

Prof. Dr. Franz Mayer
franz.mayer@uni-bielefeld.de

Die europäische Integration im Jahre 2050
Ein antizipierter Rückblick

Vortrag auf dem Jahresempfang der Justizpressekonferenz Karlsruhe e.V.

Dienstag, 23. September 2014, 19.00 Uhr *

Literaturmuseum / Prinz-Max-Palais, Karlstr. 10, Karlsruhe

[Anrede]

Meine Damen und Herren, ich danke Ihnen zunächst ganz herzlich für die Einladung zu diesem Vortrag.

2050.

Ich muss zunächst mögliche Erwartungen dämpfen. Ich werde heute wohl nicht Antworten geben, die nie zuvor ein Mensch gegeben hat. [„boldly go where no <lawyer> has gone before“]

Und natürlich weiß auch ich nicht, was 2050 sein wird. Über eine Kristallkugel oder ein funktionales Äquivalent verfüge ich leider nicht.

Zudem sind Juristen eigentlich besonders ungeeignet, um sich mit der Zukunft zu befassen. Juristen befassen sich bekanntlich im „heute“ mit den zu Recht gewordenen politischen Kompromissen von gestern. Wir sind gleichsam darauf programmiert, zurück zu schauen und das Bestehende zu verteidigen.

Es gibt wohl auch kaum eine andere universitäre Wissenschaft, die noch so sehr in Konzepten, Begriffen und Einsichten befangen ist, die aus dem vorletzten Jahrhundert stammen. Unser theoretisches Instrumentarium stammt im Wesentlichen aus dem 19. Jahrhundert oder ist noch älter. Schwer vorstellbar, dass die Medizin oder die Naturwissenschaften heute noch mit den Theoriebausteinen aus dieser Zeit arbeiten könnten.

Sicherlich gelten diesbezüglich für Naturwissenschaften und Geisteswissenschaften unterschiedliche Maßstäbe, aber die Rechtswissenschaft ist eben (auch) Wirklichkeitswissenschaft.

Und da kann man schon fragen, wieso Konzepte wie Bundesstaat, Souveränität, souveräne Staatlichkeit, in der Welt des 21. Jahrhundert noch ohne weiteres verwendbar sein sollen, wenn sich die Welt in den letzten 200 Jahren fundamental verändert hat.

*

Trotzdem will ich heute einige Überlegungen zur Zukunft der europäischen Integration anstellen, weil die Verortung des europäischen Integrationsprojektes in der Zeit helfen kann, die Gegenwart der EU besser zu verstehen, und insbesondere die Herausforderungen für die Gegenwart.

Ich werde dabei zunächst einige Überlegungen dazu anstellen, mit welcher Methode man sich an Aussagen zu 2050 annähern könnte. Das wird mich zu einem bestimm-

ten Zwischenergebnis führen. Daran anschließend möchte ich skizzieren, was unterwegs bis 2050 an Reformschritten erfolgen könnte, das Stichwort hierzu ist die Euro-Union.

Das führt dann ab einem bestimmten Punkt zu der Frage, wie sich eigentlich das Verfassungsrecht zu einem solchen, möglichen Verlauf verhält.

[I. Methoden]

Zunächst aber zur Methodenfrage.

Rechtsfuturologie, „Legal Science Fiction“, besteht bisher nicht als eigenständige Disziplin. Vielleicht deutet sich hier ein neues Rechtsgebiet an. Das fände ich sehr aufregend.

Anders als bei Geographen, Virologen oder Astronomen ist es für Rechtswissenschaftler ja bekanntlich schwierig, Spuren zu hinterlassen. Es gibt keine unbekanntes Sternensysteme oder Bakterien zu entdecken, die dann nach einem benannt werden können. Was dem am nächsten kommt, ist die Erfindung eines neuen Rechtsgebietes. Beispiele dafür sind das Umweltrecht oder das Vergaberecht. Leider ist auch da fast alles erfunden. Wetterrecht fehlt vielleicht noch.

Vielleicht erleben Sie hier und heute also die Geburt eines neuen Rechtsgebietes.

An sich ist Rechtsfuturologie für jedes Rechtsgebiet denkbar. Man kann sich fragen, wie sich das Zivilrecht bis 2050 entwickeln wird oder das Strafrecht, wie das Prozessrecht. Aber das Europarecht weist die Besonderheit auf, dass es nicht nur um einzelne Rechtsfiguren oder Rechtsprechungslinien geht, sondern auch um ein politisches Projekt, eine Herrschaftsanordnung. Es ist also eigentlich die Frage nach der Entwicklung des Europarechts UND nach der Entwicklung der Europäischen Union.

*

Ich sehe mindestens zwei methodische Ansätze für eine Annäherung an EU 2050.

Die eine Methode ist die Projektion auf der Grundlage bisheriger Entwicklungen und des aktuellen Ist-Zustandes.

Die andere die Orientierung an Szenarien.

[II. Projektion]

Zunächst zur Projektion.

Man kann zu Aussagen über die Zukunft kommen, indem man Langzeittrends in den Blick nimmt. Dazu kann man versuchen, rechtliche Entwicklungen und Prozesse zu identifizieren, die sich einigermaßen linear verhalten und dann diese Linien in die Zukunft verlängern.

Für diesen methodischen Ansatz der Projektion gibt es zwei Variationen: Man kann einmal schlicht nach dem fragen, was unverändert geblieben ist. Die Verlängerung in die Zukunft ist dann vergleichsweise einfach: Was sich in der Vergangenheit als Konstante erwiesen hat, ist wahrscheinlich auch zukunftsfest.

Etwas anspruchsvoller ist die Verlängerung dynamischer Prozesse: Dinge, die sich bis heute mit einer bestimmten Tendenz entwickelt haben, werden sich wohl auch in diese Richtung in der Zukunft entwickeln. Auch hier ist der Ansatz, eine einigermaßen gerade Entwicklungslinie aus der Vergangenheit zu verlängern.

*

Lassen Sie mich vorab einige allgemeine Überlegungen zur Zeitperspektive 2050 anstellen, um die Dimension zu veranschaulichen, um die es geht.

2050 - das ist in 35 Jahren. Miroslaw Klose wird dann 72 sein, Angela Merkel könnte dann 95 sein. Klose ist dann sicher nicht mehr Nationalspieler, Merkel *wahrscheinlich* nicht mehr Bundeskanzlerin. Aber vielleicht noch Parteivorsitzende. Wir werden den 100. Geburtstag des Grundgesetzes begehen. Kurz darauf 100 Jahre Schuman-Erklärung. 60 Jahre Wiedervereinigung. Drei mal zwölf Jahre: wir sind dann auch drei Richtergenerationen weiter am BVerfG. 2050 ist die Jahrhundertwende ins 22. Jahrhundert näher als die Wiedervereinigung.

Das klingt sehr weit weg. Aber lassen Sie uns die Gegenrichtung blicken. Vor 35 Jahren, das war um das Jahr 1980. Deutschland hatte gerade die Fussballeuropameisterschaft gewonnen. Das klingt nicht mehr ganz so weit weg.

Andererseits: Es gab noch kein Privatfernsehen, auch kein Internet wie heute, dafür immerhin Mobilfunk mit dem B-Netz, es gab BTX - und es gab noch die DDR.

Maßgebliche politische Akteure auch in Europa waren damals der gerade wieder gewählte Bundeskanzler Schmidt und in Frankreich noch, für ein Jahr, der Staatspräsident Valéry Giscard d'Estaing. In Frankreich gab es noch die Todesstrafe. In Großbritannien war gerade Margaret Thatcher Premierministerin geworden.

*

Der Beginn der formalisierten europäischen Integration lag seinerseits noch nicht einmal 30 Jahre zurück, die Römischen Verträge waren etwas mehr als 20 Jahre alt. Von heute gesehen ein Abstand wie in das Jahr 1994.

Die EU hieß 1980 noch EWG – mit gerade mal 9 Mitgliedstaaten. Man stand vor der Süderweiterung und natürlich weit vor dem Wegfall des Eisernen Vorhangs.

Das Europäische Parlament war gerade zum ersten Mal direkt gewählt worden. Unter anderem mit einem Abgeordneten Willy Brandt, das Doppelmandat EP-Bundestag war damals noch weit verbreitet.

*

Viel ist seitdem passiert.

Der Wegfall des Eisernen Vorhangs, die Wiedervereinigung.

Auf europäischer Ebene war 1980 europaverfassungsrechtlich die Zeit vor den vielen Änderungsverträgen.

Die Einheitliche Europäische Akte ist von 1986. Ein Vertrag, den mit Ausnahme des irischen Supreme Court kein Verfassungsgericht wahrgenommen hat und von dem Margaret Thatcher gesagt haben soll, wenn sie gewusst hätte, was sie da unterschreibt, sie hätte es nie getan.

Und natürlich lag der Vertrag von Maastricht noch in der Zukunft. Er würde erst 1992 kommen, es ist der Vertrag mit der Währungsunion. Und was nach Maastricht kam, das lag erst recht weit weg: Die nahezu 2 Jahrzehnte bis 2009 währenden Reformbemühungen, um die europäische Integration für das wiedervereinigte Europa mit absehbar 20 und mehr Mitgliedstaaten vorzubereiten.

Es folgten auf Maastricht noch Amsterdam, erster Konvent, Nizza, zweiter Konvent, Verfassungsvertrag, Vertrag von Lissabon, Charta der Grundrechte - im Dezember 2009 trat der Vertrag von Lissabon dann endlich in Kraft, nach unendlich vielen Hürden und Umwegen, einer davon führte bekanntlich auch über Karlsruhe, das Lissabon-Verfahren vor dem BVerfG hat den Vertrag eineinhalb Jahre blockiert. Parallel dazu gab es Beitrittsverhandlungen und –abkommen zu mittlerweile 28 Mitgliedstaaten.

All das ist in den letzten 35 Jahren passiert.

*

Versucht man nun eine Projektion von dynamischen Entwicklungen im Europarecht, so führt fast alles auf mehr Integration.

Damit meine ich nicht das Offensichtliche: Natürlich ist offensichtlich, dass die EWG den Aspekt einer bloßen Wirtschaftsgemeinschaft überwunden hat und zur EU geworden ist. Unterwegs hat sie alles Mögliche an Zuständigkeiten hinzu bekommen: gemeinsame Währung, Umweltpolitik, Asylpolitik, Außen- und Sicherheitspolitik, Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres, denken Sie an den Europäischen Haftbefehl.

So gesehen liegt es nahe, bis 2050 auch den Übergang weiterer Kompetenzen auf die EU zu prognostizieren, Beispiele dafür wären die direkten Steuern, Arbeitsmarktpolitik, Gesundheitspolitik, Außenpolitik, Militär.

Das finde ich zu einfach. Es entspricht nämlich nicht dem Trend: wenn man den Vertrag von Lissabon genauer betrachtet, dann sind da als genuin neue Kompetenzen der EU eigentlich gerade mal Weltraum und einige Aspekte von Tourismus. Es gibt demnach keinen deutlichen Trend der ständigen Verlagerung von großen Kompetenzfeldern auf die europäische Ebene mehr. Was zu übertragen war ist übertragen worden, diese Entwicklung ist in den Verträgen nach dem Vertrag von Maastricht weitgehend zum Stillstand gekommen. Womit nicht gesagt ist, dass es unter keinem

Aspekt sinnvoll wäre, die Kompetenzen für die Angleichung auch der direkten Steuern auf die EU zu übertragen.

Mich interessieren für den vorliegenden Kontext einer Projektion des künftigen Verlaufs der europäischen Integration vor allem die Entwicklungen in der Rechtsanwendung.

Nehmen Sie das Beispiel der Francovich-Rechtsprechung. Weil die unmittelbare Anwendbarkeit von Richtlinien in bestimmten Konstellationen nicht greift, entwickelte der EuGH einen Staatshaftungsanspruch aus Europarecht. Die dynamische Entwicklung hier ist, dass mittlerweile die Nichtumsetzung einer Richtlinie nur noch *ein* Beispiel ist für den Tatbestand, der eine Haftung der Mitgliedstaaten auslöst. Heute führt allgemeiner eine „qualifizierte Verletzung“ von Unionsrecht zu Schadensersatz. Und eine solche qualifizierte Verletzung kann beispielsweise auch in der Nichtvorlage zum EuGH liegen.

Oder nehmen Sie die Rechtsprechung zur Unionsbürgerschaft. Die Vorschriften zur Unionsbürgerschaft bestehen seit dem Vertrag von Maastricht 1992. Angeblich wurden sie damals in die Verträge aufgenommen, um neben der eher „kalten“ und „technischen“ Wirtschafts- und Währungsunion auch etwas zu haben, was die Bürger anspricht und ihnen das Herz wärmt [Felipe González]. Allerdings sind die Berechtigungen nach dem Vertragswortlaut oberflächlich gelesen doch etwas schmal. Sie dürfen beispielsweise als Unionsbürger Eingaben an das EP schicken. Hm.

Der EuGH hat aus diesen Vorschriften ein Diskriminierungsverbot entwickelt und zuletzt sogar von einem Kernbereich an Rechten gesprochen, die dem Unionsbürger als Unionsbürger zustehen. Das hat insbesondere hier in Deutschland für Aufregung gesorgt. Die Tendenz zur Aufwertung des Unionsbürgerstatus ist damit aber klar.

Oder: Die Reichweite der Grundrechte-Charta (Art. 51 GRCh). Mit der Akerberg-Fransson Entscheidung hat der EuGH klar gestellt, dass die Mitgliedstaaten bereits im Anwendungsbereich des Unionsrechts an die Charta gebunden sind. Auch hier ist nicht abwegig, dass die Bindung der Mitgliedstaaten an die Grundrechte weiter konsolidiert wird. Das ist hier in Karlsruhe kein Gewinnerthema. In Ungarn aber wird man sicher über zusätzliche Grundrechtshüter freuen.

Oder denken Sie an das EuGH-Urteil zur Vorratsdatenspeicherung. Rückblickend wird man vielleicht sagen können, dass die Grundrechtsrechtsprechung des EuGH im April 2014 überhaupt erst richtig angefangen hat, letztlich ausgelöst durch einen Verschriftlichungsimpuls – die Charta der Grundrechte. Vielleicht stehen wir nach Beitritt der EU zur EMRK ja am Beginn einer neuen Grundrechtskoordinationsphase zwischen Charta, GG und EMRK.

Nun liegt der Einwand nahe, dass diese Beispiele für Trends ja allesamt der Rechtsprechung des EuGH entspringen.

Aber es gibt durchaus auch Beispiele für europarechtliche Integrationsdynamik, die von anderen Akteuren ausgeht.

Nehmen Sie das Beispiel Gesetzgebung. Hier scheint ein Trend zu bestehen, statt der Handlungsform Richtlinie die Handlungsform Verordnung einzusetzen. Richtlinien definieren das Ziel, überlassen aber die Umsetzung dem innerstaatlichen Gesetzgeber. Das ist eigentlich eine der EU außerordentlich angemessene Handlungsform, weil sie Mitgliedstaaten Spielräume lässt. Das funktioniert natürlich nur, wenn die Mitgliedstaaten mitspielen und die Umsetzung nicht verzögern und nicht tricksen.

Die Handlungsform der Verordnung muss nicht mehr in nationales Recht umgesetzt werden, sie wirkt unmittelbar. Und es scheint einen Trend zu geben, verstärkt die Verordnung einzusetzen, weniger die Richtlinie. Ein Beispiel ist die Datenschutz-Verordnung, die die Datenschutz-Richtlinie ersetzt. Ich bin nicht sicher, ob das eine gute Idee ist, aber jedenfalls hat das europarechtsimmanent integrationsstärkende Effekte.

Solche Entwicklungslinien wie eben skizziert bestehen übrigens nicht nur auf europäischer Ebene. Auch in den Mitgliedstaaten können Sie erkennen, wie sich bestimmte Mechanismen durchsetzen und dementsprechend ein Mehr an Integration vermittels Europarecht Realität wird.

Nehmen Sie – wiederum – das Beispiel der unmittelbaren Anwendbarkeit der Richtlinie. In Frankreich hatte das oberste Verwaltungsgericht, der Conseil d'Etat, seit der berühmten Entscheidung Cohn-Bendit aus dem Jahre 1978 diese Rechtsprechung des EuGH negiert. Er stütze sich dabei auf eine *acte clair*-Doktrin und behauptete, es sei glasklar in den Verträgen erkennbar, dass sich die Einzelnen nicht auf die Verträge berufen können sollen. Dies stand im ebenso glasklaren Widerspruch zur Rspr. des EuGH. Erst knapp 30 Jahre später, mit der Entscheidung im Fall Perreux 2009, hat der Conseil d'Etat die unmittelbare Anwendbarkeit von Richtlinien anerkannt. In Deutschland war das übrigens kein großes Problem. Der BFH hat kurz versucht, die Rechtsprechung des Conseil d'Etat zu rezipieren, wurde aber sofort vom BVerfG zur Ordnung gerufen und zurecht gestutzt.

Das Stichwort BVerfG bringt mich auf das Thema Vorlageverpflichtung an den EuGH. In der Fachgerichtsbarkeit ist das in Deutschland - anders als etwa in Skandinavien - kein großes Problem. Aber das BVerfG tat sich schwer mit einer Vorlage. Erst 2014 hat das BVerfG erstmals überhaupt dem EuGH eine Frage zur Vorabentscheidung vorgelegt (OMT), im Duktus eher ein Diktat als eine Frage. Dazu gäbe es viel zu sagen, aber für den vorliegenden Kontext ist festzuhalten, dass sich das in einen Trend zu mehr Integration durch bessere Wirksamkeit des Europarechts einfügt.

Soweit also einige Trends der kontinuierlichen Rechtsweiterentwicklung im Europarecht.

*

Noch interessanter ist nun die europarechtliche Frage, was sich in den vergangenen 35 Jahren im Europarecht überhaupt nicht verändert hat, dementsprechend auch in 35 Jahren wohl noch Bestand haben wird.

Hier nenne ich die europarechtlichen Fundamente des Vorrangs von Europarecht vor dem nationalen Recht und der unmittelbaren Anwendbarkeit des Europarechts. Dass das Europarecht Anwendungsvorrang vor dem Recht der Mitgliedstaaten hat, ist seit der Entscheidung *Costa/ENEL* von 1964, seit 50 Jahren, geltendes Recht. Es ist in all den nachfolgenden Änderungsverträgen von den Mitgliedstaaten nie relativiert oder in Frage gestellt worden.

Vor allem aber sind hier zu nennen der Binnenmarkt und die Grundfreiheiten, die nach wie vor den Kern des Europarechts bilden.

Es ist für mich einer der erstaunlichsten Aspekte der Entwicklung des Europarechts der letzten 35 bzw. 60 Jahre, dass die Vorschriften zu den Grundfreiheiten in den Verträgen im Prinzip unverändert geblieben sind (Ausnahme: Kapitalverkehrsfreiheit). Insbesondere die vom EuGH vorgenommene Deutung der Grundfreiheiten als Diskriminierungs- und Beschränkungsverbote hat Bestand.

Was muss sich immer wieder einmal klarmachen, was das heißt: Diskriminierungen aufgrund der Staatsangehörigkeit oder der Herkunft der Ware sind verboten. Offene und verdeckte Diskriminierungen. Und: Mit dem Konzept der Grundfreiheiten als Beschränkungsverbote löst sich das Europarecht von der Frage nach der Diskriminierung und setzt die Grundfreiheiten als Freiheitsrechte ein. Nationale Maßnahmen die die Ausübung einer Grundfreiheit behindern oder weniger attraktiv machen, müssen gerechtfertigt werden. Potenziell können damit sämtliche Unterschiede zwischen den Rechtsordnungen als Problem interpretiert werden, jedenfalls rechtfertigungsbedürftig werden.

Dass dies gefährlich uferlos werden kann, hat der EuGH selbst erkannt. Er hat schon 1993 mit der *Keck-Rspr.* Grenzen gezogen, indem er der Sache nach die soziokulturellen Besonderheiten aus dem Anwendungsbereich der Beschränkungsverbote des Europarechts herausgenommen hat. Aber auch darin sehe ich eine Kontinuitätslinie, die sich noch weit in die Zukunft projizieren lässt.

Es ist zwar gesagt worden „Scheitert der Euro, scheitert Europa“. Abhängig davon, wer so etwas sagt, hat eine solche Aussage den Charakter einer sich selbst erfüllenden Prophezeiung. Aber an sich ist dieser Teil des Europarechts, die Binnenmarktkonzeption, von der Währungsunion völlig unabhängig in seinen Funktionsbedingungen. Vieles spricht dafür, dass es das Binnenmarktrecht mit seinen integrationsfördernden und -stabilisierenden Mechanismen auch 2050 noch geben wird.

Lassen Sie mich kurz die Methode der Projektion auf Entwicklungen im institutionellen Bereich anwenden.

Man hört immer wieder, es gebe einen Trend hin zur Zwischenstaatlichkeit. Das könnte stimmen, aber warten wir ab, wie sich die neue Kommission entwickelt. Das Politikdefizit der Kommission könnte der Vergangenheit angehören. Auch das EP wird mancherorts vielleicht vorschnell zum Micky Maus-Parlament degradiert. Mit dem EuGH muss man immer noch rechnen, und auch die EZB gehört zu den überstaatlichen Einrichtungen, die wirken.

Dass wir in den letzten Jahren verstärkt intergouvernementales Zusammenwirken, zunehmend im Europäischen Rat, der Zusammenkunft der Staats- und Regierungschefs, beobachten, mag der Eurokrise geschuldet sein. Krisenzeiten sind die Stunde der Exekutive, und der Europäische Rat ist nun einmal so etwas wie der kollektive Staatspräsident nach französischem Muster.

Als Zwischenbefund ergibt dies, dass etliche Mechanismen des Europarechts eher auf anhaltende Integration hindeuten, das Europarecht steht nicht vor dem Zerfall, die Institutionen sind nicht von offenem Siechtum befallen. Vielleicht wird man rückblickend feststellen, dass die ganze Konstitutionalisierungsdebatte heute, in unserer Zeit, gar keine Debatte mehr war. Vor 20 Jahren war die Rede vom Europäischen Verfassungsrecht noch eine Provokation. Heute ist es selbstverständlich, dass wir das Unionsrecht besser mit den Werkzeugen und Methoden des Verfassungsrechts behandeln als mit denen des Völkerrechts. Vielleicht auch eine Generationenfrage.

[III. Szenarien]

Lassen Sie mich dem anderen denkbaren methodischen Ansatz für Aussagen über künftige Entwicklungen nachgehen: Szenarien

*

[III.1 Kommission und AA]

Überlegungen zur Zukunft der europäischen Integration im 21. Jahrhundert hat es schon früher gegeben. Ich will zwei herausgreifen.

Da ist einmal eine Studie des Planungsstabes der Europäischen Kommission, „Cellule de Prospective“, aus dem Jahre 1999.

Darin werden auf 137 Seiten fünf Szenarien für die Entwicklung Europas bis zum Jahr 2010 entwickelt:¹

Szenario 1: Triumph der Märkte. Dieses Szenario ist durch die Vorherrschaft des wirtschaftlichen Liberalismus und durch den freien Handel mit Waren und Dienstleistungen gekennzeichnet. Europa - welche Werte und Normen es auch immer anstreben mag - unterscheidet sich kaum vom Rest der Welt, der durch die strengen Mechanismen eines einzigen globalen Marktes geprägt ist.

Szenario 2: Hundert Blumen. Dieses Szenario für die kommenden zehn Jahre beschreibt eine wachsende Lähmung und einen möglichen Zerfall der wichtigsten öffentlichen und privaten Einrichtungen. Es findet ein sozialer Rückzug der Europäer

auf die kommunale oder Mikroebene und auf eine Schattenwirtschaft statt, verbunden mit einer Vervielfachung von Initiativen ohne jeglichen logischen Zusammenhang.

Szenario 3: Verantwortungsgemeinschaft. Vor dem Hintergrund einer positiven Wirtschaftsentwicklung zeichnet sich ein grundlegender Wandel des öffentlichen Sektors ab, was zu Maßnahmen zur Regenerierung und Erneuerung des wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Gefüges führt.

Szenario 4: Kreative Gesellschaft. Dieses Szenario beschreibt eine Gesellschaft, die umfassenden sozioökonomischen und politischen Veränderungen ausgesetzt ist. Die entscheidende Triebfeder ist das Streben nach ökonomischer, ökologischer und sozialer Nachhaltigkeit, wobei die Entwicklung von Mensch und Umwelt an der Spitze des Wertekanons rangiert. Es bildet sich eine neue und grundsätzlich funktionsfähige Form des Humanismus heraus, die den Weg für eine „immaterielle und weltweite Renaissance“ ebnet.

Szenario 5: Turbulente Nachbarschaft. Europa ist wirtschaftlich und politisch geschwächt, und zwar zu einem Zeitpunkt, da unerwartete und turbulente geopolitische Entwicklungen sowohl im Osten als auch im Süden stattfinden. Wachsende Spannungen und Konflikte haben zur Folge, dass sich ein Europäischer Sicherheitsrat fast ausnahmslos mit Fragen der Sicherheit und Verteidigung beschäftigen muss.

Wie gesagt – Szenarien bis 2010. Das war vor 4 Jahren.

Zum anderen denke ich an eine gemeinsame Studie der Planungsstäbe des deutschen und des französischen Außenministeriums aus dem Jahre 2000 mit dem Titel „Ein Europa mit 30 und mehr Mitgliedstaaten“. Darin geht es um GASP, um die Grenzen Europas, auch um das institutionelle Gefüge.

*

Was man an dieser ebenso wie an der Kommissionsstudie heute, knapp 15 Jahre später, feststellen kann: Die Zukunft ist ungewiss.

Keine dieser Studien hat die Eurokrise vorausgesehen. Und dies, obwohl eigentlich schon zu Beginn der Währungsunion absehbar war, dass es beim ersten großen asymmetrischen Schock Probleme geben würde.

Was könnten in der Zukunft Faktoren sein, die von einer ähnlichen Tragweite sind wie die Eurokrise, so dass sie auch die Anordnung politischer Herrschaft in Europa in den nächsten Jahrzehnten oder auch nur Jahren in fundamentaler Weise verändern könnten?

Man braucht eigentlich nur aus den Nachrichten der letzten Monate zu zitieren.

Klimaveränderungen sind ein Dauerthema. Flüchtlingsströme oder allgemeiner Migrationsdruck nach Europa. Grenzüberschreitende Gesundheitsgefahren mit Seuchen wie Ebola. Energieversorgungsprobleme in Europa (vielleicht schon diesen Winter, wenn Gaslieferungen aus Russland ausbleiben). Machthaber, die in Territori-

alkategorien des 19. Jahrhunderts denken, innerhalb der EU (Orban), oder außerhalb (Putin).

Und dann natürlich das neue iPhone, das müsste dann 2050 ungefähr das iPhone 25 sein. Damit meine ich natürlich allgemein den technischen Fortschritt und die Wandlung zur Informationsgesellschaft. Wenn Sie The Circle von Dave Eggers gelesen haben, dann wissen Sie, dass man sich ausgehend von heute auch eine Zukunft vorstellen kann, in der mächtige private Informationstechnologiekonzerne die Regeln bestimmen und nicht mehr der Staat.

All diese Einzelaspekte sind vielfältig miteinander verknüpft.

Was diesen Einzelaspekten gemeinsam ist, und dies ist auch das Kennzeichen der Eurokrise: Problemreichweite und Problemlösungskapazität stimmen nicht überein. Im Hinblick auf etliche Probleme ist der Nationalstaat heute schlicht zu klein, um Probleme zu lösen. Wenn es im nächsten Winter in etlichen Mitgliedstaaten ein dramatisches Versorgungsproblem gibt, weil Russland die Gaslieferungen verweigert, dann wird man im Rahmen der Europäischen Union tun „whatever it takes“, um ein Draghi-Wort zu verwenden. Und zwar gemeinsam, weil einzelne Staaten zu klein sind, um das Problem zu lösen.

Wie lässt sich diese Beobachtung - Problemdimension überschreitet Problemlösungskapazität des etablierten Nationalstaats - ins Verhältnis zu Szenarien setzen?

[III.2 Bundesstaat oder Zerfall]

In allgemeinen Kategorien geht es stark vereinfacht entweder um Szenarien eines Mehr an Integration. Ich will es das Bundestaatsszenario nennen, die Vereinigten Staaten von Europa. Oder Szenarien eines Weniger an Integration, den Rückfall auf das Niveau einer qualifizierten Freihandelszone. Oder ein Verharren auf dem Status quo an Integration.

Für alle drei Entwicklungen gibt es Anhaltspunkte in der Gegenwart.

Für das Bundesstaats-Szenario sprechen bereits Beobachtungen aus der allgemeinen Futurologie: Nehmen Sie die Szenarien in der Populärkultur. Raumschiff Enterprise, Star Trek, spielt im 22. bzw. 24. Jahrhundert. Die politische Herrschaftsanordnung in dieser Zeit ist eine Föderation, die Sternenföderation. Nicht selten wird in der fiktionalen Darstellung von Zukunft in Literatur oder Film eine weltweite oder gar weltraumweite Föderation verwendet.

Nun kann man das sehr schnell abtun als Ausdruck der Amerikazentriertheit unserer Populärkultur. Die US-amerikanischen Urheber solcher Zukunftsvisionen wie der Sternenföderation modellieren die Zukunft einfach entsprechend der US-amerikanischen Geschichte.

Aber entspricht es nicht doch der historischen Erfahrung, dass sich losere politische Bünde über die Zeit immer mehr verfestigen, vom Staatenbund zum Bundesstaat: in der Schweiz, in den USA, auch in Deutschland?

Ein anderes Argument. Ich will Programme politischer Parteien nicht gleichsetzen mit Science Fiction, aber diese Programme entwerfen auch Zukunft, nicht selten auch den Weg zu dieser Zukunft. SPD und FDP haben den europäischen Bundesstaat in Programmen als Fernziel ausgewiesen. Aus der Union gibt es eine Aussage der derzeitigen Verteidigungsministerin von der Leyen „Mein Ziel sind die Vereinigten Staaten von Europa“.

Zum Bundesstaat Europa gäbe es noch viel zu sagen, aber ich komme gleich auf den Haupteinwand: Um einen Bundesstaat auszurufen reicht es ja nicht, wenn Deutschland das anstrebt. Man bräuchte schon noch ein paar andere dazu. Und das ist nicht in Sicht.

Vielleicht ist demgegenüber das Zerfallsszenario fast wahrscheinlicher. Aus der Perspektive des Jahrs 2050 wird man vielleicht folgendes sagen:

Die europäische Integration war eine einzigartige Idee, die sich nur in einem schmalen Zeitfenster unmittelbar nach dem Zweiten Weltkrieg realisieren ließ, solange das Versagen des Nationalstaates und das Grauen des Weltkrieges mit seinen 55 Millionen Toten noch präsent war. Mit dem Verblässen dieser Erinnerung wurde dann das ganze Integrationsprojekt auch immer unplausibler. In Deutschland begann man nach der Wiedervereinigung immer mehr, von der Integration Abstand zu nehmen. Die Vormachtstellung in Europa hatte man ökonomisch und politisch erreicht, auf eine europäische Integration war Deutschland nicht mehr angewiesen, um sich durchzusetzen. Das BVerfG begleitete und beförderte diese Entwicklung mit einer souveränitätsbetonenden Rechtsprechung ab Anfang der 90er Jahre des 21. Jahrhunderts.

Die Anhaltspunkte für einen solchen Verlauf sind nicht zu leugnen: Die europäische Integration ist in der Defensive. Die Befürworter von mehr Integration haben fast überall in Europa einen schweren Stand, Nationalpopulisten sind in vielen Ländern im Vordringen. Das steht in einem Spannungsverhältnis zu den vorhin gemachten Beobachtungen:

Absehbar machen Problemlagen der Zukunft eine übergreifende Zusammenarbeit eher noch wichtiger als heute.

Und die Mechanismen des Europarechts wirken auf Erhalt und Ausbau der Integration hin. Das Europarecht ist stabil und wird immer stabiler

Vielleicht läuft es damit dann doch darauf hinaus, dass sich auch in 30 oder 40 Jahren am Stand der Integration nicht dramatisch viel geändert haben wird. Es wird weder den Europäischen Bundesstaat noch den Zerfall auf den Stand eines Freihandelszone geben. Es wird in gewissem Sinne bei Status quo bleiben.

Der Clou ist aber, dass um den Status quo zu halten weitere Integrationsschritte erforderlich sind.

Die Ursache dafür sind die Größe der Union und der gegenwärtige Entscheidungsfindungsprozess

Die Zahl der Mitgliedstaaten ist in der Vergangenheit angewachsen, sie wird auch bis 2050 zunehmen. Abgänge sind zwar auch möglich, wenn Sie an Großbritannien denken. Vielleicht kommt dafür dann Schottland dazu, vielleicht doch irgendwann die Ukraine. Es geht aber nicht um alle 47 Staaten die heute im Europarat Mitglied sind. Jedenfalls Russland kommt für die EU nicht in Betracht. Aber Serbien, Mazedonien, vielleicht doch irgendwann einmal in den nächsten Jahrzehnten Norwegen und die Schweiz. Mit der Türkei werden seit langen Jahren Verhandlungen geführt, wobei ich den türkischen Beitritt nicht für wahrscheinlich halte. Die Zahl der Mitgliedstaaten wird jedenfalls nicht signifikant abnehmen, und das ist ein Problem.

Einer der anhaltenden institutionellen Trends der letzten Jahre ist, dass die Entscheidungsfindung in den europäischen Gremien mit steigender Mitgliederzahl immer schwieriger geworden ist. Jedenfalls da, wo noch Einstimmigkeit herrscht, aber auch in anderen Bereichen. Die Verhandlungssituation ist anders, wenn sie 28 und mehr Akteure haben, schon eine Tischrunde um ein Meinungsbild zu erhalten kann Stunden dauern. Dieses institutionelle Problem ist schwer greifbar, weil es nicht zu einem großen katastrophischen Auseinanderbrechen der EU führt. Der Entscheidungsfindungsprozess auf der europäischen Ebene wird in vielerlei Kontexten als im Sinkflug befindlich beschrieben [Jean-Claude Piri]. Auch das ist eine Perspektive für die Zukunft. Auch ein Sinkflug kommt irgendwann zu einem Ende.

*

Spätestens an dieser Stelle ist vielleicht eine Vergewisserung nötig: Warum überhaupt europäische Integration? Das ist in diesen Tagen vielleicht weniger umständlich zu erklären als sonst. Wolfgang Schäuble hat kürzlich überlegt, ob Wladimir Putin nicht irgendwann einmal für seine Verdienste um die europäische Integration mit dem Karlspreis ausgezeichnet werden wird. In der Tat ist mit der Ukraine-Krise nochmals deutlicher geworden, was die EU nach wie vor im Kern ist: Ein Friedensprojekt. Nach außen, aber auch nach innen. Dass die Lehre von drei Kriegen zwischen Deutschland und Frankreich binnen 70 Jahren und von zwei Weltkriegen, an deren Ende ein verwüstetes Europa stand, mit 55 Millionen Toten, die europäische Integration ist, ist alles andere als überholt.

Was heißt das?

Die Interessensgegensätze zwischen den Staaten sind ja immer noch vorhanden. Aber dass man diese beilegt, indem man Staats- und Regierungschefs in Verhandlungsräume mit Kunstlicht sperrt, bis sie sich geeinigt haben oder die Europäische Kommission Staaten vor einen überstaatlichen Gerichtshof in Luxemburg zerrt, das ist ein unglaublicher zivilisatorischer Fortschritt. Das gilt es zu erhalten. Es muss freilich auch erklärt und weitergegeben werden. Da sehe ich [neben den Schulen] auch

die Medien in der Pflicht. [Aufklärungs- und Informationsauftrag – stattdessen trauriges Beispiel diese Woche einmal mehr Verwechslungen Ministerrat und Europarat in der CETA-Berichterstattung]

Es ist zu einfach, zu sagen, das sei alles von gestern und interessiere heute niemanden mehr. Die amerikanische Unabhängigkeit oder den Sturm auf die Bastille muss man nicht selbst erlebt haben, um diesen Ausgangspunkt in Erinnerung zu halten. Der 14. Juli als Nationalfeiertag wurde erst knapp 100 Jahre später, 1880, zum Nationalfeiertag erklärt. Was spricht eigentlich gegen das Pathos, die europäische Integration zum anhaltenden Friedensprojekt zu erklären, das auch heute noch den Frieden in Europa sichert?

[IV. Die nahe Zukunft – nächste Schritte]

Lassen Sie mich nun einige Überlegungen dazu anstellen, welche Schritte von heute aus gesehen erforderlich wären, um die europäische Integration zukunftsfest zu machen. Hier verlasse ich also die Perspektive der möglichen Verläufe und spreche über das, was nötig wäre. Ich will das unter vier Aspekten versuchen: ich werde erstens die aus meiner Sicht zentrale europaverfassungsrechtliche Problemstelle ansprechen, ich werde zweitens ein mögliches institutionelles Szenario beschreiben und drittens eine ganz konkrete Überlegung dazu anstellen, was man als Nächstes tun könnte oder müsste. In einem vierten Schritt will ich überlegen, wie sich das deutsche Verfassungsrecht zu solchen Plänen verhält.

[IV.1 Änderung der Verträge mit Mehrheit]

Derzeit ist die Änderung der Verträge nur einstimmig möglich und es muss jede Änderung in allen Mitgliedstaaten ratifiziert werden. Das blockiert heute jede rasche Verbesserung an den vertraglichen Grundlagen der europäischen Integration. Die im Kontext der Eurorettung ins Werk gesetzten Mechanismen sind auch deswegen auf Nebengleisen installiert worden. Und bezeichnenderweise sehen sowohl Fiskalvertrag als auch ESM-Vertrag Mechanismen vor, nach denen jedenfalls zum Inkrafttreten nicht alle dabei sein müssen.

[IV.2 Einstieg in die Euro-Union]

Vielleicht muss das Problem der zu großen Union aber grundsätzlicher angegangen werden. Wir haben mit einigen Kollegen zusammen unter dem Namen „Glienicker Gruppe“ vor einiger Zeit vorgeschlagen, eine Euro-Union mit den Staaten, die den Euro als Währung eingeführt haben und mitmachen wollen, zu errichten [ZRP, DIE ZEIT].

Dies hat eine innere Logik: die Währung ist ja tatsächlich einer der traditionellen Souveränitätsmarker, wer diese – in einer *souveränen* Entscheidung, wie in der EU geschehen – beschließt, mit anderen zusammen zu organisieren, ist in ein wechsel-

seitiges Abhängigkeitsverhältnis eingetreten, das vertiefte Integration zwingend macht.

Vor allem aber ginge es darum, in der Euro-Union die in der Euro-Krise gemachten existentiellen Erfahrungen des Aufeinander-angewiesen-seins zu speichern. Und natürlich müsste in der Euro-Union das Mehrheitsprinzip nahezu durchgehend gelten.

[IV.3 Änderung des Euro-Protokolls]

Wir haben mit der Glienicker Gruppe mit Gesprächspartnern im In- und Ausland unterschiedliche Reaktionen erfahren. Es besteht viel grundsätzliches Interesse, in Frankreich hat sich sogar mit einer Eiffel-Gruppe eine Antwort auf unsere Vorschläge formiert.

Typischerweise erzielt man mit Gesprächspartnern aus der Praxis schnell Einigkeit darüber, dass es Reformbedarf gibt und man nicht so weiter verfahren kann wie bisher. Sobald man aber über mögliche Reformwege nachdenkt, kommt früher oder später die Antwort, „Geht mit den Briten nicht“ „Geht mit den Franzosen nicht, weil die kein Referendum riskieren wollen“ „Geht nicht“ - „Geht nicht“ - „Geht nicht“.

In der Tat droht bei jeder künftigen Vertragsänderung Großbritannien mit einer langen Liste von Wünschen aufzuwarten, unter dem Stichwort „re-patriation of competences“. Also genau das Gegenteil dessen, was man in der Eurozone überwiegend für erforderlich hält.

Ein Einstieg in eine Reformdiskussion ist daher allenfalls dann realistisch, wenn er bescheiden ansetzt. Eine Reform des Eurogruppen-Protokolls wäre ein solcher Schritt. Sicherlich braucht auch die Änderung von Protokollen die Zustimmung aller Mitgliedstaaten, aber es wäre politisch-psychologisch etwas leichter, britische Zumutungen abzuwehren, ist doch Großbritannien dauerhaft bei der Währungsunion außen vor.

Idealerweise würde man das verbinden mit der Möglichkeit, das Euro-Protokoll künftig mit Mehrheit zu ändern. Oder noch besser: durch das ordentliche Gesetzgebungsverfahren, also durch die EU-Organe mit Mehrheit. Wenn Sie das nun endgültig für science fiction halten: Schauen Sie mal in Art. 281 AEUV zur Satzung des EuGH. Das ist technisch gesehen ein Protokoll zu den Verträgen. Und kann tatsächlich durch EP und Rat geändert werden. Das hat der Zweite Senat im Lissabon-Urteil übrigens übersehen.

2050 wird man rückblickend ein solches Euro-Protokoll dann vielleicht als den Beginn einer Fiskalunion und einer neuen Stufe der politischen Union würdigen können.

[IV.4 Und das deutsche Verfassungsrecht?]

Und was ist mit dem Grundgesetz? Das Grundgesetz ist bekanntlich europaauffen. Es enthält ein Staatsziel Vereintes Europa. Dass Deutschland in die europäische Integration eingebunden ist, war Bedingung der Alliierten im Deutschland-Vertrag [C. O. Lenz].

Die Gründergeneration wusste, um was es geht: In den amtlichen Begründungen zu den Ratifikationsgesetzen zu Montanunion wie zu EWG-Vertrag ist die Rede von einem Vertragswerk „verfassungsrechtlicher Gattung“. ² Im Schrifttum ist sogar bis in die jüngere Zeit die Einordnung in einen Bundesstaat Europa mit dem geltenden Grundgesetz für möglich gehalten worden, u.a. immerhin von Klaus Stern. ³

Fraglich ist aber, ob die Europa-Rechtsprechung des BVerfG mit Blick auf perspektivische Entwicklungen bis ins Jahr 2050 zukunftstauglich ist.

Lassen Sie mich nur einige wenige Punkte stichwortartig aufzählen.

- Das Insistieren auf souveräner Staatlichkeit ist schon heute nicht mehr zeitgemäß. Es war es genau besehen in der Bundesrepublik noch nie, weil das neu entstehende Deutschland 1949 bekanntlich wegen der Besatzungsvorbehalte nicht souverän war, und als man diesen Aspekt der Fremdbestimmung 1990 mit dem Zwei plus Vier Vertrag ablegte, hatte man an anderer Stelle im Zuge der europäischen Integration bereits so viele Hoheitsrechte an die EU übertragen, dass es schlicht diesen Idealzustand eines souveränen Deutschlands nach dem 2. Weltkrieg nie gegeben hat. Wie kann man dann diesen fiktiven Zustand zur Verteidigungslinie gegen die europäische Integration machen? Davon steht auch nichts im Grundgesetz.
- Die Ewigkeitsklausel des Art. 79 Abs. 3 GG gegen die europäische Integration in Stellung zu bringen ist unhistorisch. Hierzu hat Frau Lübke-Wolff in ihrem Sondervotum zur Entscheidung in Sachen Europäischer Haftbefehl 2005 alles Nötige bereits gesagt. Art. 79 Abs. 3 GG ist der Schutz der Deutschen vor sich selbst. Der Artikel soll vor dem Rückfall in Barbarei und Diktatur schützen. Und diesen Artikel gegen das, was uns mit am besten vor dem Rückfall in die Barbarei und Diktatur bewahrt hat - die Einbindung in einen überstaatlichen Zusammenhang, die europäische Integration - in Stellung zu bringen, entbehrt nicht einer gewissen Ironie. Sicherlich, Art. 23 Abs. 1 GG enthält den Verweis auf Art. 79 GG, aber es wäre für das BVerfG ein Leichtes gewesen, Art. 79 Abs. 3 GG eng auszulegen, nur auf die Diktaturgefahr bezogen, oder diesen Verweis wörtlich zu nehmen und ausschließlich auf die expliziten Verfassungsänderungen zu beziehen.

Was wären Punkte, mit denen das BVerfG den Weg bis 2050 ebnen helfen könnte?

Nötig wäre eine Klarstellung, dass Art 79 Abs. 3 GG eine historische Wurzel hat, auf die Diktaturabwehr nach innen zu beschränken ist. Art. 79 Abs. 3 GG wird hoffentlich weiter sicherstellen, dass die Menschenwürde wirklich unantastbar bleibt und deswegen hierzulande niemals legal gefoltert werden darf. Aber er sollte notwendigen Verfassungsänderungen im Zuge der weiteren überstaatlichen Integration nicht entgegengestellt werden dürfen.

Die Brückentheorie ist zu verabschieden: Das Unionsrecht nur über die Brücke des Zustimmungsgesetzes in die Rechtsordnung gelangen zu lassen wie irgendeinen x-beliebigen völkerrechtlichen Vertrag wird dem Staatsziel Vereintes Europa nicht gerecht. Das Europarecht hat ohnehin schwimmen gelernt und braucht die Brücke nicht. Richtiger wäre folgende Konstruktion: Art. 23 GG öffnet die Verfassung für das europäische Recht im europäischen Verfassungsverbund unmittelbar [- und eben nicht das einfache Zustimmungsgesetz].

Selbstbeschränkung. Das BVerfG kann nicht die Welt retten. Teile der Rspr. in der Euro-Krise sind hier paradigmatisch. Auch dazu ist in Sondervoten alles Nötige gesagt, ich meine insbesondere die Sondervoten zu OMT.

Kritische Selbstreflexion. Es klingt manchmal bei manchen Äußerungen so, als ob das BVerfG in Europafragen einer schweigenden [skeptischen] Mehrheit in der Bevölkerung eine Stimme verschaffe. Besinnung auf die Grundannahme: Der Weg Deutschlands in der europäischen Integration wird nicht vom BVerfG vorgezeichnet. Dies ist eine politische Frage. Wer mit dem von der Verfassung vorgezeichneten Weg Probleme hat kann ja eine AfD oder ähnliches gründen und kandidieren. Das Staatsziel Vereintes Europa aus der Präambel, bekräftigt in der Verfassungsänderung 1992 nach der Wiedervereinigung, setzt ansonsten bis auf weiteres hier den entscheidenden Ton.

Und man wünscht sich eine Selbstvergewisserung auch im Hinblick auf die Stellung Deutschlands in Europa und auf die Interessen Deutschlands in Europa: Vieles in der jüngeren Rspr. des BVerfG zur EU lässt sich so deuten, dass eine Sorge besteht, Deutschland könne marginalisiert werden. Das ist nicht der Fall. Deutschland ist in der EU zu groß und zu mächtig. Alle politischen Akteure in Berlin wissen dies. Dies ist Teil der Kommunikationsstörung zwischen Karlsruhe und Berlin.

Diese besondere Lage Deutschlands, mit all den historischen Hintergründen, erklärt das deutsche Europaparadoxon: Es ist im deutschen Interesse, dass deutsches Interesse als europäisches Interesse wahrgenommen wird.

Die überschießende Rechtsprechung zur Verteidigung der deutschen Verfassung wirkt demgegenüber außerhalb von Deutschland als eine weitere Facette deutscher Hegemonie. Ökonomisch dominierend, von der Wirtschaftskraft her weit überlegen, zahlenmässig [noch], Fussball WM gewonnen, Schuldenbremse für alle, und dann auch noch das BVerfG, das den Ton angeben möchte. Es ist ein bisschen viel.

Was man sich dazu auch wünschen kann: Eine Abkehr von der Zulässigkeitsrechtsprechung, die der Sache nach mittlerweile eine Popularklage gegen Europarecht

bedeutet. Die Verfassungsbeschwerde sollte dafür nicht mehr zweckentfremdet werden. Wenn ein europäischer Vorgang wirklich verfassungsrechtlich brisant ist, wird sich schon ein privilegierter Antragsteller finden für eine Organklage oder ähnliches. Nur zur Erinnerung: Die ganzen großen Verfahren von Maastricht bis Lissabon und Euro sind ja letztlich alle so ausgegangen, dass die in Frage stehenden Verträge letzten Endes mit dem GG vereinbar waren.

Ich könnte die Liste noch fortsetzen:

Es steht aus eine Würdigung des EP als einzigartige zivilisatorisch-politische Leistung, das einzige echte überstaatliche Parlament der Welt; man wünscht sich ein Demokratieverständnis, das föderal gedacht bzw. in ein Mehrebenensystem integrierbar ist. Jürgen Habermas hat das im jüngsten Heft von DER STAAT gut zusammengefasst und die Besonderheiten einer Staaten- und Bürgerunion nachvollziehbar erklärt.

Ferner kann man sich wünschen, dass das Gericht eine Rolle als Impulsgeber in der Grundrechts-Rechtsprechung in Europa annimmt – viele, viele Vorlagen an den EuGH, um den Ton zu setzen – und nicht wie bei der Vorratsdatenspeicherung das Grundrechtsproblem ausblendet.

Ich beende die Wunschliste hier. Natürlich gibt es auch Positives in der Rspr. Das Sondervotum zu Solange I ist nach wie vor lesenswert, wie auch andere Sondervoten im Europakontext [die meisten jedenfalls]. Aber auch die Honeywell-Entscheidung mit der Betonung der Europafreundlichkeit als Verfassungsprinzip ist ein großer Schritt gewesen.

Bis 2050 kann die Rechtsprechung sich ja noch entwickeln.

Ein letzter Gedanke: Soweit die Rechtsprechung sich nicht konstruktiv entwickelt, ist daran zu erinnern, dass das Verfassungsgericht in Sachen Verfassungsinterpretation immer nur das vorletzte Wort hat.

Das letzte Wort hat bekanntlich der verfassungsändernde Gesetzgeber. Vielleicht ist unter bestimmten Bedingungen dann doch eine klarstellende Änderung des GG nötig, die beispielsweise deutlich macht, dass Art. 79 Abs. 3 GG sich nicht gegen die europäische Integration in Stellung bringen lässt.

[Schluss]

Ich komme zum Schluss.

Sie werden feststellen, dass ich Ihnen eigentlich immer noch nicht genau gesagt habe, wie das Europa des Jahres 2050 aussieht.

Ich habe zunächst einige Überlegungen zu Projektionen europarechtlicher Entwicklungen angestellt. Ich habe dann mögliche Szenarien erörtert, zwischen Vereinigten Staaten von Europa und Rückbau der Integration. Mein Zwischenbefund war, dass es möglicherweise gar nicht so sehr um ein Mehr an Integration geht, sondern um

den Erhalt des Erreichten. Als Hindernisse dafür habe ich die Größe der Union benannt und die bestehenden Einstimmigkeitserfordernisse insbesondere bei der Vertragsänderung. Mögliche Reformwege habe ich daher mit der Aufgabe der Einstimmigkeit bei der Vertragsänderung verbunden, und mit der Überlegung, mit einigen Staaten voranzugehen (Euro-Union). Auf Ebene des deutschen Verfassungsrechts würde ich mir an verschiedenen Stellen Klarstellungen wünschen, die erkennen lassen, dass die Verpflichtung auf das Staatsziel Vereintes Europa ernst gemeint ist. Ein europäisches Deutschland [Thomas Mann, 1953], und nicht ein deutsches Europa auch hier, auch vom BVerfG her.

Vorteil und Risiko meines Vortrages ist, dass alle meine Aussagen über mögliche künftige Verläufe an den tatsächlichen Entwicklungen gemessen werden können.

Zum Glück aber erst in 2050.

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit. ---

* Es gilt das gesprochene Wort.

¹ Nachfolgende Zusammenfassungen zit. nach Cedefop (Hrsg.), Handreichung zur Szenarioentwicklung, 2004.

² Deutscher Bundestag, 2. Wahlperiode, BT-Drs. 3440, Amtliche Begründung zum EWG-Vertrag.

³ Klaus Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. I, 2. Auflage 1984, § 15 II 2, S. 521 m.w.N.