Komitee soll gemeinsam Lösungen debattieren und Vorschläge für Regelungen machen. Er hält allerdings eine weitere Aufgabe von Souveränität nicht für nützlich. Die Entscheidungen sollten durch die Staaten der Euro-Zone mit qualifizierter Mehrheit getroffen werden.

In Frankreich, dem Land, in dem das Volk schon einmal die EU-Verfassung niedergestimmt hat, sind traditionell die Souveränisten stark, die zwar für Europa sind – aber nur als Fortsetzung französischer Selbstherrlichkeit mit anderen Mitteln, nicht als deren Einschränkung.

In den französischen Medien ist viel die Rede vom „saut fédéral“, dem Sprung in den Föderalismus, der die Euro-Zone retten soll. Doch jenseits der deutschen Westgrenze verstehen sie etwas anderes unter Föderalismus als in der Bundesrepublik. Der Sozialist Hubert Védrine, einer der hartleibigsten Souveränisten, warnt vor Missverständnissen. Unter Föderalismus verstünden die Franzosen, „dass die Schulden vergemeinschaftet werden und Deutschland mehr zahlen muss“.

Kann man das wirklich wollen?

Védrine, 64, enger Berater von Präsident François Mitterrand und von 1997 bis 2002 Außenminister im Kabinett von Lionel Jospin, hat die Einführung des Euro begleitet. Damals, so sieht er es, seien die Deutschen strikt dagegen gewesen, die Währungsunion durch eine Wirtschaftsregierung mit einem Regelwerk abzusichern, wie das Jacques Delors, der französische Sozialist und langjährige Kommissionspräsident, vorgesehen hatte.

Für eine Wirtschaftsregierung als intergouvernementale Lösung, so Védrine, sei er immer gewesen – wenn klar ist, wer entscheidet und worüber entschieden wird. Aber mehr sei auch nicht nötig: Mit der Idee von den Vereinigten Staaten Europas kann Védrine, der an der Pariser Elit Hochschule Sciences Po Außen- und Sicherheitspolitik lehrt, nichts anfangen. Den Vergleich mit den USA hält er gar für „absurd“.

Er lehnt deshalb den Vorschlag des gerade abgetretenen EZB-Chefs Jean-Claude Trichet für einen gemeinsamen Finanzminister der Euro-Zone ab. Wenn so eine neue Institution über ein europäisches Budget verfüge und einen europäischen Haushalt für alle aufstellen würde, fehle die demokratische Legitimation.

Denn die Hoheit über das Budget greift Védrine als Basis der europäischen Demokratien, die müsse bei den nationalen Parlamenten bleiben. Die europäi-

schen Völker wollten nicht mehr Souveränität an Brüssel abgeben.

Védrine plädiert für strategische Bündnisse ohne Souveränitätsverzicht in einem gestärkten Euro-Club: Griechenland müsse für einige Zeit aus dem Euro austreten. Unter strengen Bedingungen, die von den deutschen Zahlmeistern gesetzt würden, sollten Euro-Bonds eingeführt werden. So sollten sich die Staaten freiwillig verpflichten, die Haushalte zu sanieren und Wachstum zu stimulieren.

Viel weiter gehen auch Védrines sozialistische Parteifreunde nicht. Zwar plädieren sie für eine europäische Wirtschaftsregierung, eine unabhängige europäische Rating-Agentur und eine Finanztransaktionsteuer.

Doch François Hollande, ein Delors-Schüler, den die Sozialisten gerade zu ihrem Kandidaten für die Präsidentschaftswahlen im Frühjahr 2012 gekürt haben,

Wenn Deutschland und Frankreich in der Integration vorangingen, würden andere ihnen folgen.

hätte wohl als Präsident nicht die Kraft, bei der Integration wesentlich weiter zu gehen als Sarkozy.

Wie in Deutschland gibt es freilich auch in Frankreich politische Köpfe und Experten, die das nicht so verbissen sehen. Jean-Dominique Giuliani, 55, der seit 2000 die Robert-Schuman-Stiftung leitet, einen maßgeblichen Pariser Think-Tank, setzt auf die deutsch-französische Achse, um Europa wiederzubeleben, gar neu zu begründen. Wenn Deutschland und Frankreich jetzt in der Integration vorangingen, sich beispielsweise über gemeinsame Steuern einigten, dann würden andere ihnen folgen. So könnte das „Ehepaar“ Deutschland/Frankreich die Integration vorantreiben – ohne Rat, ohne Kommission oder das Parlament.

Auch Giuliani setzt auf Kerneuropa: Großbritannien und eine ganze Reihe kleinerer Staaten blockierten den Weg der Föderation. Es gehe nicht länger an, dass alle Staaten gleiches Gewicht haben in der EU. „Wer zahlt, schafft an“, sagt Giuliani. Wenn Deutschland für die Schulden derer garantiere, die in der Vergangenheit getrickst oder sich in Schwierigkeiten laviert hätten, dann müsse es auch die Regeln vorgeben. Deutsche und Franzosen müssten sich Respekt verschaffen in der EU. Wer da nicht mittun wolle, könne es bleibenlassen.

THOMAS DARNSTÄDT, JAN PUHL,
HANS-JÜRGEN SCHLAMP, CHRISTOPH SCHULT,
HELENE ZUBER

In der nächsten Folge:

Javier Solanas Flucht nach vorn – Schwache EU-Abgeordnete – Wie baut man eine europäische Demokratie?