

Prof. Dr. Franz Mayer

Version 1.2 PUB

Europa - quo vadis?

Festvortrag

Festakt der „Marcus-Lutter-Deutsche Rechtsschule Warschau“

Freitag, 21. Oktober 2022, 13.00 Uhr

Universität Warschau

Gliederung

I. Ein europäischer Kaiser?

II. Ein Europa der Staats- und Regierungschefs

III. Ein Europa der Höchstgerichte

IV. Die Europäische Politische Gemeinschaft

1. Ein europäischer Bundesstaat

2. Ein Europa der Armeen

V. Das Europa der unterschiedlichen Geschwindigkeiten

VI. Das Europa der Nationalpopulisten

VII. Die europäische Rechtsgemeinschaft

VIII. Schlussbetrachtung: Das Europa der Bürger

[Anrede]

Meine Damen und Herren,

ich danke Ihnen zunächst ganz herzlich für die Einladung. 26 Jahre Deutsche Rechtsschule an der Universität Warschau – das ist mehr als Vierteljahrhundert! **Herzlichen Glückwunsch** zum 26. Geburtstag und **Gratulation** an alle Absolventinnen und Absolventen.

„Quo vadis Europa“ – das ist wohl **nicht der innovativste Titel** für einen Vortrag über Europa und die europäische Integration. Die Frage nach der **Finalität Europas** wird seit mehr als 70 Jahren gestellt, vielleicht sogar schon länger.

Aber die Frage nach dem „Wohin“ war schon **lange nicht mehr so dringlich wie heute:**

Die Frage nach dem „**Wohin**“ lässt sich in diesen Zeiten ohne weiteres auch für **Deutschland** stellen. Oder für **Polen**. Oder für die **USA**. Das liegt in Teilen daran, dass wir uns **weltweit Herausforderungen und Krisen** gegenübersehen, die **nicht** vor territorialen Grenzen halt machen: Weder das Corona-Virus noch der Klimawandel **fragen nach einer Einreiseerlaubnis**.

Die Krisenlagen stärken ersichtlich nicht nur in der EU die politischen Kräfte, die mit **einfachen Lösungen** vor allem zurück in das **nationale Schneckenhaus** wollen. Die **gegen die „Anderen“ hetzen** und auf **Spaltung statt Gemeinsinn** setzen. Es sind **schwierige, instabile Zeiten** für die **freiheitlichen Demokratien**.

Die Frage nach dem „Wohin“ war schon lange nicht sehr **so offen** wie derzeit.

Ich will mich nachfolgend **auf Europa konzentrieren** und dabei den **Schwerpunkt auf die Europäische Union** legen.

Welches Europa wird dominieren, in den **nächsten Jahren und Jahrzehnten**? Nun bin ich **kein Hellseher** und kann über die ungewisse Zukunft natürlich **keine sicheren Vorhersagen** abgeben.

Aber es gibt **Anhaltspunkte im Gestern und Heute**, die es ermöglichen, etwas über ein **mögliches Morgen** zu sagen. Ich werde auf **sechs verschiedene denkbare Entwicklungsrichtungen** eingehen: das Europa der **Exekutiven**, das Europa der **Höchstgerichte**, die **Europäische Politische Gemeinschaft**, das Europa der **unterschiedlichen Geschwindigkeiten**, das Europa der **Nationalpopulisten** und Europa als **Rechtsgemeinschaft**.

I. Ein europäischer Kaiser?

Ein **irischer Historiker** hat gerade die These geäußert,¹ dass eine **konstitutionelle Monarchie** das beste **Modell für Europa** wäre. Charles III. soll nach diesem Vorschlag doch gleich **auch als europäischer „Emperor“** firmieren. Dem besagten Historiker schwebt dabei ein **„Empire“ im Sinne von Star Wars** vor. Der Beitrag **verkennt** ganz offensichtlich schon die **Natur des Empire** in Star Wars,² das ja eher als **Reich des Bösen und der Unfreiheit** dargestellt wird.

Mir ist bei diesem Beitrag jedenfalls **klar geworden**, dass wir die **EU und ihre Funktionsweise** noch viel **besser erklären** müssen. Ein **europäischer Kaiser** ist jedenfalls ein grotesk **abwegiger Vorschlag**.

II. Ein Europa der Staats- und Regierungschefs

Was wir aber **tatsächlich** seit einiger Zeit beobachten, ist eine **Zunahme der Exekutivlastigkeit** der europäischen Politik. Das letzte Jahrzehnt war das **Europa der Staats- und Regierungschefs**. Ein Europa der **Exekutiven**, der mehr oder weniger starken **Einzelpersönlichkeiten**.

Ich habe **hier in Warschau** vor etwa einem Jahr, bei einer **anderen Gelegenheit**, dazu einige Überlegungen angestellt.³ Man könnte diese Entwicklung so deuten, dass die Europäische Union zunehmend **Züge eines Präsidialsystems** trägt. Der **Europäische Rat**, nicht zu verwechseln mit dem Rat oder Ministerrat, sondern die Konferenz der Staats- und Regierungschefs der EU, wäre dabei so etwas wie ein **kollektiver Staatspräsident**. Ob das ein Präsident im Sinne des **Staatspräsidenten der V. französischen Republik** oder eher ein **Präsident nach polnischem Modell** wäre, das lässt sich noch diskutieren. Jedenfalls verschieben sich mit einer solchen **Deutung der EU als Präsidialsystem** die institutionellen Koordinaten.

Es kann natürlich sein, dass diese **starke Rolle der Exekutive** nur dem **Krisenjahrzehnt** geschuldet ist: **Eurokrise, Flüchtlingskrise, Coronakrise**, jetzt **Ukraine-krieg**. Dann wäre **nach Überwindung der Krisen** wieder ein **Normalzustand in Sicht**.

Nur – ist ein **Ende der Krisen wirklich in Sicht**? Die **russische Aggression** hat das Potenzial, den **Kontinent nachhaltig zu destabilisieren**. Und mit dem Stichwort **Klimawandel** und allem was daraus an **Verwerfungen folgen** könnte, von

¹ Brendan Simms, Charles III — why not make him King-Emperor of Europe?, <https://engelsbergideas.com/author/brendan-simms/>, Oktober 2022.

² Näher dazu Cass Sunstein, The World According to Star Wars, 2016.

³ Franz C. Mayer, Die Europäische Union als Präsidialregime. Aus polnischen Verfassungserfahrungen lernen? in: Jakub Urbanik und Adam Bodnar (Hrsg.), Περιμένοντας τους Βαρβάρους. Law in the days of Constitutional Crisis. Studies offered to Mirosław Wyrzykowski, Warschau: C. H. Beck 2021, S. 485-497

Hungersnöten bis zu Migrationsströmen neuartiger Dimension, ist sofort klar, dass Krise eher der **neue Normalzustand** sein könnte, im 21. Jahrhundert.

III. Ein Europa der Höchstgerichte

Im **Krisenjahrzehnt seit 2010** ist in **Deutschland** die Wahrnehmung dazu, wer in Europa das Sagen hat ohnehin **eine andere** gewesen. Der Europäische Rat ist wenig bekannt. Das **Bundesverfassungsgericht** ist im Zuge der Eurokrise zu einem **zentralen Akteur der Europapolitik** geworden, der auch die öffentliche Debatte geprägt hat. Dies passt zum ohnehin **stark verrechtlichten politischen Diskurs** in Deutschland.

Fast **jede wichtige Entwicklung** auf europäischer Ebene ist in den letzten Jahren durch eine **Entscheidung des BVerfG flankiert** worden: zuletzt ‚Next Generation EU‘ und die **Wiederaufbaumittel** in Höhe von 750 Milliarden Euro. Die **Freihandelskommen der EU**, insbesondere das Abkommen mit Kanada, CETA. Und dann natürlich die **Eurorettung, ab 2010**: Von den bilateralen Hilfen an **Griechenland** über die **Rettungsschirme** bis zu den **Maßnahmen der Europäischen Zentralbank** ist alles vor dem BVerfG gelandet.

Sind wir auf dem Weg in ein **Europa der Höchst- und Verfassungsgerichte**? Ein „**gouvernement européen des juges**“? **Nicht nur in Deutschland** haben sich Höchstgerichte zur europäischen Integration positioniert. Auch in **Italien, Spanien, Frankreich**. Und **natürlich in Polen**. Der **Europäische Gerichtshof** hat seinerseits mit **Grundsatzentscheidungen** auf die nationalen Gerichte reagiert.

Trotzdem: Eine **noch wichtigere Rolle** der Höchstgerichte, insbesondere der nationalen Verfassungsgerichte, sehe ich **für die Zukunft nicht**. Für **Deutschland** kann ich sagen, dass es scheint, dass das BVerfG **den Bogen überzogen** hat.

Das BVerfG hatte im Mai 2020 **Ultra vires-Akte**, also **Kompetenzüberschreitungen**, der EZB und des EuGH festgestellt.⁴ Die Kommission hat daraufhin **ein Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland** eröffnet, was mittlerweile eingestellt wurde. Die Entscheidung vom Mai 2020 war schlicht **nicht überzeugend**. Das **Anleihenkaufprogramm PSPP** war für das, was der Zweite Senat des BVerfG ganz offenbar einmal los werden wollte, **kein gut geeigneter Fall**.

Ganz allgemein ist das BVerfG **durch die Fachwelt und die Politik heftig kritisiert** worden. Zum Teil **sogar von anderen Höchstgerichten**, namentlich vom französischen Conseil d'Etat.

⁴ Übersicht dazu bei Franz C. Mayer, The Ultra Vires Ruling. Deconstructing the Federal Constitutional Court's PSPP decision of 5 May 2020, 16 European Constitutional Law Review [EuConst] 2020, Issue 4, S. 733-769. Siehe auch ders., To Boldly Go Where No Court Has Gone Before. The German Federal Constitutional Court's ultra vires Decision of May 5, 2020, <https://doi.org/10.1017/glj.2020.58>, 21 German Law Journal [GLJ] 2020 (Issue 5), S. 1116-1127.

Dass **ausgerechnet die polnische Regierung** den Beschluss sofort **lobte**,⁵ war dem BVerfG **sehr unangenehm**. Das erklärt, warum deutsche Verfassungsrichter in der Folge sehr deutlich und **bemerkenswerterweise sehr öffentlich** betonten, dass das polnische Verfassungsgericht **nicht mehr als unabhängiges Gericht** gelten kann.⁶

Hier zeigt sich, dass die **politische Übernahme des Verfassungsgerichts** über Polen **hinaus Auswirkungen** gehabt hat. Verfassungsgerichtsbarkeit **in Europa insgesamt** wurde dadurch geschwächt. Für die **Politisierung und Instrumentalisierung** der Höchstgerichte gibt es nun nämlich eine **Blaupause**.

Der EuGH in Luxemburg kann dem **nur punktuell entgegenwirken**. Überall da, wo die Instrumentalisierung und Politisierung **nur ein Teilaspekt struktureller Rechtsstaatsprobleme** sind, wie auch **in Ungarn**, kann der Gerichtshof mit seinen Mitteln nur begrenzt reagieren.

Eine **Herrschaft der Richter ist nicht das Zukunftsmodell** für Europa. Was bedeutet das für die Europäische Union **als Rechtsgemeinschaft**?

Sind womöglich **rechtliche Bindungen im überstaatlichen, europäischen und internationalen Bereich allgemein** im Schwinden begriffen?

IV. Die Europäische Politische Gemeinschaft

Auffällig ist, dass in der jüngeren Diskussion ein Konzept sehr prominent vorkommt, das der **Rechtsgemeinschaft genau entgegengesetzt** zu sein scheint: Die **Europäische Politische Gemeinschaft**.

Nachdem Staatspräsident **Macron** diese „EPG“ vor dem Europäischen Parlament im **Mai 2022** ins Spiel gebracht hatte ist Bundeskanzler **Scholz** in seiner Prager Rede zu Europa im **August 2022**⁷ vor kurzem drauf zurückgekommen. Es hat nun vor knapp zwei Wochen auch schon ein **erstes Treffen** dieser EPG gegeben, mit 44 Teilnehmern.

Eine EPG gab es ja **schon einmal**, jedenfalls fast: In der **Frühzeit der europäischen Integration** sollte auf die **Europäische Verteidigungsgemeinschaft (EVG)** eine **Europäische Politische Gemeinschaft (EPG)** folgen. Nach dem **Scheitern**

⁵ Siehe die Einschätzung des polnischen Premierministers Morawiecki, der das Urteil als eines der bedeutsamsten in der Geschichte der EU einordnete, EU droht Deutschland mit Verfahren, Frankfurter Allgemeine Zeitung [FAZ] v. 9.5.2020, <https://www.faz.net/aktuell/politik/eu-droht-deutschland-mit-vertragsverletzungsverfahren-16762097.html>.

⁶ Siehe etwa den Präsidenten des BVerfG Harbarth in einem ZDF-Interview im November 2021: „Die Unabhängigkeit der Justiz steht in Polen bestenfalls noch auf dem Papier.“, <https://www.zdf.de/nachrichten/politik/corona-massnahmen-stephan-harbarth-bundesverfassungsgericht-polen-100.html>

⁷ Rede von Bundeskanzler Scholz an der Karls-Universität am 29. August 2022 in Prag, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/rede-von-bundeskanzler-scholz-an-der-karls-universitaet-am-29-august-2022-in-prag-2079534>

der Ratifikation des EVG-Vertrags **in der französischen Nationalversammlung 1954** wurde die EPG gar nicht mehr weiter verfolgt.

Sie stand damals im Kontext von **Bestrebungen, Vereinigte Staaten von Europa** zu errichten, einen **europäischen Bundesstaat**.

1. Ein europäischer Bundesstaat

Steht das nun wieder an, ein **europäischer Bundesstaat**?

Im **Koalitionsvertrag** der aktuellen deutschen Bundesregierung,⁸ eine Art **Regierungsfahrplan**, wird tatsächlich wieder die **Zielvorstellung eines europäischen Bundesstaates** betont. Wörtlich heißt es dort, dass die Konferenz zur Zukunft Europas „in einen verfassungsgebenden Konvent münden und zur **Weiterentwicklung zu einem föderalen europäischen Bundesstaat** führen“ sollte.

Ich muss ganz offen sagen, dass mich diese **Passage im Koalitionsvertrag verblüfft**.

Zum einen ist ein europäischer Bundesstaat **nicht mit dem vereinbar**, was das BVerfG für die **Grenzen des Grundgesetzes** bei der Mitwirkung Deutschlands an der europäischen Integration hält. Zwar hat das BVerfG bestätigt, dass die Präambel des Grundgesetzes und Art. 23 Abs. 1 GG ein **Staatsziel „Vereintes Europa“** enthalten. Auch gibt es einen **Verfassungsgrundsatz der Europafreundlichkeit** des Grundgesetzes.⁹

Aber der **Übergang in einen europäischen Bundesstaat** wäre nach dem BVerfG **nicht mit dem Grundgesetz vereinbar**, weil die **souveräne Staatlichkeit** Deutschlands – ein schwer zu übersetzender Begriff, „Staatlichkeit“ – **nicht zur Disposition** steht.¹⁰

Allerdings hat man dies noch **kurz vor der Wiedervereinigung anders** gesehen. So findet sich in dem angesehenen **Staatsrechtshandbuch von Stern** damals die **Einschätzung**, dass das Grundgesetz einem **europäischen Bundesstaat nicht entgegensteht**.¹¹

In den **Programmen politischer Parteien** finden sich die Bezugnahmen auf einen europäischen Bundesstaat durchaus auch.¹²

⁸ Koalitionsvertrag zwischen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/gesetzesvorhaben/koalitionsvertrag-2021-1990800>.

⁹ BVerfGE 123, 267 (354) – Lissabon; BVerfGE 126, 286 (303) – Honeywell.

¹⁰ BVerfGE 123, 267 (347 f.) – Lissabon.

¹¹ Klaus Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. I, § 15 II 2, 521.

¹² Die SPD nimmt in ihrem Grundsatzprogramm Bezug auf ihr Heidelberger Programm von 1925, das die Forderung nach den „Vereinigten Staaten von Europa“ enthält (Hamburger Programm. Grundsatzprogramm der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands vom 28.10.2007, 26). Explizit fordert auch

Der **Koalitionsvertrag irritiert** mit der Bezugnahme auf den europäischen Bundesstaat gleichwohl, ganz **unabhängig von der Auslegung** des Grundgesetzes und seiner Grenzen, vor allem **bereits aus folgendem Grund**:

Um einen Bundesstaat zu erreichen bedürfte es **ja mindestens zwei**. Und ich sehe schlicht **niemanden in Europa**, der einigermaßen ernsthaft die Option diskutiert, **mit Deutschland zusammen** in einem Bundesstaat Europa aufzugehen.

Als **positive Deutungsmöglichkeit** bleibt immerhin, dass die neue Regierung hier **europäischen Gestaltungswillen** dokumentieren wollte, der sich klar von der alten Merkel-Regierung absetzt.

Um die **Perspektive Bundesstaat** geht es bei der EPG des Jahres 2022 jedenfalls aber nicht. Insofern ist die EPG von Scholz und Macron auch gar **keine Wiederbelebung des namensgleichen Konzeptes** aus den 50ern.

Kritiker deuteten den Vorstoß zu einer EPG als eine Art **Trostpreis für die Ukraine**, für den Fall, dass sie **keinen Beitrittskandidatenstatus** erlangen würde. Aber die **Ukraine ist heute Kandidat** für den Beitritt zur EU, auch wenn dieser Beitritt **noch lange Jahre oder Jahrzehnte auf sich warten** lassen wird. Das wird so lange dauern, weil der Beitritt **unter anderem** eine **funktionierende Marktwirtschaft** erfordert. Und tragischerweise ist **es nicht zuletzt das**, was Russland mit seiner völkerrechtswidrigen Aggression in der Ukraine **Tag für Tag zerstört**.

Genau das ist aber der Punkt: Es besteht ein **politischer Bedarf**, diese **lange Wartezeit bis zur Vollmitgliedschaft** zu überbrücken. Die **bestehenden Instrumente** wie etwa **Assoziationsabkommen** oder **Nachbarschaftspolitik** scheinen dafür nicht auszureichen. Gerade der **Krieg in der Ukraine** hat gezeigt, dass es **jenseits der EU 27** einer **Plattform** bedarf, auf der man **europaweit Politik und Projekte koordiniert**.

Zwar besteht mit dem **Europarat** und seinen 46 Mitgliedstaaten – es sind **nur noch 46**, weil Russland ausgeschlossen wurde – durchaus **schon heute eine europaweite Gesprächsarena**. Aber die neue EPG ist gerade weil sie **noch informell** und ohne fest gefügte Strukturen im Entstehen ist **deutlich flexibler** und damit für die gegenwärtigen **unvorsehbaren Zeiten geeigneter**. Jedenfalls ist das das **Potenzial der EPG**, die sich bis auf weiteres auf Ebene der Staats- und Regierungschefs **alle sechs Monate** treffen soll. Als Nächstes in **Moldawien**. Es ist klar, dass diese EPG **kein Ersatz für den Beitritt** zur EU sein soll. Zugleich ist in Rechnung zu stellen dass beispielsweise für Großbritannien das Ganze auch **nicht zu nah an der EU** sein darf.

Auf der **rechtlichen Ebene** ist die **Autonomie des Unionsrechts** ein europarechtliches Prinzip, das sicherstellen wird, **dass die EU durch eine EPG keinen Schaden**

die FDP einen „durch Volksabstimmungen in den Mitgliedsstaaten legitimierte[n] europäische[n] Bundesstaat“ (Verantwortung für die Freiheit. Karlsruher Freiheitsthesen der FDP für eine offene Bürgergesellschaft vom 22.4.2012, 95).

nimmt. Ich stelle mir vor, dass die EPG so etwas werden könnte **wie die G-7 oder G-20, nur eben auf Europa begrenzt.**

Thematisch wird es sinnvollerweise um Fragen und Probleme gehen, die den ganzen Kontinent beschäftigen. Das **Klimathema** bietet sich hier an.

2. Ein Europa der Armeen

Vorrangig ist aber aktuell das Thema der **Zusammenarbeit in der militärischen Unterstützung der Ukraine**. Es ist nicht auszuschließen, dass **Zusammenarbeit in Europa sich immer mehr thematisch definiert**, weil bestimmte Themen überragende Bedeutung erlangen.

In Anbetracht der russischen Bedrohung ist ein **Europa der Armeen** nicht unvorstellbar. Schon heute gibt es im Rahmen der Europäischen Union eine **Beistandsklausel**, ganz ähnlich wie Art. 5 des NATO-Vertrages: Das ist Art. 42 EUV. Danach „**schulden**“ die **anderen Mitgliedstaaten** der Union einem Mitgliedstaat, der sich **einem „bewaffneten Angriff“ ausgesetzt** sieht, **alle in ihrer Macht stehende Hilfe**. Allerdings wird hier die **Attraktion der NATO** auf absehbare Zeit noch **sehr deutlich dominieren**, wegen der **überlegenen amerikanischen militärischen Kapazitäten**. Will demgegenüber **Europa an Selbststand und Selbständigkeit** gewinnen, so kann dies **nicht auf die EU 27 beschränkt** sein. Alleine das **rechtfertigt** eine Europäische Politische Gemeinschaft, jedenfalls gegenwärtig.

Ich habe mit einigen Kollegen kürzlich zur EPG **einige Vorstellungen entwickelt**.¹³ In unserem Konzept ist es **zentral**, dass diese EPG sich **nicht über ein Einstimmigkeitsprinzip** absehbar selbst von vornherein lahmlegt: bei 44 Teilnehmern wird irgendeiner immer einen **Grund für ein Veto** haben.

Das ist gegenwärtig auch das **Problem in der EU**: zu viel **Einstimmigkeitserfordernisse**, zu viel **Vetomöglichkeiten**. Denken Sie an die **Blockade von EU-Sanktionen** gegen Russland. Eine **Hoffnung**, die sich mit dieser EPG verbindet ist, dass es **über die EPG** gelingt, **auch in der EU** in bestimmten Bereichen von der strikten Einstimmigkeit, von den **Vetos und Blockaden, weg zu kommen**. Es müssen **nicht alle bei allem** mitmachen.

¹³ Franz C. Mayer, Jean Pisani-Ferry, Daniela Schwarzer, Shahin Vallée, Enlargement and deepening: giving substance to the European Political Community, Bruegel Policy Contribution Issue 15/22 (September 2022), <https://www.bruegel.org/policy-brief/enlarging-and-deepening-giving-substance-european-political-community> (= Une feuille de route pour la Communauté politique européenne. Le Grand Continent. Pièces de doctrines. Politique (22.9.2022), <https://legrandcontinent.eu/fr/2022/09/22/une-feuille-de-route-pour-la-communauté-politique-europeenne/> = Erweiterung und Vertiefung: ein Konzept für die Europäische Politische Gemeinschaft. DGAP Externe Publikationen (21.9.2022), <https://dgap.org/de/forschung/publikationen/erweiterung-und-vertiefung-ein-konzept-fuer-die-europaeische-politische>).

V. Das Europa der unterschiedlichen Geschwindigkeiten

Das ist **alles nicht ganz neu**: man hat **schon früher** von einem **Europa der konzentrischen Kreise** oder der **multiplen Geschwindigkeiten** gesprochen. Idee dabei war und ist, dass sich **diejenigen**, die in der europäischen Integration **weiter voran gehen wollen**, zusammentun können, **ohne dass die anderen sie daran hindern**. Es gibt sogar in den Verträgen dafür **schon einen rechtlichen Mechanismus**, die so genannte **verstärkte Zusammenarbeit** nach Art. 20 EUV.

Was hier sicherlich auch eine Rolle spielt ist die Frage, **wie groß** eine arbeitsfähige Europäische Union eigentlich sein darf. Der deutsche Bundeskanzler hat gerade davon gesprochen, dass er sich auch eine **Europäische Union mit 36 Mitgliedstaaten** vorstellen kann.¹⁴ Er hat aber auch gesagt - und das ist in den Medien nicht ganz so deutlich betont worden -, dass **jede Erweiterung eine Reform der Europäischen Union** erfordert. Er dürfte dabei auch vor allem an die **Veto- und Blockademöglichkeiten** denken, die **abgebaut** werden müssen.

Was uns jedenfalls **nicht noch einmal passieren** darf: Dass Staaten beitreten, die im **Zeitpunkt des Beitritts alle Beitrittsvoraussetzungen** - mehr oder weniger - erfüllen, wie zum Beispiel die Rechtsstaatlichkeit. Und dass sich dann, wenn in der Folge etwa in Sachen Rechtsstaat **Verschlechterungen eintreten, keine effektiven Sanktionen finden**. Auch in der EU muss es die Möglichkeit geben, **Staaten auszuschließen**, die eklatant gegen die gemeinsamen Grundsätze, wie etwa Rechtsstaat und Demokratie, verstoßen. Im **Europarat** ist das **möglich: Russland** ist 2022 aus dem Europarat **ausgeschlossen worden**.

Aber zurück zu der Frage, ob wir uns auf ein **sehr unübersichtliches Europa** einstellen müssen, in dem es **verschiedene Ebenen** gibt und **unterschiedliche Geschwindigkeiten**.

Das haben wir freilich in Teilen **bereits heute**. Denken Sie an den **Schengen-Raum**: „Die größte visumfreie Zone der Welt“.¹⁵ Ein Raum, in dem die Ein- und Ausreise zwischen den Staaten **sehr einfach** möglich ist. Da sind **nicht alle EU-Mitgliedstaaten** dabei, zugleich aber **Nicht-EU-Staaten** wie die Schweiz oder Norwegen.

Oder die **Eurozone**: Auch dort sind **nicht alle EU-Mitgliedstaaten** dabei. Nach dem Jahrzehnt der Eurokrise ab 2010 besteht **zwischen den Staaten der Eurozone** eine **besondere Nähe**, ob man diese will oder nicht: Die Eurostaaten haben erfahren müssen, **wie sehr sie auf einander angewiesen** sind und **voneinander abhängen**. Das würde eigentlich auch rechtfertigen, dass diese Staaten **in Sachen europäische Integration vorangehen**. Dazu ist es indessen bisher nicht gekommen. Aber vielleicht ist dies auch ein mögliches künftiges Europa: Das Europa **der ökonomischen Stabilität um eine gemeinsame Währung**.

¹⁴ <https://www.tagesschau.de/inland/scholz-kanzler-rede-eu-101.html>

¹⁵ <https://www.schengenvisainfo.com/de/staaten-des-schengen-raums/>

VI. Das Europa der Nationalpopulisten

Aber, so kann man mir spätestens hier **entgegen**, gibt es nicht auch eine **Gegenrichtung? Weniger Europa?**

Zurück zum Nationalstaat war vielerorts der **erste Reflex** nach Ausbruch der Pandemie im Frühjahr 2020. Längst überwunden geglaubte **Grenzen wurden wieder sichtbar**, Schlagbäume, Grenzkontrollen, Einreisesperren.

Nationalistische Populisten, von der **linken** und von der **rechten** Seite des politischen Spektrums aus, haben überall in Europa **Wahlerfolge**, bis hin zur Regierungsübernahme. **Frankreich, Ungarn, Schweden**, zuletzt **Italien**. In **Deutschland** liegt die rechtsextreme AfD in einigen Bundesländern nahe **bei 30 Prozent**, ist stärkste Kraft.¹⁶ Und auch in **Polen** sind politische Strömungen, die den Nationalismus predigen, **nicht zu übersehen**.

Das **Zurück zum Nationalstaat** ist **kein isoliertes Phänomen**. Ein **Europa der Nationalpopulisten**, ist das womöglich auch eine **denkbare Entwicklungsrichtung?**

Ausgeschlossen ist das **nicht**. Aber, so meine ich, doch **eher unwahrscheinlich**. Ich würde sogar folgende These erwägen: Ein Europa der Nationalpopulisten **ist gar kein Europa mehr**.

Da sind zum einen **konzeptionelle Gründe**: Wenn Sie den eigenen Nationalstaat **überhöhen** ist die **Zusammenarbeit mit anderen**, die **jeweils ihren** Nationalstaat für das Größte halten, irgendwie **nicht logisch**. Entsprechend sind auch alle Versuche von Akteuren wie Le Pen und Wilders, länderübergreifende Allianzen der Nationalisten zu schmieden, nicht sehr weit gekommen.

Empirisch ist der **Brexit** das **Fallbeispiel für den Weg zurück in das Schneckenhaus** des **Nationalstaates**. Und der Brexit kann wohl gerade **nicht als gelungenes Beispiel für Politik und Staatsführung** gelten. Der Brexit ist ein **politisches, ökonomisches und soziales Desaster**.

Lassen Sie mich die nationalistischen Bestrebungen in der EU noch **in einen weiteren Zusammenhang** stellen.

Francois Mitterrand, langjähriger französischer Staatspräsident hat es 1995 bei seiner **Abschiedsrede** vor dem Europäischen Parlament auf die knappe Formel gebracht: „**Le nationalisme, c’est la guerre**.“¹⁷ Nationalismus führt zum Krieg.

Und was **seit Februar 2022** in der Ukraine passiert, **beweist dies** einmal mehr. Eigentlich muss man freilich **bereits bei der Besetzung der Krim 2014** ansetzen. Dort

¹⁶ <https://www.wahlrecht.de/umfragen/landtage/>

¹⁷ <https://fresques.ina.fr/mitterrand/fiche-media/Mitter00129/le-nationalisme-c-est-la-guerre.html>

beginnt mit der ersten **gewaltsamen Verschiebung von Grenzen in Europa zwischen Staaten nach 1945** der Tabubruch.

Putins Europa, das ist eine **andere Welt**: Eine Welt, in der **nur noch ein Recht** gilt. Das **Recht des Stärkeren**. Eine Welt in der Völkerrecht und Verträge **nichts mehr gelten**. Eine Welt, in der **Großraumtheorien**, wie sie für Deutschland Carl Schmitt entwickelt hat,¹⁸ wieder **Konjunktur** haben.

Die **europäische Integration** ist demgegenüber **die zivilisierte Alternative**. Ich sehe das in einem **binären Entweder-Oder: Entweder Putins Europa**. Oder das **zivilisierte Europa der europäischen Integration mit der Europäischen Union als Rechtsgemeinschaft**.

VII. Die europäische Rechtsgemeinschaft ¹⁹

Berühmt geworden sind **die Formulierungen Walter Hallsteins**, des **ersten deutschen Kommissionspräsidenten**, die Europäische Gemeinschaft sei „in **dreifacher Hinsicht** ein Phänomen **des Rechts**: Sie ist Schöpfung des Rechts, sie ist Rechtsquelle und sie ist Rechtsordnung“.²⁰ Und weiter, ich zitiere:

„Das ist das **entscheidend Neue**, was sie gegenüber früheren Versuchen auszeichnet, **Europa zu einigen**. Nicht **Gewalt, nicht Unterwerfung ist als Mittel eingesetzt**, sondern eine geistige, eine kulturelle Kraft, **das Recht**. Die **Majestät des Rechts** soll schaffen, **was Blut und Eisen in Jahrhunderten nicht vermochten**. Denn nur die **selbstgewollte Einheit** hat Aussicht auf **Bestand und Rechtsgleichheit und -einheit** sind **untrennbar miteinander verbunden** [...]. Auf dieser **Einsicht beruht der Vertrag** von Rom und **darum schafft er eine Friedensordnung par excellence**.“²¹

Der **Kern der europäischen Integration** lässt sich nach wie vor beschreiben als der **Verzicht auf die gewaltsame oder ungeregelte Durchsetzung eigener Interessen in Europa**. In der – zumindest vordergründig – **rationalen und objektiven Herrschaft des Rechts** in den Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten der EU, die durch **dem europäischen Gemeinwohl verpflichtete** supranationale Institutionen gewahrt wird und die den **Verzicht auf gewaltsame Durchsetzung**

¹⁸ Carl Schmitt, Völkerrechtliche Großraumordnung mit Interventionsverbot für raumfremde Mächte, 4. Auflage, 1941.

¹⁹ Näher dazu Franz C. Mayer, Die Europäische Union als Rechtsgemeinschaft – ein überholtes Narrativ?, in: Claudio Franzius, Franz C. Mayer, Jürgen Neyer (Hrsg.), Die Neuerfindung Europas. Bedeutung und Gehalte von Narrativen für die europäische Integration. Recht und Politik in der Europäischen Union Band 9, Baden-Baden: Nomos, 2019, S. 111-130; siehe auch Franz C. Mayer, Die Europäische Union als Rechtsgemeinschaft. Europäische Integration und 70 Jahre NJW, Neue Juristische Wochenschrift [NJW] 2017, S. 3631-3638 (= Tobias Freudenberg (Hrsg.), Eine kleine Rechtsgeschichte von 1947 - 2017, München: C. H. Beck, 2018, S. 30-50).

²⁰ Walter Hallstein, Der unvollendete Bundesstaat, 1969, S. 33.

²¹ Walter Hallstein, Der unvollendete Bundesstaat, 1969, S. 33.

eigener Interessen bedeutet, liegt der **entscheidende zivilisatorische Fortschritt** der europäischen Integration.

Wo **frühere Generationen auf die Schlachtfelder geschickt wurden**, ringen heute **bis zum Morgengrauen Staats- und Regierungschefs** in fensterlosen Konferenzräumen bei Kunstlicht miteinander, müssen **Staaten sich vor dem Europäischen Gerichtshof oder der Kommission** rechtfertigen, **Regierungen und Regierungschefs im Europäischen Parlament Rede und Antwort** stehen. In **jedem einzelnen Rechtsakt** der Europäischen Union **liegt eine zivilisatorische Errungenschaft: Recht geht vor Macht**. Insoweit ist das Narrativ der europäischen Rechtsgemeinschaft **untrennbar mit dem Friedensnarrativ** verbunden.

Es war auch **schon vor dem Ukraine-Krieg** nach mehr als 60 Jahren nicht ersichtlich, dass **alternative Ansätze bessere oder auch nur gleichwertige Ergebnisse** für **das Zusammenleben in Europa** zeitigen würden. Putins Russland führt uns derzeit die **Alternative zur Rechtsgemeinschaft** in fürchterlichsten Bildern vor Augen.

Der **Nationalstaat** hat in der **ersten Hälfte** des 20. Jahrhunderts **nicht vermocht**, Freiheit, Sicherheit und Wohlstand in Europa **zu sichern**. Zugleich erscheint offenkundig, hier in den Worten von **Michael Stolleis**, einem unserer großen Rechtshistoriker: „Der Nationalstaat kann in der **Epoche der Globalisierung nicht als Fluchtburg** vor Herausforderungen dienen.“²²

Verstehen Sie mich nicht falsch. Die **Überwindung des Nationalstaats** zu fordern erscheint mir **naiv**. Dafür sind die **Bindungskräfte des Nationalstaates** bis auf weiteres noch viel zu mächtig.

Patriotismus ist eine andere Sache. In den Worten eines unserer Bundespräsidenten: „Ein Patriot ist jemand, der sein Vaterland liebt, ein Nationalist ist jemand, der die Vaterländer der anderen verachtet.“²³ Es geht bei der europäischen Integration darum, den Nationalstaat mit seinen Interessen und seiner Geschichte **inzubinden, nicht ihn zu überwinden**.

Zwar gehört zu den **Lehren aus der Pandemie**, dass sich der **territoriale Nationalstaat** mit seinen **Bindungskräften und seinen Machtmitteln** alles andere als überwunden gezeigt hat. Es hat sich aber auch einmal mehr **die relative Machtlosigkeit des Nationalstaates** bei globalen Problem- und Gefährdungslagen bestätigt. Dies gilt **nicht nur für pandemische Gesundheitsgefahren, sondern auch für Fragen der Migration, Klimawandel, innere und äußere Sicherheit**.

²² Michael Stolleis, Unsere Rechtsgemeinschaft, Frankfurter Allgemeine Zeitung [FAZ] Nr. 123 v. 30.5.2016, S. 13.

²³ Johannes Rau, Rede nach der Wahl zum Bundespräsidenten am 23.5.1999, https://www.bundespraesident.de/SharedDocs/Zitate/DE/Johannes-Rau/1999/05/19990523_Zitat3.html.

Zwar kann **europäische Zusammenarbeit** auch bedeuten, dass **Kompromisse nötig** sind und **wie auch sonst in der Demokratie** andere **Mehrheiten ertragen werden müssen**. Auch verfügt das rationale Projekt einer europäischen Rechtsgemeinschaft **nicht über die Pathosvorräte des Nationalen** und kann in diese Richtung wenig Halt anbieten.

Insgesamt dürfte aber **in diesen Zeiten** doch **für die übergroße Mehrheit** noch mehr als **noch vor dem Brexit und vor der Pandemie und vor dem Überfall auf die Ukraine** die **Einsicht** stehen, dass wir Europäer **aufeinander angewiesen** sind und dass es **eher mehr als weniger verrechtlichter übernationaler Zusammenarbeit** in Europa bedarf.

Meine Damen und Herren, ich habe heute gesprochen über das **Europa der Exekutiven**, das **Europa der Höchstgerichte**, die **Europäische Politische Gemeinschaft**, das **Europa der unterschiedlichen Geschwindigkeiten**, das **Europa der Nationalpopulisten** und **Europa als Rechtsgemeinschaft**.

VIII. Schlussbetrachtung: Das Europa der Bürger

Schließen möchte ich mit dem **Europa der Bürger**. **Grundlage** für die europäische Rechtsgemeinschaft ist ein **wechselseitiges Vertrauen**. Vertrauen entsteht in der **persönlichen Begegnung**. Das führt mich zu **Ihrem Europa**, das **Europa, das auf dem konkreten Austausch** beruht. **Ohne die persönliche Begegnung** zwischen den Europäern **bleibt Europa ein theoretisches Konstrukt**. Projekte wie der **ERASMUS-Austausch**, und auch ein Programm wie die **Deutsch-polnische Rechtsschule ermöglichen die Begegnung**. Sie sind letztlich ein gelungenes **Beispiel** für das, was Robert Schuman in seiner berühmten Deklaration vom 9. Mai 1950 die „**solidarité des faits**“ genannt hat.

Ich zitiere:

„Europa lässt sich nicht mit einem Schlag errichten und auch nicht durch eine Gesamtkonstruktion. Es wird durch konkrete Erfolge entstehen, die zunächst eine Solidarität der Tat schaffen.“²⁴

In diesem Sinne **auf mindestens weitere 26 Jahre gute Taten**.

Vielen Dank.---

²⁴ L'Europe ne se fera pas d'un coup, ni dans une construction d'ensemble: elle se fera par des réalisations concrètes créant d'abord une solidarité de fait.