

Schriften des
Zentrum für Europäische Integrationsforschung
Center for European Integration Studies



Ludger Kühnhardt

Identität und Weltfähigkeit

Sichtweisen aus einem unruhigen Europa



Nomos

Schriften des
Zentrum für Europäische Integrationsforschung
Center for European Integration Studies
der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn

Herausgegeben von
Prof. Dr. Ludger Kühnhardt

Band 80

Ludger Kühnhardt

Identität und Weltfähigkeit

Sichtweisen aus einem unruhigen Europa



Nomos



Onlineversion
Nomos eLibrary

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-8487-6303-0 (Print)

ISBN 978-3-7489-0409-0 (ePDF)

1. Auflage 2020

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2020. Gedruckt in Deutschland. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Vorwort

Die Zusammenhänge zwischen Fragen der Identität und der vielschichtigen globalen Transformation waren selten so offenkundig wie im zweiten Jahrzehnt des 21. Jahrhunderts. Die Suche nach Identitätsklärungen stand – und steht weiterhin – im Kern der multiplen europäischen Krisenphänomene. Gleichzeitig war – und ist – die Europäische Union mit der Aufgabe konfrontiert, strategisch denken zu lernen hinsichtlich ihrer Rolle in der Welt. In der Rückschau zeigt sich, wieder einmal, dass und wie Krisen Auslöser einer vertieften und weiterführenden Reflexion über die politische Bedeutung und Zielrichtung der europäischen Union sind. Nichts ist eindeutig gesichert hinsichtlich des Ausgangs aus den derzeitigen Prozessen der Neugründung und Neubegründung Europas. Menschliche Konstruktionen enthalten immer die Option des Scheiterns und der Implosion. Und dennoch: die Intensität der Politisierung in der Europäischen Union ist einzigartig im Vergleich zu den früheren Dekaden der europäischen Integration. Die EU, so könnte man sagen, erlebt den schmerzhaften Beginn einer Schwangerschaft, der zur Geburt einer wirklich Politischen Union führt. Was 1992, zu Zeit der Entstehung des Vertrages von Maastricht, eine vage Vision war, ist heute eine zwingende Notwendigkeit geworden. Über die Wege dorthin und den Ausgleich widerstreitender Interessen und Absichten wird auch weiterhin gestritten werden. Im Kern geht es um die Souveränität der EU. Die Debatten konzentrieren sich auf Fragen der europäischen Identität und die fordern den Willen zur Weltfähigkeit der EU heraus. Beide Vorgänge verstärken sich wechselseitig. Was als eine permanente Abfolge von Krisen erscheint, ist in Wirklichkeit Teil einer anhaltenden Dialektik von durchaus konstruktiven und langfristig angelegten Prozessen. Meine wissenschaftlichen Aufsätze, Essays und öffentlichen Stellungnahmen, die in dieser Sammlung zusammengefasst sind, reflektieren kontroverse Debatten und anhaltende Gedankenwege aus der zweiten Dekade des 21. Jahrhunderts. Sie werden hiermit vorgelegt als Beitrag zu der sich entfaltenden Geschichte und Geschichtsschreibung der Europäischen Union.

Bonn, im Juni 2020

Ludger Kühnhardt

Inhaltsverzeichnis

I. Zur Erinnerung	11
Ron Asmus: A significant life of two continents	13
Richard von Weizsäcker: Das Amt soll werden wie der Mensch	17
Karl Dietrich Bracher: Der die Geschichte kennt	25
Hans-Adolf Jacobsen: Militärisch für den Frieden	29
Hans-Peter Schwarz: Der konservative Anarchist	33
II. Politische Theorie	37
Subsidiarity and European governance	39
Baugesetze der europäischen Gesellschaft: Solidarität und Subsidiarität	51
Die EU und die Kultur der Minderheiten	67
Gibt es eine politische Philosophie der Europäischen Union?	75
Demokratie und Recht. Spannungsverhältnisse in der Europäischen Union	87
Globalität: Begriff und Wirkung	99
Menschenrechte und Europa. Christlich-liberale Aussöhnung und neue Anforderungen an den Humanismus	117
III. Regieren in der europäischen Föderation	135
Regieren in der europäischen Föderation	137

Inhaltsverzeichnis

Die proto-konstitutionelle Etablierung der europäischen Innenpolitik	161
Die Europäische Union zu Beginn des 21. Jahrhunderts	179
Das „Weissbuch zur Zukunft der EU“	189
Europa leben	201
Was braucht es, um die Bürger künftig wieder für die EU zu begeistern?	213
The European Union and the Western Balkans. Perspectives for an unfinished agenda	223
Reformagenda EU 2024: Politische Monopole brechen – Politische Union schaffen	241
IV. Lernerfahrungen und Erfahrungswissen	265
Turkey, Europe and the irritating power of formative ideas	267
Europe in transition: Lessons to be learned	273
World War I: Lessons learned and lessons threatened	281
Die europäische Friedensordnung	295
Zwei Thesen zur Zukunft Deutschlands	301
Deutschland, zwei Europas und die Atlantische Zivilisation	305
Weltfähig werden. Die Europäische Union nach dem Biedermeier	319
Before and after: 1989 began before 1989 and has not yet come to an end	341
V. Migration und Flucht	351
Menschenwürde, Migration und Flüchtlingskrise	353

Die europäische Union und das Weltflüchtlingsproblem	369
Hans-Peter Schwarz, Die neue Völkerwanderung. Ein Vermächtnis zur Neujustierung von Interessen und Idealen	397
Umdenken und Umsteuern. Neue Einsichten zu Migration und Flucht	411
VI. Europa global	419
Maturing beyond Cotonou. Reinventing EU relations with the African, Caribbean and Pacific (ACP) Group of States	421
Europäische Union: Raumbegriff und Grenzbewusstsein	475
Negotiating change: The strategic future of EU-ACP relations	493
The European Archipelago. Rebranding the strategic significance of EU Overseas Countries and Territories	503
The geopolitical environment in the 21st century. Challenges for the European Union	579
VII. Weltfragen	597
Coming down from the mountain. The meaning of history for the transatlantic future	599
The resilience of Arab monarchy	607
How to ride the revolutionary Arab lion (with Stephen Calleya)	619
Afghanistan 2013: A year of preparation	633
Neighbors and other realities. The Atlantic Civilization and its enemies	653
“Yes, we can...do what?”. Four things Obama and Merkel cannot ignore	671

Inhaltsverzeichnis

Die Idee des Eigentums stärken. Erwartungen an den G20 „Compact with Africa“	679
The New Silk Road. The European Union, China and lessons learned	683
VIII. Regionale Integration und Weltordnung	699
L'Afrique et l'Europe. Relations comparées et processus d'intégration régionale conjointe	701
Region building in times of geopolitical upheaval	719
Region building in the United Nations system	729
Nachweis der Beiträge	733
Autor	743

I. Zur Erinnerung

Ron Asmus: A significant life of two continents

Dear Barbara and dear Erik, memories cannot bring Ron back to life but they keep him alive forever. I want to share with you and with all your family and friends some of my memories of your beloved husband and father that, after all, go across three decades. It was in Berlin in 1986 when Ron and I met for the first time. The Cold War was still in full swing, the city itself, Germany and Europe were divided. We met at the side-lines of a transatlantic conference. Ron struck me immediately as determined and easy-going, open minded and full of willpower, curious and friendly, humorous and stone-solid. For the time being, these talents were at the service of Radio Free Europe. Soon after Berlin and beer garden nights in Munich, Ron moved on to California. RAND Corporation made the best possible use of Ron's great intellectual talents. His analyses on the future of the Atlantic Alliance after the fall of the Berlin Wall were always first reading for many people like myself. In California, you feel that only the sky is the limit.

Here is where both of you, dear Barbara and dear Erik, helped to truly root this strong mind and ambitious personality. I never forget an evening in the autumn of 1995 when Enikoe, my wife, and I met with Ron and Barbara at a Venice Beach restaurant. After dinner, he insisted to take us to their home to see baby Erik in his crib. Ron was so proud of his new born son. Erik, you always meant everything to your father. You gave his personality the sweet and gentle refinement, the touch of sensitivity for caring, for patience and love that we unfortunately all too often try to hide from the world of competition and performance surrounding us.

It was only a matter of time for Ron to move from the world of analysis to the sphere of action. From 1997 until 2000 he was Deputy Assistant Secretary of State in the Clinton administration. Visiting him in his State Department office was like finding my friend in an environment that looked as if it was just made for him. He always looked as if had been born to come here and to make a lasting difference. And he made a lasting difference by opening NATO's door to Central Europe. He remade the Atlantic Alliance for a new era and wrote so brilliantly about how this happened (Ronald D. Asmus, *Opening NATO's Door: How the Alliance Remade Itself for a New Era*, New York 2002). When Poland, Hungary and the Czech Republic joined NATO in 1999, it was Ron's masterpiece. Their se-

curity was his success. Their freedom gave meaning to his freedom. The efforts orchestrated by Ron Asmus paved the way for other Central and South Eastern European countries to follow suit by joining the Atlantic Alliance. The fruits of his hard work flourish in many places and certainly for a long, good period of their future. More than once in those busy days in the late 1990s, I heard you, dear Barbara, complaining, and rightly so, about the long office hours. And I heard Ron cursing this temporary price he had to pay because he was always thinking of both of you. But he was, after all, in the driver's cabin, himself driven by the idea of freedom and of correcting historical wrong. I recall walking with Ron and several Baltic leaders one day in the late 1990s on the medieval walls of Visby on the Swedish island of Gotland during the break at a conference we both attended. Here, Ron – and with him the United States - was trusted by everybody, because he knew everybody and everybody knew: Ron Asmus does what he says and says what he does. He was the most honest representative of the Atlantic Alliance anybody in the Baltic region and all over Central Europe could ever hope for.

When moving to the German Marshall Fund he fulfilled himself a dream, as he told me: To build up something of his own with significance for many others. At the same time, his family, and especially you, dear Erik, were always first. I was so struck to see a completely different Ron from the corridors of power and conferences whenever I saw Ron as father and husband during the past decade in Washington or in Brussels. Whenever Erik and our children of the same age were playing together, Ron was the most attentive and sensitive guy around them. His interactions with Erik and the conversations we had on child rearing were as compelling as any political conversation you could have with Ron. I recall a random picture the “Washington Post” published in 2002 of Erik and Ron, together going to Erik's first day at school. Ron was the giving and caring father any child and wife could only wish for. I was as proud of Ron's truly human personality as I was of Ron as a political animal.

When thinking of his own future, Ron was always behaving in the same way as thinking about the future of the world. Problems are there to be resolved, he always thought as if this was his motto. In the summer of 2005, Barbara, Ron and Erik moved to Brussels. My family and I introduced them to some nice places, in Flanders and in the Rhineland. Barbara and Ron bought some wine glasses in a castle overlooking the Rhine valley. We sort of christened them a bit later at an unforgettable Thanksgiving Dinner in their lovely home outside Brussels. American turkey and French red wine, and Ron being the chef conducting the operation from

the kitchen desk – what else could you have wished for to make a great Thanksgiving? Friendship, sharing, connecting – these were always the highest talents Ron and Barbara gave away so abundantly. That autumn, Ron was diagnosed with leukemia. The terrible disease forced him to slow down. He accepted it with the vision that through crisis and catharsis, he would regain strength again. Yet, his first thoughts were with his loving wife and with his beloved son: He so intensively pondered with me over the question of how he could facilitate to pave your way, Erik, no matter his own destiny. This thought absorbed his thinking more than his own disease: What would it mean to win peace for the world, or for the Georgians, but miss a single opportunity to help Erik in finding his own way? Ron's inner peace was intrinsically linked to your happiness, dear Barbara and dear Erik.

What was it that drove Ron and what is his legacy for all of us? Ronald Dietrich Asmus was the son of German-born emigrants from the Protestant heartland of Germany. Decent, family-minded, down to earth, sincerely convinced to bring good when fighting evil, Ron Asmus was a twentieth century version of the Founding Brothers. This, a historian once wrote, was the generation of those who followed the American Founding Fathers by maintaining the American republic and giving it a lasting constitution. While the Founding Fathers had struggled for freedom, it was the duty of the Founding Brothers to sustain it. Ron did not belong to the Founding Fathers. He was not on the Mayflower and he had not had to flee from persecution in Europe as so many had to in the 20th century, his parents included. Ron was born in the promised land. As a member of the successor generation of those who shaped the new world after 1945, he had to pay his dues by helping to sustain freedom and peace for a Europe truly one and truly transatlantic. Looking at the new Europe from Brussels, his favourite place in Europe, he told me, was the Cathedral of Aachen, the coronation chapel of Christian medieval Europe with the throne of Charlemagne. When visiting Aachen and its Christmas market he felt the spirit of what truly holds Europe and the United States together. Don't worry, you do not need to discover Ron all of a sudden as a disguised catholic, I dare say as his Roman Catholic friend. But it is worth understanding why he was fascinated with one of the most remarkable expressions of the cultural and religious heritage of Europe: For Ron, Aachen, Aix-la-Chapelle, was the symbol of the unity of the continent. The structure of the cathedral in Aix-la-Chapelle is one of the most prominent reminders in Western Europe of architectural and spiritual links between Europe's West and Europe's East, all the way down to Georgia and Arme-

nia. Ron has always seen Europe as one and wherever he saw elements of Europe that testified to this unity, he felt at home. You could see it when you moved around with him in Tbilisi or in Bavarian villages with their onion-shaped church spires that echo Russian orthodoxy. Ron has always and rightly so believed in the historic mission to link Turkey and the Caucasus republics to the rest of the Atlantic civilization. Ron had an intuitive ability to translate cultural experiences into geostrategic necessities. Ron lived the Atlantic civilization and moved it into a new era.

We cannot choose the place where we were born and where we will die. But Ron died at the right place although at the wrong time. Ron Asmus was *the* Euro-American of our generation, a wise American with strong European orientations and a Europhile with a clear American compass. 1957, when Ron was born in Milwaukee, Europe started a new chapter in its history with the signing of the Treaties of Rome. In that year, the first German-American “Steuben Parade” was celebrated in New York. The “Steuben Parade” was a good star over the start of Ron’s life. It was to become a significant life of two continents. In that same 1957, the Italian writer Tomasi de Lampedusa died. In his great novel, “The Leopard”, he had written that it would require a complete reinvention if things should stay the way they are. Only people with the ability to lead a significant life would be able to live up to this task. Tomasi de Lampedusa felt that the leopards were vanishing from the face of the earth, only to be replaced by hyenas, jackals and other mediocre folks. He was calling for people to lead a life of significance. De Lampedusa could not anticipate the life of Ron Asmus that began in 1957. Would he have known Ron, he would have wished this life of a leopard to last for hundred years in best health and with happiness all around. Now, as we grieve over Ron’s earthly departure, we are convinced: Ronald Dietrich Asmus will be remembered for a life of significance. He died on April 11, 2011, only 53 years old.

Richard von Weizsäcker: Das Amt soll werden wie der Mensch

Nichts war schwieriger, als für diesen Bundespräsidenten Entwürfe von Kondolenzschreiben zu verfassen. Ob für Heinz Rühmann, den Schauspieler, Bernhard Grzimek, den Tierforscher, Joseph Höffner, den Kardinal, und erst Recht für Franz Josef Strauss, Kurt Georg Kiesinger oder Kaiser Hirohito, den Tenno. Der Bundespräsident kannte sie alle und wollte weder Bürokratendeutsch noch Sprechblasen versenden. Das Ringen um den richtigen Ton war eine intensive Suche nach dem Kern der Lebensleistung des Verstorbenen, die es jeweils neu zu würdigen galt. In jedem Kondolenz-, aber ebenso in jedem Geburtstagsschreiben sollte durch Richard von Weizsäckers Worte der Adressierte selbst zum Vorschein kommen, nicht das Bundespräsidialamt in Form einer Hausverlautbarung.

Nichts konnte schelmischer sein als der Humor des Bundespräsidenten, der doch eigentlich immer als ein Inbegriff von Selbstbeherrschung wahrgenommen wurde. Amüsiert konnte er von dem Film „Aristocats“ erzählen, in dem der etwas tollpatschige dicke Hund dem kleinen pffiffigen Hundekollegen auf die Tatze schlägt, als dieser die Richtung und Bewegung der beiden angeben will. So sei fabelhafte Satire, sagte er lachend, pointiert, aber nicht verletzend, eher selbstironisierend und nur subtil spöttisch. Den Film sollten alle mal gesehen haben.

Der Bundespräsident wollte werden, was Richard von Weizsäcker schon immer war. Stets und in jeder Situation arbeitete er an sich und zugleich an dem Gemeinwesen, dem er vorstand. Staatsangehörig sein hiess für ihn, mitverantwortlich zu sein. Dienen und Gehorchen, Autorität und Führung, Sich-Zurücknehmen und mit Bedacht Wirkung entfalten – diese Eigenschaften gehörten zu ihm selbst und waren für ihn der Auftrag an das bürgerliche Miteinander. Pflichtbewusstsein war für ihn die Brücke, über die gehen muss, wer die Tugenden der Republik mit den Neigungen des Einzelnen ausgleichen will. Strenge im Detail und Tiefgang im Denken, nie konnte dieser Anspruch vollendet, immer wieder musste er geübt werden, bis auch das letzte Komma in einem Briefentwurf stimmte und bis jeder Bürgerbrief so gelesen werden konnte, dass der, der ihn erhielt, eine substantielle Antwort in den Händen hatte.

Dabei dachte er häufig dialektisch, im Widerspruch, auch zu sich selbst und dem Gedanken, den er gerade erst formuliert hatte. In den vorberei-

tenden Besprechungen seines Stabes vor einer grossen oder auch vor einer kleinen Rede kam diese Kraft der steten Suche nach dem Neuen, die Stärke des Widerspruchs, auch zu sich selbst, fulminant und glaubhaft zum Vorschein. Die Suche nach dem einen Satz, der angemessenen Eintragung ins Besucherbuch eines Friedhofs in Leningrad beispielsweise, zog sich manchmal über Tage hin. An den Worten beim Staatsbesuch in Mali, beim Leseabend im kleinsten Kreis mit der Schauspielerin Maria Wimmer, beim Geburtstags-Mittagessen zu Ehren des Historikers Golo Mann oder beim Staatsakt zum 40. Jahrestag des Grundgesetzes wurde bis zum letzten möglichen Moment gefeilt, vor allem von ihm selbst, der seine Reden im letzten selber schrieb, und auch von denen, die ihm bei der Vorbereitung halfen.

Am meisten halfen ihm die, die weit blicken und in aufgeklärtem Eigeninteresse konkret handeln konnten. US-Aussenminister Marshall beispielsweise, dem er 1987 zum 40. Jahrestag der Verkündigung des nach ihm benannten Plans namens der Bundesrepublik an der Harvard Universität dankte, an gleicher Stelle, an der Marshall 1947 seinen geschichtswendenden Plan verkündet hatte. Die ganze Welt, so zitierte er George Marshall, hänge letztlich ab von einem korrekten Urteilsvermögen. Das damalige Bundespräsidenten-Wort von der „systemöffnenden Zusammenarbeit“ mit der Sowjetunion war einem Aufsatz von Klaus Ritter entlehnt, einem seiner ältesten Freunde, der nur wenige Tage vor Richard von Weizsäcker verstorben ist. Die Freiheit sei nur halbvollendet, solange sie den Menschen des östlichen Europa verwehrt werde, so das Credo seines Plädoyers für die Kooperation mit der Sowjetunion. Aber noch unvollendeter sei ja, so von Weizsäcker in Harvard, die Idee des Westens im Blick auf die Dritte Welt. Am liebsten, so hatte er bei den Redevorbereitungen 1987 gesagt, hätte er in Harvard vor allem über die Zukunft der Länder der südlichen Hemisphäre gesprochen, denn das sei das eigentliche Thema der nächsten Generation. Die Öffnung des Ostens und die Wiedervereinigung Europas beherrschten indessen die Zeitgeschichte. Noch im Lichte des arabischen Frühlings aber wusste Richard von Weizsäcker in den letzten Jahren im Gespräch zu spötteln, dass seine Generation wohl mit Absicht der nächsten Generation die grosse Aufgabe hinterlassen habe, eine angepasste Version des Denkens von Marshall zu entwickeln, die mit Weitblick und aufgeklärtem Eigeninteresse auf die Umwälzungen in der arabischen Welt reagiert.

Bundespräsident von Weizsäcker rang um jedes Wort, jede Geste, jede Reaktion – und versuchte häufig wieder einzufangen, was er soeben noch vehement postuliert hatte. Sein Leben war ein beständiges Gespräch, auch

mit sich selbst. Dabei war er er selbst und die Öffentlichkeit in einem. Er suchte das Gespräch und baute zugleich einen Schutz auf vor unerbetener, weil das Weiterdenken blockierender Nähe. Zugewandtheit und schroffe Grenzziehung konnten in Sekundenschnelle wechseln, im innersten wohl auch gegenüber sich selbst. Normalerweise kommt die Person zum Amt. In seinem Fall kam das Amt zur Person. Dank und Bewunderung dafür erfuhr er als Bundespräsident von allen, die wahrgenommen werden wollten wie sie ihn sahen: als Verkörperung eines aus Brüchen heraus erneuerten, des aus dem ehrlichen Ringen mit sich selbst geläuterten und verantwortungswilligen Deutschland. Respekt aber nötigte er auch den meisten derer ab, die dem Staat des Grundgesetzes so fernstanden wie es eben noch akzeptabel war.

1. November 1988, Aachen: Ein Tag für Europa im Zeichen seiner christlichen Wurzeln. Der Karlspreis wird an Frankreichs Staatspräsident Mitterrand und Bundeskanzler Helmut Kohl verliehen. Die Laudatio, und dabei zugleich die am stärksten politische Rede im Krönungssaal des Aachener Rathauses, hält Bundespräsident von Weizsäcker. Vorab wird bei einem Festhochamt im Aachener Dom feierlich das Verbindende aller damaligen Europäer in einer Zeit der langsamen Öffnung für die Osthälfte des Kontinents bezeugt. In den soeben frisch restaurierten Karlsschrein waren nur wenige Tage zuvor die Gebeine des 1,82 grossen Karl überführt worden. Wie aus der Tiefe des Mittelalters dringen die Chorgesänge aus der Kapelle in die gotische Apsis, wo sie sich in die unendlich anmutende Höhe ziehen, die durch die blutrot-tiefblauen, schlanken Fenster majestätisch in den Himmel erweitert scheinen. Unter dem in der Schwebel hängenden Marienbild, das an Veit Stoss' Nürnberger Meisterwerk erinnert, nehmen die hohen Würdenträger unterhalb des Karls-Schreins Platz: Der protestantische Bundespräsident von Weizsäcker, neben seiner Frau Marianne, steht wie eine zeitgenössische Version des „pater europae“ der katholischen Festgottesdienst-Gemeinde vor. Auf besonderen Stühlen nebeneinander der wie stets aschfahl, einer Mumie gleiche französische Präsident und der wuchtige, handlungskräftige deutsche Kanzler, neben ihnen das spanische Königspaar, Juan Carlos hinter dunkler Sonnenbrille entzündete Augen verbergend, und die Frische ausstrahlende Königin Sophia; links davon Luxemburgs Grossherzog Jean und seine Frau, Otto von Habsburg, der - wäre der Lauf der Geschichte anders gewesen, nun Kaiser von Österreich wäre -, Edward Heath und Joseph Luns, gealterte Alteuropäer; Karl Carstens, Norbert Blüm, Manfred Wörner, Roger Dumas, Frankreichs smarterer Aussenminister, Botschafter und Exzellenzen, Katholiken, Protestanten, Juden, Muslime und Agnostiker. Gegenüber den Preisträgern und

Staatsoberhäuptern der kluge Bischof Klaus Hemmerle, der eine knappe Predigt hält: Selig die Schwachen, verantwortungsbeauftragt die Herrschenden.

Immer wieder schweben die Klänge des Chores aus dem Dunkel des Oktogons in den von TV-Scheinwerfern illuminierten Chorraum. Unweit kniet Rainer Barzel zur Wandlung, gegenüber intoniert Alfred Dregger auf Latein das Pater Noster. Nach dem Pontifikalamt und bischöflichem Segen verneigen sich die Staatsoberhäupter vor dem Grabmal Karl des Grossen. Die steinernen Apostelfiguren an den Wänden des Chorraumes freuen sich sichtlich über die medial ausstrahlende Katholizität des Augenblicks. Dann wird es politisch. Von Pfeifkonzerten unzufriedener Jusos, Grüner und Autonomer, denen die Preisträger zu konservativ sind, begleitet, ziehen tausend Ehrengäste in das weiträumig abgeschirmte Rathaus von Aachen. Im Krönungssaal unter den Karlsfresken sitzen auch Walter Scheel, Simone Veil und Emilio Colombo, ein europäisches Kabinett, dazu Bundesminister, Bischöfe aus Lateinamerika, Botschafter und Bürger, Militärs und Medien. Bundespräsident von Weizsäcker kommt gleich zur Sache: Mit Karls Europa sei eine geistige Gestalt entstanden, die politisch Torso blieb. Die Heutigen seien nicht Nachlassverwalter oder gar „Vollender“, aber die Maximen seien doch geblieben: „Kultur in Freiheit zu entfalten, der Freiheit eine Bindung zu geben, die Ordnung dem Frieden dienstbar zu machen, soziales Zusammenleben durch gesetztes Recht zu ermöglichen.“ Die Pointe des Tages setzt der Bundespräsident mit der Erinnerung an die Währungsunion zwischen Karls Frankenreich und dem angelsächsischen König Offa von Merzien, der die neue Silbermünze Karls als Penny im Inselreich durchsetzte – „Herz, was willst Du mehr! Währungsunion, über den Kanal hinweg, schon vor zwölfhundert Jahren!“. Der Euro sollte vierzehn Jahre später Wirklichkeit werden, bis heute ist es ohne die Briten geblieben.

Dankbar mussten damals die, die der Bundespräsident lobte, sein für die Ermutigung. Denn er trieb sie voran in ihrem weitsichtigen, aber mühevollen europäischen Ziel, den Binnenmarkt mit der denkbar einzigen logischen Konsequenz zu vollenden: einer gemeinsamen Währung. Dankbar werden über sein Ableben hinaus die bleiben, denen er Massstäbe für glaubwürdige, vertrauensbildende und führungstarke Politik zur Hand gab. Führung durch Vorbild und Klarheit der Worte. Richard von Weizsäcker hat Widersprüche nicht übertüncht, wie gelegentlich gemäkelt wurde; er hat sie sprachlich und damit geistig aufzuheben gesucht. Er hat verbinden wollen, wo zwei Betrachtungsweisen denkbar waren und sind. Er hat immer wieder gedanklich zusammengeführt, was gedanklich auseinan-

dergerissen worden war. Dabei war ihm der kritische Rationalismus Karl Poppers ebenso sympathisch wie die alteuropäische republique des lettres. Kraft schöpfte von Weizsäcker jenseits der politischen Bühnen bei Opern- und Theaterbesuchen. Es blieb gleichwohl immer hohle Kritik, diesen Bundespräsidenten als über den Wolken der Parteien schwebend abzutun. In ihm war von dem Geist, der sich den Körper baut, wie Schiller es im „Wallenstein“ pathetisch ausgedrückt hat. Er schwebte nicht, sondern er verankerte - mit jeder Geste, mit jedem Wort, mit jedem Gespräch. Und er schliff an jedem Wort, ehe er es entliess, nicht selten bis zum letzten möglichen Moment; wie ein Bildhauer, der wusste, was er ausdrücken wollte, aber noch unzufrieden war mit der Wirkung, die entstehen könnte, wenn das Werk bloss dreiviertelfertig weitergereicht würde.

Bedenkenswert in des Wortes wahrer Bedeutung bleibt die Ansprache des Protestanten, der schon einmal selbstironisierend im Blick auf seine Amtszeit als Staatsoberhaupt von „meinem Pontifikat“ sprechen konnte, bei der Verleihung des Romano Guardini Preises der Katholischen Akademie in Bayern am 6. November 1987. Das ihm gestellte Thema ist so prinzipiell wie es für einen Politiker nur sein kann, weil es das Prinzip des Menschseins zur Reflexion aufruft: Wahrheit und Freiheit in der Politik. Mehrere „Lesungen“ gehen dem Festakt bei der Vorbereitung voraus. Die Zuarbeiter in der Villa Hammerschmidt sind die ersten Zuhörer des Präsidenten. In einer ersten „Lesung“ mitten im Sommer formuliert von Weizsäcker seinen Zugang zur ihm gestellten Aufgabe so: Der Mensch ist auf Wahrheitsfindung hin orientiert; theologisch ist Gott die letzte Wahrheit, die der Mensch denken kann. Politisch muss jener Prozess stets offen bleiben, der das Gebotene erwirken will beziehungsweise ermöglichen will. Die zentrale Frage bleibe, wie wir uns der Wahrheit, die dem Menschen nicht erkenntnis- oder offenbarungsmässig zusteht, sondern die uns anruft, nähern ohne Freiheitsverlust. Wahrheitssuche sei entscheidender als Wahrheitsfindung. An Romano Guardini fasziniere ihn, dass er das Ende der Neuzeit, inklusive Säkularisierung und dem Ende der thomistischen Scholastik, erkannt habe und doch keine Minute daran gezweifelt habe, seiner katholischen Kirche die Treue zu halten. Er wolle Freiheit und die offene Regierungsform der Demokratie in Bezug setzen zur Wahrheitssuche, der wir als Mensch existenzialistisch verhaftet seien.

Bei der zweiten Lesung, sechs Wochen später (nach Barschel-Affäre und Staatsbesuch in der Türkei bei Generalspräsident Evren), gibt der Bundespräsident den Zwischenstand seiner Überlegungen preis: Dem religiösen Wahrheitsbegriff wird man nicht gerecht, wenn man ihn zu einer rein ethischen Kategorie reduziert. Freiheitlich organisierte Politik achtet den

anderen in seiner Würde, ohne notwendigerweise dessen Wahrheit zu übernehmen. Aus dem pluralistischen System heraus ist nicht zu erkennen, welchen Bezug die Freiheit zur Wahrheit herstellt. Dennoch ist dieser Bezug gegeben und vor allem das Gespräch ist darauf angelegt, sich an einem Ganzen zu orientieren. Freiheit in unserer Demokratie verspielt ihre Chance, wenn sie den Bezug zur Wahrheit überhaupt leugnen würde. Entscheidend sind das Verhalten in der Politik und das Gebotene. In der Politik herrscht unwahrhaftige Wortwahl, wenn von politischen Freunden gesprochen wird, diese Freundschaften aber einzig kalkulierte Zweckbündnisse sind. Es muss doch anteilnehmende Freundschaft geben, die zugleich kritisch ist. Wahrheit und Wahrhaftigkeit gehören zusammen.

Noch einmal vier Wochen später, nach sprachlichem Feinschliff und Diskussionen über Guardinis Dostojewski-Interpretation, der natürlich Christus und nicht dem Grossinquisitor recht geben müsse, indem er ein anderes Christusbild zeichnet als Dostojewski, der Redeauftritt des Bundespräsidenten in München:

“In der Politik geht es wirklichkeitsgemäss um Erkenntnis und Handeln. Oft genug stellt diese Wirklichkeit uns Politiker vor Situationen und Entscheidungen, in denen wir noch nicht erprobt sind, die wir noch nicht durchdacht und verstanden haben...Wir haben uns an die Freiheit mit nahezu gedankenloser Selbstverständlichkeit gewöhnt. Dabei ist sie eine ebenso unermesslich grosse Gabe wie eine ungeheure tägliche Aufgabe...Wir sollten also gemäss der Erkenntnis handeln, dass das demokratische Gemeinwesen seine innere Kraft nicht allein aus dem Verfassungstext gewinnt, sondern erst durch den lebendigen Willen des Einzelnen für die Beteiligung am Ganzen...Denn die Qualität unserer Verfassung wird auf Dauer nicht besser sein können als die moralische Kraft der Gesellschaft...Wann immer es uns gelingt, das Gespräch zum Dialog werden zu lassen, bietet auch Politik die Chance zur Annäherung an das Fällige und Gebotene, an das Ganze, an Wahrheit.“

So sei die Theorie, aber wie denn die Wirklichkeit, fragt Richard von Weizsäcker bohrend weiter? Wahrheit und Wahrhaftigkeit seien zusammenzudenken:

„Wir brauchen den Bezug von freiem politischen Wettbewerb und Wahrheit. Wir brauchen eine Freiheit, die uns nicht nur die Kontrolle über den Machtkampf sichert, sondern die offen ist für den Anruf der Wahrheit. Nur mit ihrer Hilfe lassen sich Einsicht vertiefen und Verantwortungsbewusstsein schärfen...Das Wesentliche verliert leicht ge-

genüber dem Spektakulären an Boden. Wenn alles spannend sein soll, ist Nachdenklichkeit nicht gefragt.“

Unter „dem Schutz des pluralistischen Staates“ offenbart der Präsident als Bürger von Weizsäcker seine Sicht auf Gott und die Welt:

„Als Christen unterscheiden wir zwischen dem Letzten und dem Vorletzten. Unsere Existenz haben wir vom Letzten her, vom Reich Gottes. Wir leben aber nicht in diesem Letzten, sondern im Vorletzten, in der noch unerlösten Welt. Die Spannung zwischen beidem bestimmt unaufhörlich unsere Existenz.“

Eingang seiner Rede hat der Bundespräsident Guardinis Interpretation des Dialogs gewürdigt, den Sokrates nach Platons Überlieferung in den letzten Stunden seines Lebens geführt hat. Der allererste Satz seiner Guardini-Hommage von Weizsäcker ist ein Paukenschlag, der nun auch aus dem Ende seines eigenen Lebens einen Auftrag macht: „Es gibt Werke, die den Menschen immer wieder zur Prüfung rufen, ob er seines Namens würdig ist.“ Den letzten Satz unter ein Kondolenzschreiben hat Bundespräsident Richard von Weizsäcker gerne so formuliert, dass bei aller Trauer über den schmerzhaften Verlust und unausweichlichen Abschied doch die Dankbarkeit für das Wesen und Wirken des Verstorbenen überwiegen möge. Am 31. Januar 2015 ist Richard von Weizsäcker im 95. Lebensjahr gestorben.

Karl Dietrich Bracher: Der die Geschichte kennt

„Das Europa der Krisen hat nicht nur überlebt, sondern am Ende der Zerstörungen und Zerspaltungen eine neue gewaltige geschichtliche Chance erhalten, die es nicht wieder durch Rückfälle in die Verhaltensweisen der Selbstüberhebung oder der Resignation verspielen möge.“

Aktueller könnten die Worte der Mahnung und der Ermutigung nicht sein, die Karl Dietrich Bracher 1993 - im Jahr als der Maastricht-Vertrag in Kraft trat - in seinem Werk „Die Krise Europas“ fand. In einer aktualisierten Neuauflage des im Kern schon 1976 erschienenen Bandes der ‚Propyläen Geschichte Europas‘ drängte es ihn, seine lebenslange geschichtswissenschaftliche Analyse mit einem normativen Kompass für die Nachgeborenen weiterzugeben. Dem 1922 in Stuttgart geborenen Nestor der deutschen Zeitgeschichtsforschung und historisch orientierten Politikwissenschaft blieb es auch danach noch bis ins höchste Alter vergönnt, einen intellektuellen Bogen zu den Anfängen des Dickichts zu spannen, in das er seit seinen ersten wissenschaftlichen Werken in Sorge um Freiheit, Demokratie und Europas Kultur tiefgründige Schneisen der Erkenntnis geschlagen hat.

Schon in seiner Tübinger althistorischen Dissertation von 1948 ging es dem bildungsbürgerlichen protestantischen Beamtensohn und Kriegsheimkehrer (Libyen-Feldzug, gefolgt von amerikanischer Gefangenschaft) um Europas Krise – in grandioser Belesenheit reflektiert an den Kategorien von „Verfall und Fortschritt im Denken der frühen römischen Kaiserzeit“. Nach der antiken Thematik mit Gegenwartsbezug und einem Studienjahr in Harvard konzentrierte Bracher sich auf weitere „Wendezeiten der Geschichte“ (so der Titel einer bilanzierenden Veröffentlichung von 1992). Als erster durchdrang er die Gründe und Zusammenhänge für „Die Auflösung der Weimarer Republik“ - so der Titel seiner magistralen Berliner Habilitationsschrift aus dem Jahr 1955. Neu war damals nicht nur der Mut zur klaren Stellungnahme. Bestechend war die Methode, historische Abläufe zu rekonstruieren und mit profunder Analyse der Strukturen zu verbinden: Das Machtvakuum und der Mangel an Selbstschutz – diese beiden Kategorien, die Bracher für den Weimarer Verfallsprozess herausarbeitete, blieben nicht nur analytisch entscheidend, sondern wurden ganzen Generationen von Wissenschaftlern Massstab für die vielen Durchleuchtungen

der Stärken und Anfälligkeiten des (Bonner) Grundgesetzes. Es war kein Zufall, dass der Analytiker des Verfalls von Weimar zum Gründer der Politischen Wissenschaft am Bonner Regierungssitz wurde. 1959 etablierte Karl Dietrich Bracher das Seminar für Politische Wissenschaft am Bonner Hofgarten. Es wurde nie eine verlängerte Dependance des Politikbetriebes, aber je länger je mehr die erste Adresse, um mit Autorität Deutungen der aktuellen Politik unter den Anforderungen ihrer historischen Herleitung zu erhalten. Von Heuss bis Weizsäcker, von Brandt über Schmidt bis Kohl kannte Bracher alle im politischen Bonn und viele fragten nach seinem Rat. Diskret blieb er dabei fast immer und wirkte doch nachhaltig beim geistigen Bau der Fundamente der Bonner Republik mit. Sein Engagement im Münchner „Institut für Zeitgeschichte“ und bei der Entstehung des Bonner „Haus der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland“ sind bleibend zu spüren.

Mit seinen brillanten Studien „Stufen der Machtergreifung“ (1960) und „Die deutsche Diktatur“ (1969) schrieb Karl Dietrich Bracher sich unauslöschlich in den Olymp der Zeitgeschichtswissenschaft und zugleich in die Geschichte der politischen Kultur der Bunderepublik. Nicht weniger galt sein ebenso konzentrierter wie kraftvoller gedanklicher Zugriff auch den Fragen des geistigen Ursprungs politischen Handelns – vor allem in der, ebenso wie seine historischen Werke, international weit beachteten Studie „Zeit der Ideologien“, mit der er 1982 einen weiteren Klassiker vorlegte. Vorträge und Gastprofessuren in aller Welt – namentlich in Stanford, Princeton und Oxford, in Israel, Kanada und Japan -, wissenschaftliche Ehrungen und ein immer grösser werdender Kreis von schliesslich über 140 Promovenden und Habilitanden zeugen von der weiten Ausstrahlung Brachers. Bonn blieb er trotz Rufen nach Hamburg, Harvard und Florenz treu. Der Bundespräsident nahm ihn in den Orden „Pour le mérite für Wissenschaften und Künste“ auf, die grösste öffentliche Ehrenbezeugung für den public intellectual Bracher. Pluralität als Lebensweise – so könnte man sein Lebensmotto definieren in Absage an alle von ihm in einem langen Leben erfahrenen, erlittenen und glücklich überstandenen totalitären Denk- und Lebensformen. Getreu Senecas Ratschlag, lang und in Weisheit zu leben, genoss er auf Spaziergängen bis zum Lebensende den Blick über Bonn, der ihn an die Berge seiner schwäbischen Heimat erinnerte. Als Lutheraner liebte er die dort von Balthasar Neumann gebaute Kreuzberg-Kapelle mit der Replika der Scala Sancta, die ihm Rom fast täglich nahebrachte, für ihn der Inbegriff von Zivilisation und Lebensfülle.

Über seine Emeritierung 1987 hinaus nahm Bracher regen Anteil an den Umwälzungen der Welt. Er hielt Vorträge in China über die Folgen der

deutschen Einheit für die europäische Ordnung und referierte 1998 in Moskau (nach 1974 ein zweites Mal unter geänderten Vorzeichen) über Formen und Probleme des Umgangs mit der Vergangenheit. Dabei gab er weitsichtig zu Protokoll, das und warum für Deutsche wie für Russen Geschichte „als Last und Verantwortung politisch auch nach 50 Jahren gegenwärtig und aktuell bleibt“: Er sah die Notwendigkeit für eine „vorbeugende Bewältigung eines Generationenkonflikts“, der grundlegend unverarbeitete „Orientierungsprobleme“ aufwerfen könnte: Der in Russland wie in Deutschland auferstehende neue Rechtsradikalismus sei „eines der Zeichen für die Mängel in einer postdiktatorischen politischen Kultur, die zwischen der Erblast resignativ-obrigkeitsstaatlicher Mentalität und anarchischen Regungen schwankt.“ Bracher empfahl, was zu empfehlen war: das erfahrungsgesättigte, schonungslose Lernen aus der Geschichte. Er plädierte „entschieden für eine möglichst vorurteilsfreie vergleichende Vergangenheitsbetrachtung der Völker und Staaten“ – ein weltweit in vielen Zusammenhängen über die Gegenwart hinaus zwingender Auftrag. Entgegen der allseits verbreiteten Auffassung, aus der Geschichte könne man nicht lernen, resümierte Bracher sein eigenes wissenschaftliches Werk und Wirken fast trotzig als Beitrag dazu, „Geschichte als Erfahrung“ (Titel seiner intellektuellen Bilanz aus dem Jahr 2001) weiterzugeben, um eben doch ihre schlimmsten Fehlleistungen nicht zu wiederholen.

Wo immer möglich, entfaltete Karl Dietrich Bracher ein historisch und ideengeschichtlich fundiertes Panorama, lehrreich aber nie belehrend, ermunternd aber nie rechthaberisch, synoptisch aber nie relativistisch. Die Stabilität in Zeiten der Unsicherheit zu wahren blieb *ceterum censeo* für diesen so menschlichen und warmherzigen, mit einer schalkhaften, fast kindlich-unbeschwerten Fröhlichkeit und Neugier gesegneten Wegbegleiter des 20. Jahrhunderts. Auch als er sich aus Altersklugheit versagte, weiter öffentlich aufzutreten, blieb er täglicher Beobachter und privater Kommentator der Weltläufe. Besondere Herzensanliegen waren ihm die Europäische Union, die atlantische Zivilisation und die Verbundenheit der Deutschen mit Israel. Seine Frau Dorothee - Tochter von Rüdiger Schleicher, einem Schwager von Dietrich Bonhoeffer und wie dieser heimtückisches Opfer der Nazis nach dem 20. Juli 1944 – war seine erste und engste Gesprächspartnerin in 65 Ehejahren. Mit ihr und zwei Kindern erlebte er das volle Lebensglück und dessen Grenzen in den *naufraques de la vieillesse*.

Zu seinem 90. Geburtstag gab er selbst am heimischen Flügel den Ton für das Geburtstagsständchen an, das seine Schüler und Kollegen ihm bringen wollten. Danach riss er alle mit einer fetzigen Interpretation von

sentimental journey mit, dem Song, den er in Tübinger Jazz-Kneipen gespielt hatte, um Ende der vierziger, Anfang der fünfziger Jahre sein Studium zu finanzieren. In früheren Jahren der Hausmusik begleitete Karl Dietrich Bracher seine Frau Dorothee zu Schubert-Liedern am Flügel. Bis in die letzten Lebenswochen spielte der Bonner Gelehrte dort täglich himmlische Choräle in sich hinein. So kann es sein, aufgeklärtes Lebensglück und abgeklärter Frohsinn nach einem Jahrhundert der Krisen und umgeben von neuen Chancen.

„Die grossen Herausforderungen, vor denen wir stehen,“ beendete Karl Dietrich Bracher 1993 seine Studie „Die Krise Europas“, die heute nicht nur eine weitere Neuauflage, sondern in nur wenig abgewandelten Form ernst genommen verdient, verlangen die weitere Förderung eines europäischen politischen Bewusstseins gegenüber einer bloss wirtschaftlich und einzelstaatlich motivierten Interessen- und Machtpolitik. Nur dann kann das freie Europa die vier grossen aktuellen Aufgaben bestehen: den so schwierigen Wiederaufbau Osteuropas nach Kräften zu stützen; die nationalistischen Anfechtungen von rechts oder links aufzufangen; den antidemokratischen Extremismus und Terrorismus abzuwehren; und für die wachsenden Probleme der Entwicklungsländer im fatalen Nord-Süd-Gefälle aufgeschlossen zu sein. Behaupten kann es sich nicht als eine parzellierte Insel der Privilegierten, sondern nur als ein handlungsfähiger Partner der Weltpolitik.“

Nur ein wenig anders müsste man 2016 formulieren, wollte man aufzeigen, wie die Europäische Union zu erneuern wäre. Am 19. September 2016 ist Karl Dietrich Bracher im 95. Lebensjahr gestorben.

Hans-Adolf Jacobsen: Militärisch für den Frieden

Der Kalte Krieg endete am Bonner Hofgarten. Dort, im Seminar für Politische Wissenschaft, inspiriert von Hans-Adolf Jacobsen - seit 1969 Professor in dem von ihm und Karl Dietrich Bracher bis in die späten achtziger Jahre geführten Seminar der Universität am Sitz der Bundesregierung - standen in den 1970er und 1980er Jahren die Türen offen für Begegnungen von Deutschen, Amerikanern, Russen und Polen, die ihresgleichen suchten. Hans-Adolf Jacobsen führte seine Studenten heute nach Warschau, morgen nach Moskau und mittendrin war er selbst schon wieder in Los Angeles gewesen. Der umtriebige Ordinarius war Menschenfreund und als solcher war er dies auch im professoralen Amt. Immerzu waren Besucher da, mal aus dem Osten, mal aus dem Westen und am besten gleichzeitig. Studierende aus Ost und West mischten sich - und nach Seminarende noch in einer der Bonner Kneipen zum Tanz - und führende Intellektuelle der verfeindeten Grossmächte gaben sich ein Stelldichein bei Hans-Adolf Jacobsen - um sich nach hitziger Debatte bei einem Glas Rheinwein zu versöhnen. Je kälter es im Kalten Krieg wurde - auch nach dem Einmarsch der Sowjetunion in Afghanistan 1979 - umso zielgerichteter waren die Podien, die Jacobsen zum Meinungs-austausch schuf. Wjatscheslaw Iwanowitsch Datschischew kam aus Moskau, Lewis Edinger aus New York - und schon war Frieden möglich. Der „Imperativ des Friedens“: Für Jacobsen umfasste dieses sein Lieblingswort, das er als Titel eines seiner Bücher wählte, immer auch und in besonderer Weise die unmittelbaren Nachbarn der Deutschen im Osten, die Polen. Dass er die Partnerschaft der Universität Bonn mit der Universität Warschau begründete, war nur folgerichtig. Der Imperativ des Friedens würde nur gelingen, so war er überzeugt, wenn alle sich in ihm wiederfinden, die durch die böse Logik der totalitären Geopolitik geteilt worden waren. Den Frieden zwischen Staaten hielt er überall dort für möglich, wo sich in deren Gesellschaften ein antitotalitärer Konsens durchsetzt.

Nie, auch in den mühevollsten Zeiten, wurde er müde, eine „Politik des praktischen Handelns“ zu fordern, um die Russen davon zu überzeugen, dass die euro-amerikanischen Gesellschaften es ernst meinen mit dem Friedensgebot: Erziehung, politische Bildung und „gesellschaftspolitische Prozesse“, die auf Dauer den antitotalitären Konsens in besonderer Weise fördern, seien immer wieder neu auszurichten an dem Gebot des „Abbau

noch vorhandener Vorurteile auf beiden Seiten“. Engagiert postulierte Jacobsen diese Gedanken noch einmal bei einer von ihm angeregten Tagung des Zentrum für Europäische Integrationsforschung und der Russischen Akademie der Wissenschaften 1998 in Moskau. Mit Sorge sah er in den nachfolgenden fünfzehn Jahren, wie die Dinge sich wieder zum Schlechten wendeten. Er blieb seinem Credo treu bis zuletzt. Denn aufgeben dürfte man nie, so blieb er überzeugt bis zu seinem Lebensende, trotz aller Sorgen über die Unsicherheiten der Amerikaner mit sich selbst und mehr noch: trotz aller Sorgen über die Russen und ihre nicht verarbeiteten imperialen Komplexe.

Kompliziert wie die grosse Politik begann seine Leben 1925 in Berlin: Teilweise jüdische Familienbande machten das Leben in Berlin für Hans-Adolf Jacobsen irgendwann nicht mehr möglich, als die Nazis ab der Reichskristallnacht zum Totalangriff bliesen, und so besuchte er als Jugendlicher zeitweise die Deutsche Schule in Brüssel. 1943 fand er sich gleichwohl als Soldat in der Wehrmacht des Deutschen Reiches. Am Ende stand für den neunzehnjährigen Leutnant Jacobsen die russische Gefangenschaft, die ihm über fünf Jahre Gelegenheit gab, die russische Sprache zu erlernen. Er wollte wissen, wie die Menschen „ticken“, vor denen er in Deutschland gewarnt worden war. Nach Studien in Heidelberg und Göttingen wurde er 1955 bei Percy Ernst Schramm promoviert. Titel der Dissertation: „Die deutschen militärischen Planungen zum Einfall in Holland, Belgien und Luxemburg“. Die militärische Dimension der Politik liess ihn nicht los. Von 1956 bis 1961 war er Dozent an der Schule der Bundeswehr für Innere Führung in Koblenz, von 1961 bis 1964 Direktor des Forschungsinstituts der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik Bonn.

Karl Dietrich Bracher, der erst unlängst, am 19. September im 95. Lebensjahr verstorbene Gründer des Bonner Seminars für Politische Wissenschaft, betreute 1966 die Habilitation seines nachmaligen Kollegen über die nationalsozialistische Aussenpolitik der Jahre 1933 bis 1938. Das Buch ist bis heute ein Standardwerk, und verhalf nach Bracher, der das Seminar 1959 begründet hatte, dem fast Gleichaltrigen ebenfalls zum Entree in die traditionsreiche Bonner Universität: 1969 wurde Jacobsen ordentlicher Professor für Politikwissenschaft, Zeitgeschichte und Internationale Beziehungen. Die Kollegialität der beiden, des gewichtige Bücher schreibenden Gelehrten Bracher und des politikumtriebigen (und nicht weniger schreibenden) Jacobsen, war für Jahrzehnte sprichwörtlich und stilbildend. Zusammen verkörperten sie die Bonner Schule der Politikwissenschaft, eine Säule der politischen Kultur in Deutschland.

Jacobsen war Gastprofessor in den USA, vorwiegend an dessen Ost- und Westküsten (wo der leidenschaftliche Tennisspieler stets zu neuen Kräften kam) und sehr regelmässiger Besucher Polens und der Sowjetunion. 1981 wurde er Vorsitzender der Deutschen Gesellschaft für Friedens- und Konfliktforschung und wenige Jahre später, zusammen mit Hans-Peter Schwarz, Mitglied des wissenschaftlichen Beirats der Bundeszentrale für politische Bildung. Die ‚Innere Führung‘ in der Bundeswehr, für deren Beirat er zwischen 1969 und 1989 sprach, und die Aussöhnung mit Polen – bis 2002 war er Präsident der Stiftung für deutsch-polnische Zusammenarbeit in Warschau und wurde vom polnischen Staat mit höchsten Ehren ausgezeichnet – trieben ihn an und um. Militärisch denken (im Sinne der Selbsterhaltungspflicht des Staates) und zugleich dem Frieden dienen (im Sinne der Zusammenarbeit zwischen allen Mächten ohne den Drang zum ‚regime-change‘ auf der einen oder anderen Seite) – das war seine tiefste realpolitische Überzeugung. Sie war die Überzeugung eines vom Krieg geprägten und dadurch gegen den Krieg imprägnierten Moralisten und Menschenfreundes, der er nicht nur theoretisch und akademisch war: Seine nach einem Unfall an den Rollstuhl gefesselte Frau betreute er Jahrzehntlang auf liebevollste Weise. Getragen von seiner grossen, temperamentvollen Familie ist Hans-Adolf Jacobsen am 12. Dezember 2016 gestorben, nur wenige Monate nach Vollendung seines 91. Lebensjahres.

Hans-Peter Schwarz: Der konservative Anarchist

Bis zum letzten Atemzug war und blieb Hans-Peter Schwarz ein Mann des Buches. Die Bearbeitung seiner genialen Lebenserinnerungen legte er nur wenige Tage zuvor aus der Hand, bevor der Tod ihn überwältigte. Das Buch wird noch einmal eines seiner „Dickschiffe“ werden, wie er zu sagen pflegte. Der Nachwelt bleibt vorerst aufgegeben, sich an dem Buch abzuarbeiten, das Hans-Peter Schwarz inmitten einer orientierungslos durch die Zeit ihrer Selbstgewissheit taumelnden Nation vorlegte: Erst Anfang 2017 erschienen, hat sein letzter Essay es in sich, wie der Untertitel schnörkellos ankündigt: „Über den Verlust politischer Kontrolle und moralischer Gewissheiten“. Hans-Peter Schwarz nannte die Masseneinwanderung nach Europa von über einer Million Menschen richtigerweise „die neue Völkerwanderung“. Er beschrieb „das leichtsinnige erste Jahrzehnt des 21. Jahrhunderts“. Der Schutz der EU-Aussengrenzen und die Ursachenbekämpfung seien „eine Jahrhundertaufgabe“, die nur gelingen könne in Verbindung mit einer Reform des europäischen Asylrechts, genauer: mit der „Rückgabe des Ausländerrechts an die Mitgliedsstaaten der EU“. Nur so sei „Schengen light“ auf Dauer zu erhalten, so Schwarz pointiert in seinem letzten Beitrag zur Aufdeckung von Selbsttäuschungen in der deutschen politischen Kultur.

Einige Male schon hatte er in dieser Weise gewirkt und provoziert: 1985 prägte er das Wort von der „Machtvergessenheit“ der „gezähmten Deutschen“ und beschrieb 1994 Deutschland gleichwohl als die „Zentralmacht Europas“, die ihrer Bestimmung nicht entgehen könne. Nun also politischer Kontrollverlust und mühsamer Abschied von moralischen Gewissheiten. Das Titelbild des Buches erscheint wie ein unauflösbares Labyrinth und spiegelt die Farben des Meeres, die bei diesem Thema ja eine gewichtige Rolle spielen, ebenso wie es ins Unendliche einer unlösbaren Aufgabe verweist. Das grosse Drama, dessen ersten Akt wir miterleben, hat in Hans-Peter Schwarz seinen würdigen Chronisten, Analysten, Tabubrecher, Klar-textdenker und Auswegweiser gefunden. Noch einmal hat Schwarz der Republik - zumindest denen, die es hören und lesen wollen - die Zusammenfassung einer vermurksten Politik vorgelegt, wie längst überfällig. Zugleich ist er mit Fingerspitzengefühl (besser kann man heute wohl „Barmherzigkeit“, das schöne alte Wort, das er in dem Völkerwanderungs-Essay im Blick auf die Erfordernisse des Umgangs mit flüchtenden Menschen

gerne verwendet, nicht übersetzen) und mit Tiefenschärfe in alle nur erforderlichen Facetten des Themas eingedrungen. Noch einmal hat Hans-Peter Schwarz der Republik einiges ins Stammbuch geschrieben, was unterzugehen drohte.

Hans-Peter Schwarz, 1934 geborener Bonner Professor für Politische Wissenschaft und Zeitgeschichte, public intellectual und als solcher eine Institution der politischen Kultur dieses Landes, war schon früh ein Denker des Tiefgangs, der klaren Worte und der eindeutigen Konturen. 1966 endete seine epochemachende Habilitationsschrift „Vom Reich zur Bundesrepublik“ mit einem aus der damaligen je nach Lesart trotzigen oder fatalistischen Satz:

„Trotz aller Veränderungen, die inzwischen eingetreten sind, unterscheidet sich die Situation, der sich die Westdeutschen in den Jahren 1948 und 1949 gegenübersehen, nicht grundsätzlich von der des Jahres 1966: sie mussten und müssen in der Westbindung die Aussenpolitik erkennen, die auf sie zugeschnitten ist und für die sich keine echte Alternative findet.“

1966 stellte Hans-Peter Schwarz im Rückblick auf die Entscheidungsjahre im Übergang vom Deutschen Reich zur Bundesrepublik (1945-1949) leitmotivische Fragen, für die er schon damals nur eine Antwort fand: „Der lange Weg zur Rückgewinnung der Souveränität durch eine gesamtdeutsche Regierung“ führte in ein föderalisiertes Europa mit einem zunehmend verflochtenen System des Regierens auf mehreren Ebenen.

Neben der Akribie bei der Rekonstruktion des politischen Details vergass Schwarz nie, die grösseren geistigen Zusammenhänge zu durchdringen. Ein Beispiel: Im Ringen um die föderale Wiederbegründung eines freiheitlichen deutschen Staates griffen, was wir bei Hans-Peter Schwarz im Detail nachlesen können, Föderalisten nach 1945 auf altbewährte Begriffe der Ideengeschichte und der politischen Philosophie zurück: katholisches Naturrecht, Personalismus, Subsidiaritäts- und Solidaritätsprinzip, aber auch: Gesellschaft und Gemeinschaft, Menschenwürde und Pluralismus. Er wühlte sich durch Berge von Literatur, um den Kern dieser Ideen zu erfassen.

In Erinnerung wird Hans-Peter Schwarz bleiben als der ebenso präzise wie literarisch zupackende Chronist der Adenauer-Zeit und des grössten ihrer Protagonisten. Seine zweibändige Adenauer-Biographie hat mehr bewirkt als manches Denkmal oder Strassenschild, um den ersten Kanzler der Bundesrepublik im Gedächtnis nachfolgender Generationen wach zu halten. Helmut Kohl, dem Ehrenbürger Europas, widmete Schwarz ein

gleichermaßen grosses biographisches Werk und rundete damit seine mit Autorität und höchster Kenntnis erarbeitete Deutung der Bonner Republik zeitgeschichtlich eloquent ab. Im Freiburger Kreis um Arnold Bergstraesser gehörte der Student Schwarz in den 1950er Jahren einer Generation an, die Deutschland im Umbruch nach dem Absturz von Diktatur und Weltkrieg erlebte, die hineingeworfen worden war in die Bedingungen des Kalten Krieges und zugleich zu erahnen begann, was sich im globalen Süden jenseits der alten Welt tat und tun sollte. Habilitiert bei Theodor Eschenburg in Tübingen streifte Schwarz durch die Irrungen und Wirrungen der deutschen Wissenschaftspolitik und blieb doch ungebeugt und unbogen immer er selbst: nach Professuren in Osnabrück, Hamburg und Köln wurde er in Bonn Nachfolger von Karl-Dietrich Bracher. Neben dem Ordinariat am damaligen Regierungssitz in den Jahren 1987 bis 1999 prägte Schwarz das Institut für Zeitgeschichte in München über lange Jahre als Mitglied seines wissenschaftlichen Beirats mit. Auch andere Institutionen konnten bis an sein Lebensende auf seinen Ratschlag bauen.

Mit dem Wechsel der Bundesregierung von Bonn nach Berlin zog es den Gelehrten, der sich bei Krimilektüre entspannte und einen fabelhaften Essay zur politischen Funktion des Kriminalromans vorgelegt hat, ins voralpine Bergland. Dort waren ihm und seiner Frau Annemie die Luft klarer und die Sicht auf die Welt unverstellt. So blieb der spritzig-zupackende Briefeschreiber munter und nah am Puls der Zeit. Die persönliche Emeritierung fand für Schwarz zeitgleich mit der räumlichen Zäsur im Lande statt, das sich zu neuen Ufern aufzumachen anschickte, die kaum mehr die seinen sein konnten. Hans-Peter Schwarz wollte bewahren, aufheben, was zu zerrinnen schien. Und er wusste mit kräftiger Sprache das zu deuten, was für andere noch im Nebel lag. Hans-Peter Schwarz, der alemannische Landsmann von Johann Peter Hebel, war immer mehr als nur der Biograph der Bundesrepublik. Er war ein Literat von hohen Gnaden, und als solcher in den heutigen Geisteswissenschaften eine Ausnahmerecheinung. Zugleich war er, wie ein jeder Künstler, eigenwillig und gerade darin unbestechlich und von nie versiegender Kreativität. Der Titel, den er als junger Mann seiner Freiburger Dissertation über Ernst Jünger gegeben hat, sagt auch einiges aus über ihn selbst: „Der konservative Anarchist“. Am 15. Juni 2017 ist Hans-Peter Schwarz im 84. Lebensjahr gestorben.

II. Politische Theorie

Subsidiarity and European governance

1. Political terminology as relational

Europe is an adventure in incrementalism. What may fascinate scholars in search of contradiction, pitfalls and crises may drive actors crazy who want to see clear-cut solutions, decisions and results. While politicians try to build bridges even if there is no river, social scientists tend to focus on the victims of history more than on the forces that shape it. As for Europe, the very notion of what Europe is and where Europe is heading fills libraries. The notion of a European identity is the source of ongoing reflections and publications while the decisions taken in the European body politic tend to be fragmented according to language borders that provide a competition-free monopoly for the whole industry that generates and advances communication and public discourses across Europe. Europe is what your local media seems to make of it. And Europe ends where your language sphere ends. This maximizes the idea of exceptionalism and minimizes the sense of common belonging. Yet, Europe is everywhere in Europe - not only where one set of identities tries to define exceptionalism and not only where the politicians and administrations of the European Union engineer a common agenda.

Europe is more than the European Union and yet, the European Union is what people outside the EU identify with when thinking of Europe and it is what people inside the EU feel uncomfortable with when asked about the actions of political life that defines their lives but leaves them trapped and helpless as far as the ability to influence the course of action is concerned. While Europe was the great inspiration, myth and secret for much of its long history, the European Union has become the big bureaucracy, demystified and naked, stripped of an idea that may be never was. Thus, at least, is the underpinning of all too much of the rhetoric that feels comfortable when engaging in Euro-bashing and licking the wounds of frustration at the columns of ruins of abstractions such as democratic deficit, legitimacy crisis and the like. Europe is struggling against the prejudice to be a continent of shrinking global relevance, the new periphery of the age of globalization. And the European Union is struggling against the repetitious waves of ritualistic sets of prejudices about its lack of citizen-cen-

teredness, bureaucracy-driven and detached from the lives and hopes of its own citizens.

The sovereign debt crises of the last years have generated ample proof that solidarity remains a scarce resource in Europe. It also has shown that under pressure of a crisis, the deepening of EU integration is without alternative. No matter the diplomatic formulas used to hide the truth: The sovereign decision-making process in budgetary matter has moved from all parliaments in all EU member states to the EU commission in Brussels. No Euro-zone country is exempt from this fact, including those who keep on portraying themselves as the angels of austerity and solidity in Europe. Only joint decision-making is a perspective in today's EU. In reality, the European Union is an incomplete European federation with strong dimensions of regulation and weak expressions of governance. The gap between prevailing domestic political operations and the insufficient projection of the decision-making mechanisms on the Brussels-level remains the strongest source that generates frustration with the EU as a whole. In times of crises, the incomplete nature of EU governance tends to challenge the very foundation. But the boat will not rock. What, however, it continuously needs, is a solid advancement of incremental consolidation in European governance. The guiding principle is easy to be defined and still difficult to promote: European solidarity.

Solidarity was, is and remains the quintessential objective of the European Union. No matter how much this noble term may get blurred in the hustle of daily events, without the idea of solidarity, the very idea of European Union becomes meaningless. Union means solidarity. It is one of the many paradoxes of European intellectual and political history, the other two meta ideas of the French Revolution – freedom and equality – have been tried and tested in all possible and impossible variants while solidarity has been neglected and sidelined for most of Europe's intellectual and political history. With the European Union, solidarity gets a second chance as the formative idea of societal interaction and governance across the continent. But solidarity, the Catholic social doctrine teaches correctly, does not work without subsidiarity.

All terminology of politics is relational. This includes the term solidarity. Like freedom and equality, democracy and constitutionalism, solidarity needs to be defined in relation to a third dimension that lies outside the very term. Solidarity depends on preconditions, it requires actors and factors to emerge and it needs mechanisms to sustain its effects. In order to better understand the meaning and potential of the European Union as a Union, we are well advised to invest more time in reflecting about solidari-

ty and its relation context. It is here where the notion of subsidiarity emerges on the focus of our radar.

In order to advance in a coherent and convincing way, the European Union needs to better project its underlying rationale, its objectives and the road ahead. It is imperative to overcome the assumption that the EU is a political operation, defined purely by institutions, organs and formalized actors. The European Union remains burdened by a weak sense of legitimacy if it cannot break the barrier between its form and the function it serves for its citizens. The European Union – that is not only Brussels, but it is every citizen within the scope of the European Union. And: The European Union is everywhere in its territory, and not only there, where its institutions operate. First and foremost, the European Union needs to advance a self-portrait that goes beyond institutions, organs and structures. The European Union even needs to go beyond a better and more inclusive role of its citizens. The European Union, most importantly, has to be understood as the embodiment of the body politic in the very territory it covers. The European Union, that is territory, citizens and rule.

Based on this starting point, the European Union needs to better connect with all the elements of this equation: It needs to better connect people and those ruling them; it needs to connect territorial considerations and those affected by them; and it needs to better integrate those who govern and rule with the respective territories they are responsible for. The EU is everywhere in the EU; the EU is everybody in the EU; and the EU is whatever those mandated with competences to rule and to govern make of their respective territory and in favor of the people they represent there.

This extensive notion of the European Union needs to be re-connected with an updated notion of the public good in Europe. Public good is not what we have accumulated over time in our respective territory, region, country. Public good is not what traditional ideas and ideologies have made us believe. Public good in the European Union of the 21st century is what we make of it in the context of the European Union of today.

Again, here it is where a sophisticated Europeanized understanding of solidarity is entering the discourse. And with it, it goes without saying, a Europeanized and sophisticated discourse on subsidiarity. European public good is the accumulated result of joint EU-wide action, European value-added and shared values, objectives and instruments in the EU. But European public good is also what happens in each respective region and population across the European Union. The European public good is defined by the inter-connectedness of solidarity and subsidiarity. At least, this is the

coherent theory about the key features of public life and public good in today's Europe.

II. Theological roots of political theory

Solidarity is a key notion of political theory. Solidarity is also the guiding principle of European integration. But solidarity is not independent from other considerations, conceptual notions and policy activities across the European Union. Like all other fundamental concepts of politics, solidarity has roots that go back to ancient European intellectual history. And it has roots that clearly link it with the social doctrine of Christian theology. As much as God created man in his image – thus teaches the Catholic Church – human beings are connected among themselves in the spirit of equality and solidarity. This theological root of our modern notion of man and its social interaction, this theo-centric anthropology is highly relevant when we start reflecting about the relational interconnectedness of solidarity with other social concepts. Solidarity is a reciprocal process. Solidarity is about give and take, about mutually related rights and responsibilities. As much as solidarity is not a one-way street, it requires an appropriate dose of responsibility among those who desire it, who demand it, and who give it. Solidarity will not succeed if taken out of any context. Solidarity can only work as long as everybody accepts her or his share in responsibility. The theological reflection of this interconnectedness of solidarity and responsibility is legendary. God is with us as much as we fulfill his obligations and promises. This is what the covenant of the Old and of the New Testament is all about.

Translated into the sphere of social and political relations, solidarity requires subsidiarity to succeed. This interconnectedness of two principles defines the key parameters of catholic social doctrine. Rightly so. And it is only at the price of incoherence that the European Union could disconnect one from the other. Subsidiarity is necessary in order to advance solidarity. And solidarity will not work successfully without subsidiarity. It is exactly at this juncture that and why the Treaty of Maastricht introduced the principle of subsidiarity into the sphere of guiding principles and objectives of the European Union:

"In areas which do not follow within its exclusive competence, the Community shall take action, in accordance with the principle of subsidiarity, only and in so far as the objectives of the proposed action cannot be sufficiently achieved by the Member States and can there-

fore, by reasons of the scale of effects of the proposed action, be better achieved by the Community." (Treaty of Maastricht, article 3B).

The Treaty of Maastricht was signed in 1991 and came into effect in 1993 - and with it the name European Union. The Treaty of Maastricht marked a watershed in European integration. On the one hand, the Treaty introduced the biggest leap forward in European integration since the founding Treaties of Rome 1957. It initiated a new culmination of the joint efforts of its signatories to build Europe further – all the way toward monetary union, political union, foreign policy union. The process is still unfinished and may not be finished until the middle of the 21st century, that is around one century after the initial founding of the European Union. But the Treaty of Maastricht also marked the beginning of the collective awareness that any further step in European integration will affect its constituent parts, that is the internal structure of all EU member states and member state societies.

The Treaty of Maastricht created the European Union, but no theory about it or its constituent parts. Since the early 1990s, Europe discusses what Europe and European mean - especially in the context of the enlargement agenda and, more specifically, with regard to the implication of a Turkish EU membership. But Europe has not even begun to discuss what Union means. It is here where the importance of solidarity and of subsidiarity as key criteria to define public good and to focus matters of governance becomes important. Any discussion on solidarity and on subsidiarity in the context of Europe is a contribution to the necessary advancement of a theory of European Union with focus on the Union-part of the name.

Alessandro Colombo is right when stating that the roots of subsidiarity go beyond technocratic aspects and institutional provisions in the context of the delimitation of public competences. The roots of subsidiarity, he argues in a fine essay which contributes to an innovative theory of European Union, are anthropological and socio-philosophical: "Subsidiarity relates to the constitutive nature of the individual and its relationship with society and politics."¹ Colombo relates the idea and purpose of subsidiarity to the human search for happiness and fulfillment. He stresses the inherent primacy of the individual and its actions and of all social bodies that "derive from those individual actions...: starting from the family and the closest

1 Alessandro Colombo, Principle of Subsidiarity and Lombardy: Theoretical background and empirical implementation, in: Alessandro Colombo (ed.), Subsidiarity Governance: Theoretical and Empirical Models, New York/Houndmills: Palgrave Macmillan, 2012: 5.

community relationships, society evolves toward the most complex and widespread political institutions according to a continuum where the forms and rules of these relationships change, but where the fundamental value of the individual as the beginning and end of the action remains essential."² Common good means that each individual is able to "become fulfilled", also through all kinds of social relations that are intended "not to replace the free efforts of the individuals, but to support (from Latin *subsidiium afferre*) them in their efforts."³

Reflecting about subsidiary governance is more than adding another set of words to the exhausted debate on European governance or the sociology of intermediate social bodies. The way Alessandro Colombo introduces subsidiary governance aims at digging deeper: It is a contribution to a completely new, overly necessary, most timely and certainly multi-dimensional discourse on the theoretical foundation, legitimization and recognition of European Union as the body politic of a European federation.

In advocating subsidiarity governance, Colombo states two important aspects. First, he underscores that subsidiarity is a genuine principle of political and social philosophy - and not merely a disguised version of neo-liberal market theory. Secondly, he reiterates that subsidiarity is not driven by an anti-state ideology. It is however driven by the intention to redefine the state which has become the dominant political reference point in modern history as the central embodiment essential to generating public good. Subsidiarity, Colombo argues, "sees the state as a mere regulatory instrument not as the actor of the social action, let alone the creator of the well-being of its citizens."⁴ No matter its strong roots in Catholic social doctrine, such an anthropological and socio-philosophical understanding of the European Union ought to be communicable across the spectrum of world views and interpretations of European integration.

III. The Lombardy experience

The collected essays which Alessandro Colombo contributes to the development of a genuine anthropological and socio-philosophical European Union theory take the Italian region of Lombardy as a compelling test-

2 Ibid.: 6.

3 Ibid.

4 Ibid.: 10.

case. Lombardy is the most advanced promoter of subsidiarity governance in today's European Union. Colombo even talks of a "Lombardy model".⁵ The essays in his most recent book "Subsidiarity Governance: Theoretical and Empirical Models" give testimony to the creativity and perspective of the director at "Eupolis Lombardia", the Lombardy Regional Institute for Research, Statistics, and Training. Colombo inspires more research both in the sphere of theoretical reflections on European Union principles and in the sphere of comparative empirical studies on key aspects of implemented subsidiarity in regions of the European Union.

The book can be understood as a prolegomena to a theory of subsidiary governance in the European Union. Each of its articles deserves a follow-up, both in theoretical and in empirical terms. In the introductory essay, Alessandro Lombardo gave an overview of the theological, anthropological and socio-philosophical roots of the notion of subsidiarity. He discusses the different understanding of vertical (between different levels of political sovereignty and related institutions) and of horizontal subsidiarity (between public political and societal institutions). He then connects these theoretical, historical and conceptual reflections with the constitutional legacy of the European Union which introduced the principle of subsidiarity with the Treaty of Maastricht.

In the second part of his essay, Colombo introduces those dimensions of the "Lombardy experience"⁶ which has evolved since the 1990s. Linked to a constitutional overhaul in Italy Lombardy has become the driving force in implementing subsidiarity as a principle of its regional development. Under the leadership of Roberto Formigoni, directly elected (and three times re-elected) president of Lombardy since 1995, Lombardy developed a consistent track record in advancing the principle of subsidiarity. While several of the pragmatic solutions and instruments resemble neo-liberal market reforms, Lombardy is adamant to insist that the difference lies in the conceptual underpinning: Subsidiarity governance is a concept and not at rhetorical addendum. Rooted in anthropological premises, it may coincide with functional neo-liberal market reforms or might overlap with concepts that continue a policy of state-first-solutions. The Lombardy approach wants to be understood and recognized as inherently innovative and genuine, based on the coherent and multi-dimensional application of subsidiarity-driven solutions to public problems. Colombo identifies the evolution of regional education policies, health services, and social hous-

5 Ibid.: 15.

6 Ibid.: 12.

ing as the most pressing and prominent aspects of the Lombardy model. He does not shy away from a critical reflection about possible shortcomings of the model.

Lester M. Salamon reflects on the Lombardy experiment by way of helping to clarify the terminology used in the context of judging about its effects. He recognizes that new concepts have shifted the focus of Lombardy politics and societal development "from a state-centered to a society-centered approach to policy problems".⁷ He recognizes new institutions, for instance in the health sector, which has led to a "major reconstruction of the health sector with the separation of the management functions and service delivery functions of former public hospitals, the creation of so-called Aziende Sanitarie Locali (ASLs), and the encouragement of private hospitals, both for profit and nonprofit."⁸ He continues by lauding the new choices introduced in the education sector which have "replaced producer-side subsidies with consumer-side subsidies in a wide variety of areas",⁹ especially notable with the creation of school vouchers (*buono scuola*) for vocational education.

Salamon continues by discussing the concepts of vertical and of horizontal subsidiarity; of "quasi markets" with a strong emphasis on public-private partnership and cooperative activities aimed at breaking "the public-sector monopoly on the provision of public services..., all in the hope of reducing costs and fostering responsiveness to user needs and demands."¹⁰ By comparing some of the effects of welfare reforms in the United States (especially on Medicare), Salamon also raises critical questions to be taken care of in the further development of the Lombard experience. His essay is followed by a fresh look at the problems of regional development in Central and Eastern Europe by Gyula Horváth. He compares the difficult efforts to overcome "a hierarchical planning organizational system"¹¹ after the end of communism and focuses on the dilemmas between formal change and factual persistence of bureaucratic bottlenecks. One of the is-

7 Lester M. Salamon, *Subsidiarity and the New Governance: Reflections on the Lombard Experience*, in: Alessandro Colombo (ed.), *Subsidiarity Governance: Theoretical and Empirical Models*, op.cit.: 20.

8 *Ibid.*: 21.

9 *Ibid.*

10 *Ibid.*: 24.

11 Gyula Horváth, *A Horner's Nest of the Climax of the Change of Regime? The Dilemmas of Creating Regions in Eastern and Central Europe*, in: Alessandro Colombo (ed.), *Subsidiarity Governance: Theoretical and Empirical Models*, a.a.O.: 33.

sues he is dealing with relates to the problems of initiating regional dynamics outside capital city areas.

His study is followed by a critical assessment of the Lombard "road to decentralization"¹², written by Balázs Lóránd. He sees Lombardy as a "pioneer region"¹³ in Europe. With great care he studies the connection between the concept of subsidiarity and the term "quasi-markets". The chart with which he informs his readers confirms the normative dimension that guides Lombardy policies since the 1995s: in the end - and beyond the functional logic of markets and quasi-markets - it is about freedom and responsibility.¹⁴ Lóránd warns of the "development gap between Lombardy and the rest of Italy"¹⁵ and relates many of the quasi-market instruments to the devolution experiences in the United Kingdom.¹⁶ Also the following essay by Philip McDermott, who compares the Lombard model with experiences in decentralization in New Zealand in the late 1980s, underlines the need for more conceptual clarity regarding the difference between subsidiarity and market-reforms, but also the potential overlap between the two (and similar concepts) in the service of a more cost-sensitive and effective, responsive-oriented and ownership-based notion of public services. McDermott recalls the Socialist "Third Way" discourse of the 1990s and raises interesting questions for further comparative research between neo-liberal, neo-catholic and neo-socialist concepts of public service, public order and public goods.¹⁷ McDermott recognizes that the very term and idea of subsidiarity is rather unknown in the Anglo-Saxon context while the content may be shared across traditional orthodox party lines.

The second part of the book is providing detailed empirical evidence from the Lombardy experiment with subsidiarity governance since the 1990s. The focus is on education (Charles L.Glenn)¹⁸, health services (He-

12 Balázs Lóránd, *An Unfinished Journey - Lombardy on the Road to Decentralization*, in: Alessandro Colombo (ed.), *Subsidiarity Governance: Theoretical and Empirical Models*, a.a.O.: 51.

13 *Ibid.*: 56.

14 *Ibid.*: 59.

15 *Ibid.*: 65.

16 *Ibid.*: 68.

17 Philip McDermott, *A View from the Antipodes: Comparing the Lombard and New Zealand Ways of Governance*, in: Alessandro Colombo (ed.), *Subsidiarity Governance: Theoretical and Empirical Models*, a.a.O.:98-106.

18 Charles L. Glenn, *Subsidiarity and Education in Lombardy: Limits and Possibilities*, in: Alessandro Colombo (ed.), *Subsidiarity Governance: Theoretical and Empirical Models*, a.a.O.: 113-133.

len Haugh)¹⁹, innovation (Michael Kitson)²⁰, and social housing (Gerard van Bortel)²¹, the key policy fields of President Roberto Formigoni's administration. Especially impressive is the reduction of public administrators in Lombardy. But likewise, these articles, raise questions about the long-term sustainability of the reforms introduced in Lombardy. Not surprising, they also raise social issues regarding the inclusivity of a subsidiarity-based society and the effects of misuse or misconduct under conditions of personal freedom and responsibility. The long term philosophical issue will be framed along the line of the costs of politics: Which system may produce higher costs and which costs are more acceptable - those of a traditional welfare state approach, those of a neo-liberal market orientation or those of a coherent subsidiarity-governance approach. For responding to these questions in a methodologically more solid and empirically more compelling way, further research is needed - also in comparative terms and probably over much longer periods of time, taking into account generational patterns and the difficulty to re-mold them as far as the understanding of personal freedom and responsibility is concerned.

In summarizing the gist of the arguments collected and discussed in this volume, one is tempted to cite some of the condensed wisdom that has been generated by the creativity of Alessandro Colombo. Philipp McDermott put it crystal clear: "Subsidiarity is more than a tool for structuring government. It provides the moral authority for a particular style of governance. It does not predetermine where functions should lie, but provides principles to help communities make that determination."²²

19 Helen Haugh, Regional Governance of Health Services in Lombardy, in: Alessandro Colombo (ed.), *Subsidiarity Governance: Theoretical and Empirical Models*, a.a.O.: 135-146.

20 Michael Kitson, Subsidiarity, Proximity, and Innovation, in: Alessandro Colombo (ed.), *Subsidiarity Governance: Theoretical and Empirical Models*, a.a.O.: 147-156.

21 Gerard van Bortel, Social Housing and Subsidiarity in the Lombard Model of Governance, in: Alessandro Colombo (ed.), *Subsidiarity Governance: Theoretical and Empirical Models*, a.a.O.: 157-170.

22 Philip McDermott, A View from the Antipodes: Comparing the Lombard and New Zealand Ways of Governance, in: Alessandro Colombo (ed.), *Subsidiarity Governance: Theoretical and Empirical Models*, op.cit.: 83.

IV. Taking subsidiarity seriously

Alessandro Colombo deserves credit for having brought the empirical evidence of the impressive transformations Lombardy is undergoing to the conceptual level and relate them to the application of subsidiarity in the context of a regional political concept. Like Lombardy's President Formigoni, Colombo takes subsidiarity seriously. This in itself is laudable and a strong contribution to advance political thinking and conceptual innovation in today's European Union. The book is a fountain of inspiration for multi-dimensional future research:

- On the conceptual level regarding an anthropology-based and normative theory of the European Union as a community of values.
- In a philosophical context regarding the inter-connectedness between principles of catholic social doctrine and their application under the umbrella of different, at times even conflicting political programmatic.
- In the sphere of European governance and its understanding as a two-tier process directed at a common European value-added and directed at a specific, contingent local or regional value-added.
- In the sphere of comparative empirical work about different notions related to the reform of local and regional governance structures and their connectivity to the overall evolution of a European body politic.
- In the field of comparative policy-research as far as the collection of more subtle empirical evidence about public services and the transformation of their form and function in different regions of Europe (and beyond elsewhere in the world) is concerned.
- In the context of the translation of political principles into technical and functional instruments that still can be identified with their original conceptual, philosophical and normative idea.

What is especially impressive with the texts of this highly focused collection of essays is a self-critical tone. None of the texts has come across in uncritical praise of the efforts that are underway in Lombardy since the 1990s. Likewise, none of the texts in this fine book has fallen victim to the peril of a zeitgeist full of skepticism, at times even cynicism and frustration. To the contrary, with his assessment of the meaning of subsidiarity, Alessandro Colombo has even looked beyond and remarked what today's Europe needs most: "By recognizing the original supremacy of families and social bodies, subsidiarity rests on much deeper foundations - trust in the positive desire, which is an innate human characteristic. It is the very

idea of trust that opens the way to a new idea of the state."²³ Alessandro Colombo's work itself is a contribution of citizens' action in the service of the public good. The evolution of political theory in Europe and the advancement of scholarship on policy-matters of relevance for the citizens of the European Union are enriched by this volume. It is innovative, constructive and inspiring. Thus, this book is truly European in spirit and perspective.

23 Alessandro Colombo, Principle of Subsidiarity and Lombardy: Theoretical background and empirical implementation, in: Alessandro Colombo (ed.), Subsidiarity Governance: Theoretical and Empirical Models, op.cit.: 11.

Baugesetze der europäischen Gesellschaft: Solidarität und Subsidiarität

I. *Erbe und Auftrag*

Oswald von Nell-Breuning, der grosse Lehrmeister der katholischen Soziallehre, hat deutlicher als jeder andere die Perspektive gewiesen. Würde er heute noch leben, er stünde an der Speerspitze des europäischen Integrationsbemühens. Er würde deutlich machen, worum es im Geiste der katholischen Soziallehre geht. In seinem schönen, weiterhin lesens- und vor allem beherzigenswerten Buch "Baugesetze der Gesellschaft. Solidarität und Subsidiarität" formulierte Pater von Nell Breuning 1990, was auch 2013 und darüber hinaus Gültigkeit hat:

"Das Solidaritätsprinzip ist zu behandeln unter drei Gesichtspunkten: 1. als *Baugesetz* der menschlichen Gesellschaft; 2. als ihr *Entwicklungsgesetz*; 3. in seinen Anwendungen im gesellschaftlichen Raum."²⁴

Dass Nell-Breuning sich in seinen Überlegungen auf das nie geschriebene Buch von Gustav Gundlach bezog, der 1928 ein Buch unter dem Titel "Die Baugesetze der menschlichen Gesellschaft" publizieren wollte, zeigt den grossen historischen Kontext, in dem wir uns bewegen, wenn wir die Idee des Solidarismus, wie Heinrich Pesch es genannt hat, nicht nur für die theoretische Grundlegung der katholischen Soziallehre re-aktivieren, sondern auf den Anwendungsfall beziehen, der heute die grösste Aufmerksamkeit verlangt, um zu einer besseren Welt beizutragen: die Europäische Union.

II. *Baugesetz*

Die Europäische Union hatte mit dem Vertrag von Maastricht Anfang der neunziger Jahre den, der katholischen Soziallehre entlehnten Begriff der Subsidiarität popularisiert, um die Legitimation der europäischen Integra-

²⁴ Oswald von Nell-Breuning, Baugesetze der Gesellschaft. Solidarität und Subsidiarität, Freiburg i.Br.: Herder Verlag, 1990, Seite 13.

tion zu stärken.²⁵ Mit der zutreffenden Einsicht, dass die Einheit Europas nur in der Anerkennung seiner Vielfalt gewonnen werden kann, dehnte sich in den vergangenen zwanzig Jahren die vielerorts zur Intuition gewordene Skepsis gegenüber "Brüsseler Regelungen" aus. Der heutige Schlüsselbegriff für Wege aus der Vertrauenskrise und hin zu mehr Legitimität des historisch so einzigartigen Integrationsprojektes ist der Begriff der Solidarität. Dieser Begriff ist keineswegs bloss eine Nebelkerze aus dem Repertoire des Umverteilens und des Trittbrettfahrens, des moral hazard, wie es häufig in der politischen Ökonomie apostrophiert wird. Solidarität ist stets eine Zweibahnstrasse, ein wechselseitiges Geben und Nehmen. Solidarisch müssen diejenigen sein, die sich an Regeln zu halten haben, die gemeinschaftlich festgelegt worden sind; solidarisch müssen gleichzeitig diejenigen sein, die aus welchen Gründen auch immer privilegiert gegenüber denen in Not sind. Solidarität und Subsidiarität bedingen sich so wie sich Legitimität und Effektivität bedingen. Legitim kann nur sein, was gemeinschaftlich getragen wird; effektiv kann nur sein, was in den unterschiedlichen Gesellschaften der Europäischen Union zur Entfaltung kommen kann und durch die EU geschützt zu werden verdient. Erst gemeinsam werden die beiden Ordnungsbegriffe Solidarität und Subsidiarität handlungsleitend für gemeinschaftliche demokratische Wege zur Überwindung der derzeitigen Krise. Das ist die zentrale normative Erfahrung dieser Krisenzeit.

Keiner der drei grossen Schlüsselbegriffe der Französischen Revolution ist so wenig ausgedeutet und anzuwenden gesucht worden wie der Begriff der Solidarität - Brüderlichkeit, die ins politische gewendete christliche Botschaft der Nächstenliebe. Wir neigen dazu, intuitiv zu denken, dass jemand etwas von uns will, wenn er von Solidarität spricht. Dass Solidarität aber auch dem hilft, der sie gewährt, dass Solidarität also Reflex eines aufgeklärten Eigeninteresses ist, geht allzu häufig verloren. Solidarität sichert stabile Verhältnisse, die es erleichtern, dass jeder darin erfolgreich ist, wo seine Stärken liegen. Katholische Soziallehre wie evangelische Sozialethik haben stets den Zusammenhang zwischen Solidarität und Subsidiarität betont. Solidarität und Subsidiarität sind keine begrifflichen Gegensätze, sondern sich ergänzende und bedingende Ordnungsideen. Es sind die tragenden strategischen Ordnungsideen für unsere Lage. Der Gegensatz von Soli-

25 Vgl. Frank Ronge, Legitimität durch Subsidiarität. Der Beitrag des Subsidiaritätsprinzips zur Legitimation einer überstaatlichen Ordnung in Europa, Baden-Baden: Nomos1998 (Schriften des Zentrum für Europäische Integrationsforschung, Band 1)

darität und Solidität, der immer wieder durch die Gazetten rauscht, vermischt Strategie und Prozess.

Die Ziele, die mit Solidarität und Subsidiarität in der EU erreicht werden können, finden sich allesamt in den bekannten Schlagworten der Debatte: eine genuine Wirtschafts- und Währungsunion mit Bankenunion und Fiskalunion, manche sprechen von fiskalischem Föderalismus, andere von europäischer Wirtschaftsregierung und Politischer Union. Alles andere, vor allem aber die Polemik vom Superstaat oder die ehrenrührige Behauptung von der EU als Rechtsbrecher-Gemeinschaft disqualifizieren sich selbst, denn sie sind im wahrsten Sinne des Wortes bodenlos.

Heute ist wieder daran zu erinnern, was Robert Schuman in seiner berühmten Erklärung am 9. Mai 1951 gefordert hat: die "Solidarität der Tat". Wir brauchen diese Solidarität der Tat heute wieder, mehr denn je. Die erste Voraussetzung dafür ist nicht abhängig von Mehrheiten für Reformpakete, sondern zunächst von einem spezifischen Ansatz des Denkens. Um zu einer neuen und legitimen Balance zwischen Regieren und Regulieren in der EU zu kommen, ist das vonnöten, was heute zugegebenermaßen eine knappe Ressource in der EU ist: Europa nicht länger von seinen Grenzen, sondern wieder von seinen Chancen hersehen. So wie es Robert Schuman getan hat, so wie es Jean Monnet getan hat, so wie es Konrad Adenauer getan hat, so wie es Willy Brandt, Helmut Schmidt und Helmut Kohl getan haben.

Viele wehren sich in Deutschland gegen eine europäische Transferunion, weil sie meinen, die Transferverpflichtungen gen Osten seien schon mehr als genug gewesen - erst nach Ostdeutschland, dann mit den Ostdeutschen hinüber nach Mitteleuropa. Wahr ist natürlich: Die Osterweiterung führte gleichzeitig zur innerdeutschen Transferunion *und* zur Ausdehnung der EU-Transferleistungen hinter die deutsch-polnische Grenze. Denn die deutsche Solidaritätssteuer ist ebenso Ausdruck einer Transferunion wie es Agrarsubventionen, Regional- und Strukturfonds stets waren und weiterhin sind. Seit der Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft 1957 existieren Elemente einer Transferunion, beispielsweise über den schon vom ersten Tag an geschaffenen Europäischen Entwicklungsfonds, mit dessen Hilfe Deutschland an der Finanzierung der späten französischen und belgischen Kolonialpolitik beteiligt wurde.

Unterdessen ist der europäische Solidargedanke in seiner Vulgarisierung als "Transferunion" zu einem Schimpfwort geworden. Zu erinnern ist gleichwohl daran, dass mit dem Artikel 9 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) - dem einen Bestandteil des seit 2009 rechtsgültigen Lissabon Vertrages - die Idee des europäischen Sozial-

modells in die EU-Vertragsgrundlagen aufgenommen worden ist.²⁶ Deutschland ist also doppelt verpflichtet - durch Grundgesetz und EU-Verträge - während sich viele Deutsche doppelt instrumentalisiert fühlen - erst vom Osten, jetzt vom Süden.

Kein Europa, wenn es nicht ein deutsches Europa sein kann - so simpel sagt es kaum jemand, aber nicht wenige denken so, wenn wir ehrlich sind. Die Wahrheit liegt indessen noch immer da, wo Thomas Mann sie formuliert hat: Ein europäisches Deutschland anstatt eines deutschen Europa. Oder, wie es das Grundgesetz in Artikel 23 sagt: Nicht irgendein deutscher Sonderbewusstseinsweg, sondern die europäische Einigung ist Staatsauftrag. Übrigens verpflichtet der Artikel 23 des Grundgesetzes Deutschland auch dazu, an der Entwicklung der Europäischen Union mitzuwirken, die nicht nur den rechtlichen, sondern auch den sozialen Grundsätzen des Grundgesetzes verpflichtet ist.²⁷ Mit anderen Worten: Hilfe in der Staatsschuldenkrise ist Pflicht, nicht Neigung.²⁸ Ebenso sind Strukturanpassungen dort, wo sie überfällig sind, Pflicht und nicht Neigung. Auch Frank-

26 Artikel 9 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union lautet unter der Rubrik "Erster Teil (GRUNDSÄTZE) TITEL II (ALLGEMEIN GELTENDE BESTIMMUNGEN)": "Bei der Festlegung und Durchführung ihrer Politik und ihrer Massnahmen trägt die Union den Erfordernissen im Zusammenhang mit der Förderung eines hohen Beschäftigungsniveaus, mit der Gewährleistung eines angemessenen sozialen Schutzes, mit der Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung sowie mit einem hohen Niveau der allgemeinen und beruflichen Bildung und des Gesundheitsschutzes Rechnung."

27 Artikel 23 Grundgesetz lautet "[1] Zur Verwirklichung eines vereinten Europas wirkt die Bundesrepublik Deutschland bei der Entwicklung der Europäischen Union mit, die demokratischen, rechtsstaatlichen, sozialen und föderativen Grundsätzen und dem Grundsatz der Subsidiarität verpflichtet ist und einen diesem Grundgesetz im wesentlichen vergleichbaren Grundrechtsschutz gewährleistet. [2] Der Bund kann hierzu durch Gesetz mit Zustimmung des Bundesrates Hoheitsrechte übertragen. [3] Für die Begründung der Europäischen Union sowie für Änderungen ihrer vertraglichen Grundlagen und vergleichbare Regelungen, durch die dieses Grundgesetz seinem Inhalt nach geändert oder ergänzt wird oder solche Änderungen oder Ergänzungen ermöglicht werden, gilt Artikel 79 Abs. 2 und 3."; zum Kontext vgl. Timm Beichelt (Hrsg.), *Deutschland und Europa. Die Europäisierung des politischen Systems*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2009.

28 Zu den teilweise verwirrenden Zügen dieser Diskussion in der Wissenschaft vgl. Maike Susanne Krewet, *Wechselwirkungen zwischen dem Grundgesetz und den Primärverträgen der Europäischen Union als ihrer Verfassung*, Berlin: Duncker&Humblot, 2009; Armin Hatje/Jörg Philipp Terhechte (Hrsg.), *Grundgesetz und europäische Integration. Die Europäische Union nach dem Lissabon-Urteil des Bundesverfassungsgerichts*, Baden-Baden: Nomos, 2010; Hans-Christi-

reichs Präsident Holland musste diesen reality check im Verlaufe des ersten Jahres seiner Amtszeit langsam verinnerlichen. Der Natur nach ist das Solidaritätsprinzip ein Prinzip des wechselseitigen Gebens und Nehmens.

III. Entwicklungsgesetz

Noch immer wird über die "no bail out"-Klausel der Artikel 123-125 des Vertrages von Lissabon räsoniert, aber die Wirklichkeit ist längst weiter, weil sie es schon immer war. In der EU gilt das - durchaus freiwillige - Prinzip des wechselseitigen Einstehens, und zwar nicht nur und nicht erst in Bezug auf den Euro - man denke an die aktuelle Krise in Mali, die die Sicherheit aller Europäer bedroht. Wechselseitiges Einstehen füreinander ist geradezu Grundprinzip der europäischen Einigung. Was der EU in Bezug auf die Wirtschafts- und Währungsunion weiterhin fehlt, ist eine mit der wechselseitigen Haftung übereinstimmende Vergemeinschaftung der Entscheidungskompetenzen. Hier muss nicht wiederholt werden, was wir seit 2008 erlebt haben an Krisen und Krisenrettungen, an Gipfeltreffen und Mühen der Ebene, bis hin zu den Beschlüssen über einen einheitlichen Abwicklungsmechanismus für Banken und über Reformverträge von einzelnen EU-Mitgliedsstaaten mit den Institutionen der EU, um mit stärkerer Selbstverpflichtung als bisher auf dem Weg zu einer erneuerten Wettbewerbsfähigkeit voranzukommen. Im Kern sind wir Zeugen der Suche nach einer neuen und legitimeren Balance zwischen Haftungsunion und Handlungsunion.

Wie viele bisherige Krisen im Zuge der europäischen Integration wird auch die derzeitige Krisenkonstellation am Ende zu einem Mehr an Integration, zu einer vertieften politischen Einigung der EU als Rechtsgemeinschaft führen. Wie in früheren Fällen haben wir es wieder mit einer Krise *in der* Integration zu tun, auch wenn sie zuweilen als Krise *der* Integration dramatisiert wird.²⁹ Neu ist ein entscheidender Sachverhalt: In früheren Fällen waren Krisen *in der* Integration Gegenstand von diplomatischen Rettungsaktionen. Heute sind solche Krisen Gegenstand innenpolitischer

an Crueger, Die aussenpolitische Staatsräson der Bundesrepublik Deutschland. Theoretische Grundlagen und politikwissenschaftlicher Diskurs, Berlin: Duncker & Humblot, 2012.

29 Mit weiteren Beispielen vgl. Ludger Kühnhardt (ed.), Crises in European Integration. Challenges and Responses, 1945-2005, Oxford/New York: Berghahn Books, 2009.

Kontroversen und gesellschaftlicher Konflikte. Man könnte zugespitzt sagen: Die Europäische Union führt derzeit unerklärte Beitrittsverhandlungen mit den Mitgliedsstaaten der Eurozone, die die Kriterien ihrer gesicherten Existenzfortsetzung festigen soll. Die gegenwärtigen unerklärten Beitrittsverhandlungen zur EU aber finden nicht nur mit den Regierungen der Eurozonen-Mitgliedsstaaten statt, sondern auch mit deren Bevölkerungen. Während die postkommunistischen Staaten, erneuert durch das bürgerschaftliche Aufbegehren in den friedlichen Revolutionen 1989/90, seinerzeit mit Brüsseler Politikern über gemeinsame Visionen eines erneuerten Europa verhandelten, verhandeln derzeit die gelegentlich in ihrem Europadenken bürokratisch gewordenen politischen Eliten der Eurozone mit ihren eigenen, eher saturierten und gerade darin verunsicherten Bevölkerungen über die Frage, ob sie denn eigentlich ihrem so erfolgreichen, aber an Selbstzweifeln leidenden Projekt EU weiter die Treue halten sollen.

Heute geht es, wie wir ständig hören, um Mühe, Opfer und Verzicht³⁰, angeblich aber nicht um Freiheit, Sicherheit und das Versprechen auf Wohlstand wie nach 1989/90. Dieses diffus gewordene Kosten-Nutzen-Defizit erklärt, warum sich in Deutschland - und nicht nur hier - Ernüchterung über die Idee Europa eingestellt hat. Genau hier beginnt die Krux mit der politischen Reformperspektive in der heutigen Europäischen Union. Augenblicklich kann jeder weitere Schritt einer Vertiefung der EU hin zur Politischen Union, die den Namen verdient, potentiell herausgefordert werden durch eine Addition von nationalen Vorbehalten und Enttäuschungen, populistischen Strömungen und antieuropäischen Affekten. Diese mögen untereinander kaum verbindbar sein, aber in einem Nenner treffen sie sich: Europas Einigungswerk weiter an seine Grenzen zu binden und nicht zu seinen Chancen finden zu lassen. Die potentielle Folge wäre eine fortgesetzte Selbstlähmung im Innern, die ihr Echo darin findet, dass die EU in der Welt zu peripherer Bedeutung schrumpfen würde.

Im Bereich des kurz- und mittelfristigen Krisenmanagements hat sich die Europäische Union in den Jahren seit 2008 bewährt. Das Institutionengefüge ist funktions- und handlungsfähig. Vor allem die Europäische Zentralbank hat sich als starke Institution etabliert und weiter an Macht gewonnen. Schritt um Schritt haben wir erlebt, dass wir es im Kern nicht mit einer Krise des Euro zu tun haben. Im Kern handelt es sich um die Staatsschuldenkrise einzelner Länder. Und jeder Schritt, der zur Zähmung der Krisenerscheinungen gegangen wurde, hatte zwei Effekte:

30 vgl. Klaus Hänsch, Mehr Europa - aber wie? in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 288, 10. Dezember 2012, Seite 7.

Erstens wurden die jeweils spezifischen nationalen Reformfordernisse in den meisten Ländern vorangetrieben, mal energischer, mal rauer, mal subtiler, mal weniger subtil. Unterdessen sind die Lohnstückkosten in Südeuropas Krisenländern merklich gesunken; dies ist eine erste Voraussetzung auf dem Weg der Rückkehr zur Wettbewerbsfähigkeit. Bis November 2012 sanken die Lohnstückkosten in Griechenland "fast wieder auf das Niveau zu Beginn der Währungsunion".³¹ Auch die Wettbewerbsfähigkeit Portugals, Irlands und Spaniens hat sich infolge der Spar- und Reformprogramme der letzten Jahre deutlich verbessert. Diese Tendenzen können allerdings nicht darüber hinwegtäuschen, dass der Weg der Erneuerung noch lang und vielerorts beschwerlich ist, zumal sich verbesserte Wettbewerbsfähigkeit erst mit zeitlicher Verzögerung auf die Arbeitsmärkte auswirkt, wie wir in den vergangenen zehn Jahren auch in Deutschland erfahren haben.

Zweitens wurde mit jedem gemeinsam verabredeten europäischen Schritt deutlich, dass nur gemeinsame Regelungen die Wiederholung der Krisen der letzten Jahre verhindern können. Infolgedessen wurde mit jedem praktischen und jedem politischen Schritt eine weitere Übertragung von Souveränitätselementen auf die europäische Ebene vorgenommen: Das Europäische Semester, six-pack und two-pack, Europäischer Stabilitätsmechanismus ESM, Fiskal- und Wachstumspakt, Bankenunion und die Perspektiven, die seit der Vorlage des ersten Entwurf des Rompuy-Berichtes im Sommer 2012 und gewiss über die Wahlen zum Europäischen Parlament 2014 hinaus (denen die Etablierung der nächsten Europäischen Kommission folgen wird) gewiesen werden. Die EU ist "vom Krisen- zum Planungs-Modus" übergegangen, titelte die Neue Zürcher Zeitung Ende 2012.³²

Im Zuge dieser Diskussionen hat sich die Perspektive erweitert: aus der rein ökonomischen Betrachtung ist eine erweiterte politische Diskussionslage geworden. Das macht die Sache nicht einfacher, weil die Rationalität der Politik die Ökonomen mit ihrer Rationalität so oft zur Verzweiflung

31 Der mühsame Weg zurück zur Wettbewerbsfähigkeit, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 262, 9. November 2012, Seite 14.

32 Beat Ammann, Vom Krisen- zum Planungs-Modus in der EU, in: Neue Zürcher Zeitung, 15. Dezember 2012, Seite 3. Grundlage des Planungs-Modus ist der Bericht, den der Präsident des Europäischen Rates im Sommer 2012 vorgelegt hat: Europäischer Rat, Auf dem Weg zu einer echten Wirtschafts- und Währungsunion. Bericht des Präsidenten des Europäischen Rates Herman van Rompuy, online unter: www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/ec/131294.pdf

bringt. Aber so ist es nun einmal in einem demokratischen Gemeinwesen: Wege aus den Krisen können nur gemeinsame Wege sein, die sich im Bereich des Regierens und im Bereich des Regulierens vollziehen. Man kann in der EU nicht länger mit Hilfe der Umsetzung in 27 (bald, nach dem Beitritt Kroatiens: 28) unterschiedliche Rechtssysteme regulieren, ohne gemeinsam regieren zu wollen - und umgekehrt. Wer eine stärkere Bankenaufsicht will, wer die Märkte oder die Rating Agencies besser regulieren will, wer die Umsetzung nationaler Konsolidierungsprogramme oder Rettungspakete zielführend kontrollieren will, muss die Frage beantworten, wie diese Entscheidungen demokratisch legitimiert sind, wie also regiert wird, bevor es an neue Formen des Regulierens geht. Mühevoll robben wir uns derzeit in eine Politische Union hinein, geboren aus den Krisen der letzten Jahre, getragen vom politischen Willen aller beteiligten Regierungen und doch begleitet von hoher Skepsis in verschiedenen Bevölkerungen, gewiss in Deutschland.

IV. Anwendungen im gesellschaftlichen Raum

Seit dem Sommer 2012 herrscht Konsens unter den Akteuren der EU - sowohl auf der nationalen als auch auf der europäischen Ebene - über die Ursachen und Zusammenhänge der derzeitigen Krise: Es handelt sich um eine systemische Krise, so wird heute allseits akzeptiert, die sich aus den Asymmetrien zwischen einer vergemeinschafteten Geldpolitik und einer unzulänglich vergemeinschafteten Ordnungs- und Haushaltspolitik um diese Geldpolitik herum ergeben hat. In der Antwort auf diese Asymmetrie ist das Ziel einer Politischen Union zwingender denn je - aber auch kontroverser wie nie zuvor. Mit dem Berliner Europarechtler Ingolf Pernice lässt sich sagen: Der Staat wird seine Rolle behalten, aber viele Probleme der Welt von heute lassen sich nur noch gemeinschaftlich lösen. Es kommt also darauf an, die Krise demokratisch und gemeinschaftlich zu überwinden.³³ Die Kontroversen unter Wissenschaftlern über die dafür möglichen Ansätze sind nicht weniger offensichtlich wie das Grummeln

33 Ingolf Pernice u.a.(Hrsg.), Die Krise demokratisch überwinden. Reformansätze für eine demokratisch fundierte Wirtschafts- und Finanzverfassung Europas, Baden-Baden: Nomos, 2012.

in der europäischen Gesellschaft, in Deutschland wie anderenorts in der Europäischen Union.³⁴

Erforderlicher als manches andere ist es, wieder die Herrschaft über die Begriffe zurückzugewinnen, mit denen wir in der Krise diskutieren. Unsere Sprache ist verräterisch defätistisch geworden: Euro-Krise, Grexit, Brexit Sanktionen für Schuldensünder, Ermächtigungskompetenzen für einen EU-Finanzkommissar³⁵ und vieles mehr. Es ist ein Vokabular des Rückzugs und der Niedergangs-Sorge, des Zeigefinger-Zeigens aufeinander und des Selbstzweifels. Ein Blick in die Zukunft, der Mut machen soll und die Potentiale Europas stärken will, spricht eine andere Sprache. Daher sollte wieder ordnungspolitisch argumentiert werden und nicht technisch. Schuldentrückkaufprogramme, Finanzierungslücken und Spread - das Vokabular der Finanzmärkte und der Finanzpolitik ist wichtig, aber es ist nicht das Vokabular einer politischen Diskussion, die etwas auf ihre politische Kultur hält. Für solche Wortungetüme werden keine Friedensnobelpreise vergeben und sie weisen auch nicht in eine Richtung, die aus dem Tunnel des Unbehagens hinausführen kann. Die politische Sprache wiederzugewinnen, wäre daher das erste Erfordernis, um den Weg der Europäischen Union aus der aktuellen Krisenpathologie heraus so zu kartographieren, dass er wieder verständlich, lesbar und begehbar wird.³⁶

Derzeit sind, niemand kann es verleugnen, die Umstände und Voraussetzungen schwierig, um eine Form des Regierens in der EU zustande zu bringen, die den legitimatorischen Anforderungen an das zunehmend komplexere Regulieren auf den diversen Ebenen des europäischen Regierungssystems entsprechen würde. Alle wissen, dass der Weg hin zu einer wirklichen Wirtschafts- und Währungsunion als Etappe auf dem Weg zu einer Politischen Union, die diesen Namen verdient, hin also zu europäischen Hoheitsbefugnissen, die zweifelsfrei über den heutigen Zustand hinausgehen werden, nur in kleinen Schritten gelingt, die oftmals Trippelschritte sind. Angesichts einer Europäischen Union, die in vertikaler wie horizontaler Hinsicht schon heute die grösstmögliche Grosse Koalition ist, die man sich vorstellen kann, sind die Wege komplex und auch verworren,

34 Vgl. Dirk Meyer (Hrsg.), Die Zukunft der Währungsunion. Chancen und Risiken des Euro, Berlin: LIT Verlag, 2012.

35 So ist das gewiss gut gemeinte Plädoyer des Vorstandsvorsitzenden der Allianz SE überschrieben worden: Michael Diekmann, Ermächtigung für einen EU-Finanzkommissar, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 6. Dezember 2012.

36 Zur Bedeutung von politischen Schlüsselbegriffen anhaltend und zeitlos bedeutsam: Karl Dietrich Bracher, Schlüsselwörter in der Geschichte, Düsseldorf: Droste, 1978.

vielschichtig und auch widersprüchlich, lang und auch langatmig. Das alles ist so und wird so bleiben. In den siebzehn Regierungen der Eurozone waren 2013 nahezu vierzig politische Parteien vertreten. In der EU ist die mögliche Addition von ablehnenden oder bedenkenträgender Meinungen zu einem wirkungsvollen, alle miteinander lähmenden negativen Votum immer leichter zu organisieren als eine positive Mehrheit für die "Durchbrüche", von denen Politiker wie Medien bedauerlicherweise immerfort so sprechen als gäbe es in diesen Fragen die grossen Lösungen aus einem Guss und mit einem Schlag. Aus diagnostischen Gründen lohnt es, im Rückblick an zwei Grundsachverhalte zu erinnern:

Erstens, seit den Tagen Walter Hallsteins, des ersten und seither einzigen deutschen EU-Kommissionspräsidenten, ist das Werk der europäischen Einigung ein "unvollendeter Bundesstaat".³⁷ Die EWG ist es bereits gewesen, die EU ist es geblieben und wird es bleiben: der genuine Typus einer weithin dezentral organisierten Föderation, einer Föderation gleichwohl auf dem Wege zu einem immer robusteren gemeinsamen Regierungssystem. Viele Diskussionen verkrampfen sich noch immer in Strukturfragen und vernachlässigen die Prozesse, die in der EU ablaufen - auf der horizontalen Ebene zwischen den Organen der EU sowie auf der vertikalen Ebene zwischen den Organen der EU und den Mitgliedsstaaten. Ich plädiere für den schrittweisen Aufbau einer europäischen Regierung, die stärkere demokratische Legitimität und vor allem stärkere Kommunikation in den europäischen Öffentlichkeiten voraussetzt. Der Weg dorthin wird mit normativen und kontroversen Debatten gepflastert sein, die zum Teil altbekannt sind und doch immer wieder neue Akzentuierungen hervorbringen: dazu gehören semantische Debatten wie die, ob "föderal" nun dezentral oder zentralistisch bedeutet; analytische Debatten, ob nun das deutsche oder das amerikanische Föderalismus-Modell Leitbild sein solle (tendenziell zentralisierter Kompetenzrahmen vs. stärkere Dezentralität); historische Debatten wie die, ob die EU nun die politische Kultur Europas erneuert oder die kulturelle Identität Europas bedroht; machtpolitische

37 Walter Hallstein, *Der unvollendete Bundesstaat. Europäische Erfahrungen und Erkenntnisse*, Düsseldorf/Wien: Econ, 1969; zur weiteren Debatte um die föderale Struktur der EU vgl. Murray Forsyth „The Political Theory of Federalism: The Relevance of Classical Approaches“, in: Brent F. Nelsen/Alexander Stubb (eds.), *The European Union: Readings on the Theory and Practice of European Integration*, Houndmills: Palgrave Macmillan, 2003, Seite 195-214; Kalypso Nicolaidis/Robert Howse (eds.), *The Federal Vision: Legitimacy and Levels of Governance in the United States and the European Union*, New York: Oxford University Press, 2003.

Debatten wie die, welche Ebene und welche Institution welche Kompetenzen im Rahmen des komplexen europäischen Stufenmodells von Regierungs- und Rechtssystem besitzen soll.

Wir werden gewiss auf Jahre weiter zu hören bekommen, dass das Projekt EU am Abgrund stehe, während wir in Wahrheit Zeugen der weitgehenden und immer umfassenderen, dabei gleichzeitig keineswegs widerspruchsfreien und vielfältig unzulänglichen Etablierung einer europäischen Innenpolitik sind. Eine weitere Generation von Wissenschaftlern und Politikern wird sich an diesen Vorgängen abarbeiten. Dabei wird die EU im Kern eine spezifische Föderation mit doppelter Legitimationsbasis und verschränkter Gewalten auf und zwischen mehreren Ebenen bleiben - also gewiss kein Bundesstaat werden und schon gar kein Superstaat, der sie entgegen allen Vorurteilen nie sein sollte. Die EU wird bleiben, was die Verträge sagen: eine Union der Völker und eine Union der Staaten. Wir sollten diesen Begriff so akzeptieren und von den Luftdiskussionen über die Staatlichkeit der EU Abschied nehmen. Dies allein würde Ängste nehmen und unseren Realitätsinn schärfen.

Zweitens, die letzte grosse Krise vor Einführung des Euro hält eine gute Lehre bereit. Nach dem Zerfall des Bretton Woods Systems Anfang der siebziger Jahre des vorigen Jahrhunderts war der erste Plan für die Verwirklichung einer einheitlichen europäischen Währung (Werner-Plan) zunächst tot. Im hektischen Krisenmanagement versuchte jede westeuropäische Volkswirtschaft sich durch Abwertungen gegenüber dem Dollar besser zu positionieren. Dann folgte eine Sanierungsphase mittlerer Reichweite: das Europäische Währungssystem EWS wurde etabliert, ein wenig analog zum heutigen Europäischen Stabilisierungsmechanismus ESM. Damit aber war die "Euro-Sklerose" noch nicht überwunden, die der "Economist" als seinen Beitrag zur europäischen Neologismenbildung ausgemacht hatte. Es bedurfte eines weiten Blicks, einer klarer Vision und eines politischen Führungswillens mit langem Atem: So entstand das Projekt des Binnenmarktes, das Projekt 1992. Im Zeichen der langen Führungsstabilität unter Präsident Mitterrand, Bundeskanzler Kohl und EU-Kommissionspräsident Delors erfand Europa sich neu. Einzelheiten tun hier nichts zu Sache.³⁸ Auch heute und jetzt benötigen wir in der EU ein Licht am Ende des Tunnels, ein konkretes Projekt, das der europäischen Integration ihren Sinn wieder aus einem Zukunftsauftrag gibt.

38 Vgl. hierzu: Ludger Kühnhardt, *European Union - The Second Founding. The Changing Rationale of European Integration*, Baden-Baden: Nomos, 2008 (2. erweiterte Auflage 2010), Seite 156-190.

Dabei reicht es nicht, nur auf politisch-institutionelle Mechanismen zu setzen oder mit rechtsdogmatischer Apodiktik an den Strukturen des Nationalstaates zu messen, was in der Europäischen Union immer eigenen Gesetzen folgen wird. Je mehr die EU ein europäisches Gesellschaftsprojekt wird, umso stärker ist es angezeigt, besser auf die Begriffe zu achten, mit denen wir die Dinge benennen, die unsere Zukunft mitprägen. Und wir wären gut beraten, nach innovativen gesellschaftlichen Instrumenten zu fragen, die identitätsstiftend sein können und der europäischen Innenpolitik zuarbeiten. Fünf Beispiele seien genannt:

1. Zur sprachlichen und damit kommunikativen Normalität in der europäischen Innenpolitik würde es gehören, statt ständig von "Gipfeltreffen" besser davon zu sprechen, dass es sich bei diesen Begegnungen um eine Art grosskoalitionärer Kabinettsitzung handelt. Wie jede anständige Kabinettsitzung in jedem normalen Land der Erde sollten all diese Brüsseler Treffen der Spitzenpolitiker auf allen Ebenen und in allen Ratsformationen konsequent und ausnahmslos morgens um zehn Uhr beginnen und nicht am Abend um siebzehn oder gar neunzehn Uhr. Dies würde die Erwartungsdramatik abbauen, die unweigerlich in diese Treffen hineingelegt wird, so wie sie derzeit inszeniert sind.

2. Staatsrechtler sind immer rasch mit dem Argument bei der Hand, Europa könne keine rechte Demokratie werden, da es kein Staatsvolk gebe, keinen Demos. Um Europas Demokratie voranzubringen braucht es aber keiner fünfبändigen Demos-Dogmatik. Wir haben im Verlauf der vergangenen Jahre erlebt, wie sehr EU-Politik europäische Innenpolitik geworden ist und wie aus dem Friedensprojekt ein Gesellschaftsprojekt geworden ist. Es bräuchte heute einfach ein wenig mehr Phantasie und praktischer Aktivitäten, um die entstandenen Öffentlichkeiten besser zusammenzuführen. Es bräuchte zum Beispiel EU-weit regelmässiger und gemeinsamer Euro-Talkshows in den öffentlich-rechtlichen Fernsehanstalten. Dort sollten Unionsbürger in ihrer Muttersprache miteinander sprechen können, simultan übersetzt, einmal im Monat, neunzig Minuten, zu bester Sendezeit und zu konkreten Themen, die uns längst alle miteinander in der EU bewegen. Was im Europäischen Parlament möglich ist, muss im öffentlich finanzierten Fernsehen auch möglich sein.

3. Die Art und Weise, wie künftig die Wahlen zum Europäischen Parlament durch die Parteien Europas organisiert werden, wird eine gewichtige Rolle spielen bei der Beantwortung der Frage, ob die Risse sich langsam wieder schliessen, die Europas Seele in dieser Krisenzeit erlitten hat, um ein pathetisches Wort von Mario Monti aufzugreifen. Gemeinsame Spitzenkandidaten der führenden Parteien, eine Kombination von Direktwahl-

kreisen und Listenverbindungen mit Kandidaten jenseits der Grenzen ihres Heimatlandes, vor allem aber relevante und aussagekräftige Wahlprogramme würden von Nutzen sein, um dem Projekt Europa wieder politischen Schwung zu verleihen.

4. Warum kann bei den Olympischen Spielen 2016 nicht eine gemeinsame Olympiamannschaft hinter der EU-Fahne ins Stadion von Rio de Janeiro einzuziehen, bevor sich diese dann in die diversen nationalen Teams aufteilt, die separat an den Start gehen und doch schlussendlich in einem Medaillenspiegel summiert werden? Also: gemeinsam marschieren, getrennt siegen. Im Medaillenspiegel der Olympischen Spiele 2012 in London waren fast alle Mitgliedsstaaten der EU vertreten.³⁹ Würden die Medaillen der EU Mitgliedsstaaten aggregiert, so sähe der Medaillenspiegel, den es bereits im Internet nachzulesen gibt, eindeutig aus: Europäische Union 306 Medaillen, davon 92 Gold, 104 Silber, 110 Bronze; USA 104 Medaillen, davon 46 Gold, 27 Silber, 29 Bronze; China 87 Medaillen, davon 38 Gold, 27 Silber, 22 Bronze.⁴⁰ Separiert in unsere nationalen Potentiale zerfließen die Medaillen-Zahlen; verkaufen sich die Völker und Staaten der Europäischen Union unter Wert. Aggregiert, die Kräfte bündelnd, sind die Völker und Staaten der Europäischen Union Spitze.

5. Die Europäische Bürgerinitiative. Mit Artikel 11 hat der Vertrag über die Europäische Union (Vertrag von Lissabon) 2009 dieses Instrument einer sukzessiven Stärkung der transnationalen Demokratie in der EU geschaffen.⁴¹ Seit dem 1. April 2012 können die Bestimmungen des Artikel 11 praktiziert werden. Am 9. Mai 2012 wurde von der Europäischen Kom-

39 Grossbritannien landete auf Platz 3, Deutschland auf Platz 6, Frankreich auf Platz 7, Italien auf Platz 8, Ungarn auf Platz 9, die Niederlande auf Platz 13, die Tschechische Republik auf Platz 19, Spanien auf Platz 21, Rumänien auf Platz 27, Dänemark auf Platz 29, Polen auf Platz 30, Litauen auf Platz 34, Schweden auf Platz 37, Irland auf Platz 41, Slowenien auf Platz 42, Lettland auf Platz 49, die Slowakei auf Platz 59, Belgien und Finnland teilten sich Platz 60, Bulgarien und Estland teilten sich Platz 63, Portugal und Zypern teilten sich Platz 69 und Griechenland landete auf Platz 75 unter Sportlern aus 84 Ländern, die Medaillen gewannen. Österreich, Malta und Luxemburg gingen leer aus in London.

40 Medaillenspiegel Europäische Union, online unter: www.medaillenspiegel.eu

41 "Unionsbürgerinnen und Unionsbürger, deren Anzahl mindestens eine Million betragen und bei denen es sich um Staatsangehörige einer erheblichen Anzahl von Mitgliedstaaten handeln muss, können die Initiative ergreifen und die Europäische Kommission auffordern, im Rahmen ihrer Befugnisse geeignete Vorschläge zu Themen zu unterbreiten, zu denen es nach Ansicht jener Bürgerinnen und Bürger eines Rechtsakts der Union bedarf, um die Verträge umzusetzen. Die Verfahren und Bedingungen, die für eine solche Bürgerinitiative gelten, werden nach Artikel 24 Absatz 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen

mission die erste Europäische Bürgerinitiative registriert: *Fraternité 2020*, eine Initiative zur Stärkung der europäischen Austauschprogramme wie das Erasmus-Programm, von dem bisher nur ein Prozent der europäischen Studenten Gebrauch macht, und der Europäische Freiwilligendienst, dessen Weiterentwicklung in einen europäischen Sozialdienst, in einen europäischen Entwicklungsdienst und in einen europäischen Umweltdienst man sich gut vorstellen könnte.⁴²

Unterdessen sind weitere Initiativen bei der Europäischen Kommission registriert worden, unter anderem zugunsten der Reduzierung der Roaming-Gebühren beim Telefonieren, für ausgedehntere Wahlrechte von Unionsbürgern mit Wohnsitz in einem anderen Mitgliedstaat der EU, für ein Verbot von menschlichen Stammzellen in der Forschung, für eine verantwortungsvolle Müllentsorgung, für eine EU-weite Höchstgeschwindigkeit von 30 Stundenkilometern in Städten, für die Abschaffung von Tierversuchen, für ein einheitliches Schulbildungsmodell in der EU und für die Kündigung des Personenfreizügigkeitsabkommens mit der Schweiz. Über jedes dieser Themen liesse sich füglich streiten, europaweit streiten - und gerade darin liegt die Chance der Europäischen Bürgerinitiative. In einem bestimmten Zeitrahmen müssen eine Million Unterschriften zusammengetragen werden, auf deren Basis die Europäische Kommission dann eine Gesetzesinitiative starten muss gemäss den regulären Prozeduren der EU.

Dieses erste transnationale Instrument direkter Demokratie ist ein Instrument zur Förderung des europäischen Gesellschaftsbewusstseins. Es ist ein Instrument, das nur langfristig und langsam Wirkung zeigen kann. Aber das Initiativverfahren, das die Europäische Kommission dazu zwingt, sich mit einem bestimmten Thema zu befassen, ist ein Sprung nach vorne, hinein in eine EU, die wieder von uns Bürgern getragen und von ihren Möglichkeiten und Chancen hergedacht wird. Hinein in eine EU, in der Sachverhalte wieder politisch und nicht allein finanztechnisch diskutiert werden. Dass dabei durchaus strenge Masstäbe angelegt werden, zeigte der Fall der ersten Zurückweisung einer Initiative durch die Europäische Kommission: Eine geplante Initiative für einen europaweiten Ausstieg aus der Atomenergie wurde nicht durch die Kompetenzen gedeckt, die der EU

Union festgelegt." Vertrag über die Europäische Union, Artikel 11, Absatz 4, online unter: www.eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:115:0047:019:de:PDF

42 Vgl. die Webseite der Initiative: www.F2020.eu

in einer Materie zukommen müssen - die für eine europäische Bürgerinitiative erforderliche Vorbedingung.⁴³

V. Gegenseitige Verantwortung

Die europäische Bürgerinitiative ist - wie die anderen Empfehlungen und Vorschläge - überhaupt kein Allheilmittel. Aber sie sei am Ende dieser Überlegungen erwähnt, weil die Möglichkeiten der europäischen Bürgerinitiative wie die anderen vorher genannten Ideen ein anderes Europabild zeichnen als jenes, das derzeit kreuz und quer durch die EU vor national-populistischen Referenden zittert oder vor zentralisierender Bürokratie warnt. Anders gesagt: Wir Unionsbürgerinnen und Unionsbürger, die wir gerade miteinander mit dem Friedensnobelpreis ausgezeichnet worden sind, haben es selber in der Hand, ob wir das Bewährte bewahren, indem wir es fortentwickeln oder ob wir riskieren, das Erbe leichtfertig zu verspielen, das ein neues Europa aus der Asche seiner Selbstzerstörung in den vergangenen sechs Jahrzehnten hervorgebracht hat. Wir sollten uns für Weitsicht, Zivilcourage und Geduld entscheiden, Tugenden, ohne deren Wirkkraft wir heute nicht mit Dank und Respekt auf Adenauer, de Gasperi, Schuman, Monnet und andere Europäer der Tat zurückblicken würden.

Natürlich hat auch Oswald von Nell-Breuning schon gewusst: "Zuständigkeiten gehören dahin, wo sie am besten ausgeübt werden können. Im Umkehrschluss ergibt sich daraus, dass die inter- und supranationalen Institutionen und Instanzen nichts an sich reißen dürfen, was auf der Ebene der Einzelstaaten oder gar noch darunter sachgerecht erledigt werden kann."⁴⁴ Deutlich und klar definierte Pater von Nell-Breuning das Subsidiaritätsprinzip: "Die Gemeinschaft ist dazu da, um ihren Gliedern hilf-

43 Die andere Vorbedingung betrifft das Quorum an Unterschriften, die zusammengebracht werden müssen: eine Million Unterschriften aus mindestens sieben Mitgliedsstaaten, wobei das Quorum in jedem Mitgliedsstaat das 750fache der Anzahl der Sitze im Europäischen Parlament für dieses Land betragen muss. Für Deutschland bedeutet dies, dass 74.250 Unterschriften aufgebracht werden müssen, für Malta liegt das Quorum bei 3.750 Unterschriften. Vgl. die Webseite der EU unter www.ec.europa.e/citizens_initiative/public/welcome; für eine wissenschaftliche Analyse vgl. Andreas Maurer/Stephan Vogel, die Europäische Bürgerinitiative. Chancen, Grenzen und Umsetzungsempfehlungen, SWP Studie, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, 2009.

44 Oswald von Nell-Breuning, Baugesetze der Gesellschaft. Solidarität und Subsidiarität, a.a.O., Seite 102.

reich zu sein, ihnen Vorteile zu bieten oder Nutzen zu bringen".⁴⁵ Ebenso deutlich definierte er aber auch das Solidarprinzip als die "Gemeinverstrickung", das heisst ein "wechselseitiges Aufeinander-angewiesen-sein".⁴⁶ Heute und morgen geht es in der Europäischen Union um die Balance zwischen diesen beiden Grundsätzen. Nichts könnte zeitgerechter und zeitgemässer sein als die katholische Soziallehre in ihrer Bedeutung für den Fortgang der Europäischen Union.

45 Ebenda, Seite 79.

46 Ebenda, Seite 17.

Die EU und die Kultur der Minderheiten

1. Die EU als Minderheitenkonstrukt

Die in der EU vorherrschende politische Kultur ist von charakteristischen Minderheitenreflexen geprägt - und genau daraus erwächst die Handlungsstärke der Europäischen Union. Diese pointierte und paradoxe Feststellung bezieht sich nicht auf die vielfältigsten Nichtregierungsorganisationen, die um Sympathie, um irgendwelche Rechte oder die Verhinderung irgendeiner Sache buhlen. Es geht um die politischen Kernstrukturen der EU selbst, in denen der Geist des Minderheitengefühls vorherrscht: Es gibt kein Organ der Europäischen Union, das allein auf sich gestellt, also als Minderheit, nicht handlungsunfähig wäre. Es gibt keinen Mitgliedsstaat, der nicht allein auf sich gestellt eine Minderheit in der EU wäre. Es gibt keine politische Partei in der EU, die nicht als Minderheit entscheidungsunfähig wäre, würde sie sich nicht mit anderen zu Koalitionen zusammenschliessen. Entschieden wird in der EU im Konsens und im Modus der Grossen Koalition, weil die Europäische Union die strukturelle Ansammlung von Minderheiten ist. Nur gemeinsam, in einem wie auch immer gearteten Verbund mit anderen – anderen Institutionen, anderen Staaten, anderen Parteien – können in der EU Entscheidungen getroffen werden. Und selbst noch das Bonmot, dass Entscheidungen dann gut seien, wenn die Enttäuschungen gleichmässig verteilt sind, verweist darauf: Die EU ist die Inkarnation einer Minderheitenstruktur. Und das ist gut so, denn es ist Ausdruck der beabsichtigten spezifischen politischen Kultur, die den früheren Zeiten dominanzgeleiteter Hegemonialansprüche in Europa entgegengestellt worden ist. Die EU ist der Triumph des Minderheitenprinzips. Jedenfalls hat sie diese Form der politischen Kultur zum Leitbild ihres Handlungsablaufs erhoben – und damit die klassische Demokratietheorie um eine spezifisch EU-bezogene Note erweitert, europäisiert.

In der klassischen Demokratietheorie – deren Referenzpunkt stets der einzelne, leidlich autarke Staat war, von der antiken polis bis zum modernen Flächenstaat - geht es um Dezsion, um Entscheiden und Handeln, um Mehrheitsinteressen und darum, wie Mehrheiten den Auftrag gestalten, über den sie verfügen. Es geht darum, auf legitime Weise dominieren zu wollen. In Diktaturen wiederum herrscht das Prinzip der Minderheit, aber immer auf Kosten aller anderen, das heisst potentieller Mehrheiten, die

sich indessen nicht zu einem wirkungsvollen Akt der Freiheit der Mehrheit aufbäumen können, weil die perfiden, aber durchaus wirkungsvollen Mechanismen der Diktatur dies verhindern. Die Europäische Union ist nicht nur die Ansammlung von Minderheiten – im Verhältnis zur jeweiligen Gesamtzahl der Unionsbürgerinnen und Unionsbürger, aber auch im Verhältnis zur jeweiligen Gesamtzahl der Mitgliedsstaaten -, die sich zusammenzuraufen suchen. Die politische Kultur der Europäischen Union ist a priori und explizit so gewollt mit dem Werkzeugkasten der psychologischen Reflexe ausgestattet, die für das Verhalten von Minderheiten gelten, ihnen Halt und Sicherheit geben: sich akkommodieren, Kompromisse eingehen, vom anderen herdenken, sich selber klein machen, um nicht anzuecken. Die EU ist ein Minderheitenkonstrukt und damit auf dem Weg, neue, auf die Europäische Union hin bezogene Begriffe des Politischen zu formen: inklusiv, kooperativ, konsensualistisch – was häufig gescholten wird als Inbegriff schwerfälliger und bürokratischer Entscheidungsabläufe, ist in Wirklichkeit das Geheimrezept des Erfolgs der EU. Byzantinismus einmal nicht als Schimpfwort, sondern sogar als eine Tugend verstanden - das zweifellos erklärungsbedürftige Konzept der EU macht die EU unweigerlich zu einem natürlichen Verbündeten aller Minderheiten dieser Welt.

II. Wahrheit, Mehrheit, Minderheiten

Zum eingübten Wesen der Demokratien gehört das Mehrheitsprinzip. Nicht die Wahrheit, sondern die Mehrheit soll entscheiden, lautet das klassische Diktum des konstitutionell gebändigten Verfassungsstaates, der die Gleichheit der Menschen und die Handlungsfähigkeit seiner politischen Institutionen miteinander verbindet. Der Schutz der Minderheiten hat sich hinzugesellt zur Trias einer konstitutionell gebundenen, legitimen und zugleich effektiven staatlichen Ordnung. Es ist der Schutz der Rechte des Einzelnen, der staatliche Herrschaft begründet. Und es ist der Schutz von Minderheiten, die den Einzelnen nicht isoliert stehen lässt gegenüber Mehrheiten, zumal gegenüber machtvollen und numerisch grossen Mehrheiten. Historisch betrachtet, stand am Anfang der europäischen Verfassungsgeschichte die Zurückdrängung des Absolutheitsanspruchs durch Rechtsregeln, die Gruppen schützen und mit ihnen den Einzelnen (Magna Charta 1215). Es folgte eine doppelte Entwicklung, die bis in die Neuzeit anhielt: Der Ausbau des parlamentarischen Regierungssystems mit seinem Recht zur legitimen Herrschaftsausübung einerseits; die Stärkung und sukzessive Weiterentwicklung der Menschen- und Grundrechte des Einzel-

nen, die zu schützen oberster Auftrag des Staates und seiner Ordnungsstrukturen sind, andererseits. Erst zuletzt entwickelte sich die dritte heute weithin akzeptierte Dimension des Demokratiekonzepts, der Minderheitenbegriff und der mit ihm verbundene Gedanke des Minderheitenschutzes. Der Minderheitenbegriff setzte nationalstaatliche Verfasstheit voraus, um sich zu einem eigenständigen Rechtsbegriff zu entwickeln, der Eingang in das Völkerrecht fand. Am Anfang war das Vaterland.

Die Erfordernis, Minderheiten zu einem Gegenstand des Völkerrechts zu erheben, setzte auch die Erkenntnis voraus, dass in bestehenden Staaten minoritäre Gruppen - das heisst in der Minderzahl befindliche Menschengruppen - aufgrund ihrer Sprache, Religion, Ethnie oder Kultur durch die Mehrheitsbevölkerung diskriminiert werden und in besonderer Weise geschützt werden müssen. Erstmals wurde dieser Grundsatz in der Schlussakte des Wiener Kongresses 1815 völkerrechtswirksam: die polnischen Minderheiten in Preussen, Österreich und Russland wurden als solche unter einen besonderen Schutz innerhalb dieser drei Grossstaaten gestellt. In den Friedensverträgen nach Ende des Ersten Weltkrieges wurde das System des Minderheitenschutzes entschieden erweitert: Die Pariser Vorortverträge (Versailles, Trianon, Sèvres, Neuilly) statuierten Minderheitenrechte, da die verschiedenen Grenzveränderungen in Europa es erforderlich gemacht hatten, kulturelle, sprachliche und teilweise auch politische Rechte von nationalen Minderheiten zu schützen. Im Zentrum stand zumeist die Frage nach der öffentlichen Nutzungsmöglichkeit der Muttersprache, sei es in der Schule oder beim Umgang mit Behörden. Die Frage gemeinschaftlich ausgeübter kultureller und politischer Rechte wurde ebenfalls aufgenommen. Der Minderheitenschutz scheiterte indessen in den meisten Fällen daran, dass die Staaten mit einer Mehrheitsbevölkerung im Zeichen der vorherrschenden nationalistischen Gesinnung restriktiv gegenüber ihren jeweiligen Minderheiten blieben oder diese sogar konsequent ausgrenzten und verfolgten. Das Diskriminierungsverbot gegenüber Minderheiten fand schliesslich auch Eingang in die nach dem Zweiten Weltkrieg geschlossenen Verträge, blieb aber weiterhin nur sehr begrenzt wirksam im durch den Ost-West-Konflikt geteilten Europa.

Im weltweiten Kontext suchten nach dem Zweiten Weltkrieg die neu gegründeten Vereinten Nationen den Schutz nationaler, sprachlicher und kultureller Minderheiten durch eine konsequente Weiterentwicklung des individuellen Menschenrechtsschutzes zu garantieren. In diesem Geiste wurde 1948 die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte formuliert: Wo die Grundrechte eines jeden Menschen geschützt sind, sind auch die Rechte von Bevölkerungsgruppen geschützt. Der Ost-West-Konflikt verlief pa-

rallel zur globalen Ausbreitung des Konstruktes „Nationalstaat“ im Zeichen der Dekolonialisierung. Fast überall auf der Welt stellte sich fortan ein ähnliches Problem: die Bekämpfung der Diskriminierung von Ethnien, Sprach-, Kultur- und Religionsgruppen. Vaterland und Muttersprache standen nicht immer friedlich beieinander; gelegentlich wurden sie gar zu verfeindeten Rivalen. Der Pakt über bürgerliche und politische Rechte, den die Vereinten Nationen 1966 verkündeten, erklärte den Gebrauch und Schutz der eigenen Sprache, sowie der Religion und Kultur von Minderheiten zu einem schutzwürdigen Menschenrecht.

Ausgehend von westlichen intellektuellen Diskussionen und soziologischen Entwicklungen wurde im Verlauf der zweiten Hälfte des zwanzigsten Jahrhunderts der Minderheitenbegriff über seine politische und kulturelle Dimension als Schutzschild im Nationalstaat hinaus erweitert. Er umfasste zunehmend die Anliegen gesellschaftlicher Minderheiten, die sich in Abgrenzung gegenüber der Identität und Lebensweise von Mehrheiten als schutzbedürftig ansehen und als solche in ihrer Rechtsstellung gestärkt werden wollen. Fragen der sexuellen Identität von Menschen wurden zum besonders leidenschaftlich diskutierten Thema in den meisten westlichen Ländern. Kontroversen – vor allem um den Familienbegriff – konzentrierten sich dabei auf die Frage nach dem Verhältnis von Einzelrechten im Sinne des Nichtdiskriminierungsgebotes gegenüber Gruppenrechten im Sinne von Gleichstellungsansprüchen gegenüber der Mehrheitsorientierung in einer Gesellschaft. In ausserwestlichen Kulturen wurden und werden diese Diskussionen teilweise sehr anders geführt.

Die Frage des politischen Minderheitenschutzes gewann im Kontext des durch den Ost-West-Konflikt geteilten Europa erstmals im Rahmen der Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) an Bedeutung und behielt diese Bedeutung auch über die Beendigung des Ost-West-Konfliktes hinaus („Kopenhagener Abschlussdokument über die menschliche Dimension“ 1990). Minderheitenkonflikte in Osteuropa, aber auch regionalistische Bewegungen in den Ländern der EU zeigten, dass das klassische politische Minderheitenthema im Sinne nationaler Minderheiten in Europa keineswegs überwunden war. Seit den neunziger Jahren befasst sich auch der Europarat zunehmend mit Minderheitenfragen ("Europäische Charta der Regional- oder Minderheitensprachen" 1992; „Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten“, 1995). Den Beschlüssen von KSZE und Europarat mangelte und mangelt es an verbindlichen Sanktionsmechanismen, die im Konfliktfalle zur Anwendung der Minderheitenschutzregeln herangezogen werden könnten.

In Europa werden mehr als dreihundert Volksgruppen gezählt (bei heute 47 Staaten, die Mitglied des Europarates sind). Diesen Volksgruppen gehören über einhundert Millionen Menschen an, woraus folgert, dass fast jeder siebte Europäer (wenn man Russen und Türken zu Europa rechnet, dazu die Kaukasus-Völker in den Staaten, die dem Europarat angehören) einer Volksgruppe angehört, aber nur 47 Völker ihren eigenen Staat haben. Die Mehrheit der Volksgruppen im heutigen Europa ist in Mitteleuropa und in Osteuropa angesiedelt, den klassischen Räumen der Kulturnationen. Aber auch Staatsnationen wie Frankreich, Grossbritannien oder Spanien haben immer wieder Bedenken angemeldet, Rechte von Minderheiten zu akzeptieren, die ihrem unitaristischen Verständnis von Staat und Nation zuwiderlaufen. Die Probleme in Schottland und Katalonien, aber auch in Nordirland und auf Korsika liefern Anschauungsmaterial. In föderalen Staaten wiederum (Deutschland beispielsweise in Bezug auf Sorben und Friesen) wird immer wieder ein Konfliktpotential festgestellt zwischen dem Gleichheitsgrundsatz, der auch für Minderheiten gilt, und den spezifischen Schutzforderungen von einheimischen Minderheiten.

III. Menschenrechte und Minderheitenschutz

Der Vertrag von Lissabon der Europäischen Union definiert den normativen Auftrag der Europäischen Union:

„Die Werte, auf die sich die Union gründet, sind die Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und die Wahrung der Menschenrechte einschliesslich der Rechte der Personen, die Minderheiten angehören.“ (Artikel 2)

Diese dezidierte Verknüpfung von Menschenrechten und Minderheitenschutz ist ein augenfälliges Charakteristikum der Europäischen Union und ihres Rechtsverständnisses. Seit den neunziger Jahren hat die EU sich mit Fragen des Minderheitenschutzes befasst. Die Kopenhagener Kriterien für die Aufnahme neuer EU-Mitglieder haben 1993 erstmals das Prinzip des Minderheitenschutzes zu einem Aufnahmekriterium in der EU erhoben. Der Amsterdamer Vertrag (in Kraft seit Mai 1999) hat die bei einem EU-Ratstreffen in Kopenhagen vereinbarten Kriterien erstmals in das EU-Primärrecht aufgenommen.

Die Europäische Union setzt sich für Minderheiten ein – Minderheitensprachen, soziale Minderheiten, kulturelle, religiöse und politische Minderheiten. Im Einzelnen erklärt sich dieses Engagement der EU nicht nur

aus der Sache selbst, um die es jeweils geht. Dieses Engagement der EU gehört zu ihrer zweiten Haut, denn die EU selbst ist ein Minderheitenphänomen in Bezug auf das ihr zugrundeliegende und sich beständig weiter entwickelnde Politikverständnis. Die EU ist die Antwort auf den Dominanzanspruch der Nationalstaaten mit ihren seinerzeitigen Monopolisierungsansprüchen gegenüber jedweder Abweichung von der nationalen Norm. Minderheiten mussten unter solchen Bedingungen geradezu zwangsläufig zu Opfern des Nationalismus und jeder Form von antipluralistischem Homogenisierungsbestreben werden. Der Nationalstaat ermöglichte seine eigene Übertreibung und Zerstörung. Die EU als Antwort auf diese Exzesse des nationalistischen Zeitalters war von Anbeginn an - und gleichsam intuitiv - von hoher Sensibilität gegenüber Minderheiten erfüllt; in gleicher Weise waren und sind die verantwortlichen Akteure der EU in den leitenden Organen der EU geleitet von dem Bemühen, die Würde eines jeden Menschen zu schützen und zu pflegen.

Dieses Politik-Verständnis fand zunächst und über lange Zeit seinen Ausdruck in den funktionalistischen Formen der Integration, die über die sektorspezifische Zusammenführung der Potentiale von Kohle und Stahl schrittweise zum gemeinsamen Markt ausgedehnt wurde. Nur vordergründig ging es allein um Prozeduren des Wirtschaftsablaufs. In Wahrheit ging es auch schon in Zeiten der EWG und der EG immer um die Suche nach Antworten auf die Frage, ob und in welcher Weise Mechanismen errichtet werden können, die jeden vor jedem in Europa dadurch schützen, zum Opfer einer Mehrheit zu werden, indem alle miteinander zu neuen gemeinsamen Zielen zusammengeführt werden. So funktioniert die EU bis heute.

Dass die Anpassungen, die mit der Aufnahme post-kommunistischer Staaten an die EU gestellt wurden, sich deutlich von den vorherigen Herausforderungen unterscheiden, zeigt auch der Blick auf die Minderheitenthematik. Sie wurde erweitert um die komplexen Fragen, die sich an Rechtssysteme in EU-Mitgliedsstaaten immer dann richten, wenn Menschenrechte oder auch Minderheitenrechte in der einen oder anderen Form unterlaufen werden. Dass die post-kommunistischen Staaten in besonderer Weise anfällig sein können für Zustände, die sich aus der Labilität ihrer politischen Kultur ebenso speisen wie aus der Schwäche noch nicht konsolidierter Rechtsstaatlichkeit, ist seit der EU-Osterweiterung immer wieder thematisiert worden. Dabei darf nicht darüber hinweggesehen werden, dass die Grundproblematik des Verhältnisses von Mehrheitsgesellschaft, Minderheitenschutz und individuellen Menschenrechten in allen Rechts- und Verfassungsstaaten ein Dauerthema bleibt – weil es immer

wieder neu um den Ausgleich zwischen abstrakten Konzepten und konkreten Institutionen geht.

Aus der internen Ausrichtung der Europäischen Union am Schutz des einen vor dem anderen durch die Identifizierung gemeinsamer Ziele und Aufgaben entwickelte sich eine aussenpolitische Orientierung der EU, die danach sucht, weltweit nach gleichem Muster zu verfahren wie im Innern. Bei allem konsequenten Einsatz für Menschenrechte und Minderheitenschutz in aller Welt ist die EU in der Durchsetzung ihrer Ideale weit weniger wirksam als im Innern Europas. EU-Sanktionsmechanismen und Anreize sind in den Aussenbeziehungen der EU weit begrenzter als – bei aller Unzulänglichkeit – dies im Innern der EU gilt oder gegenüber jenen, die als Vollmitglied in die EU streben.

Die Demokratie sieht üblicherweise die Dominanz der Minderheit durch die Mehrheit vor. Mehrheit ist und bleibt die Grundprämisse der demokratischen Handlungsfähigkeit. Aber Minderheitenschutz ist der logische Fortgang des Diskriminierungsverbotes, zumal es jeweils nicht nur eine Minderheit, sondern diverse Minderheiten gibt - und jeder Bürger theoretisch mehreren Minderheiten zugleich angehören kann ohne Teil der Mehrheit zu sein.

IV. Im Kern: die Menschenwürde

Der Anspruch der Europäischen Union, Menschenrechtsschutz und Minderheitenschutz miteinander zu verbinden, wird weiterhin komplizierte und unvermeidlich auch widersprüchliche Konzepte und Konstellationen hervorbringen – wie dies für jedes Bemühen gilt, Ideale und Interessen miteinander auszugleichen. Aber der Ansatz der EU steht, dass nämlich Menschenrechtsschutz im homogenen Rechtsstaat und Minderheitenrechte zusammengehören, zwei Seiten einer Medaille sind. Damit gibt die Europäische Union zumindest eindeutige theoretische Antwort auf ein Bündel von Fragen, die sich seit dem Wiener Kongress gestellt haben: Vaterland und Muttersprache sollen nicht länger in Widerspruch zueinander geraten, sondern für jeden Europäer zum Ausgleich gebracht werden und damit Lebensglück für jeden Einzelnen und alle Minderheiten ermöglichen.

Die Achtung der Menschenwürde – der zentrale Ausgangspunkt der Europäischen Union ist Ausdruck der Erfahrungen der europäischen Geschichte und zugleich ein Bruch mit weiten Passagen dieser Geschichte, in denen Menschenwürde mit Füßen getreten wurde. Recht vor Macht, Kompromiss vor Gewalt, Ausgleich vor Dominanz – dies sind die For-

meln, die in der EU immer wieder bemüht werden. Aber es sind nicht bloss Formeln. Es sind Arbeitsaufträge, zu denen auch der beständige Einsatz für die Rechte von Minderheiten gehört. Fast überall sind wir Menschen irgendwo und irgendwie Teil einer Minderheit. Respekt vor dem Anderen heisst daher nicht nur, Respekt vor seiner Individualität zu haben, sondern auch davor, dass er üblicherweise – so wie wir selbst – zu mehreren Minderheiten und mehr zu Minderheiten als zu Mehrheiten gehört.

Nicht von der Wucht der Mehrheit, sondern von der Subtilität der Minderheit her zu denken, kennzeichnet - wenngleich wohl eher unbeabsichtigt und gleichwohl mit hohem Wert - weite Teile des Politikverständnisses in der EU. Der Minderheitenschutz ist weit mehr als ein programmatischer Anspruch der EU. Das Denken in Kategorien von Minderheiten ist Teil des Mechanismus selbst, aus dem heraus die EU funktioniert – oder eben nicht funktioniert, wenn der Mehrheitswille oder die Macht der grösseren Zahl sich wieder einmal in den Vordergrund schieben und um jeden Preis durchgesetzt werden sollen.

Der kunstvolle Auftrag an die EU besteht darin, ohne dass es ein einheitliches Vaterland und eine einheitliche Muttersprache in der EU gäbe, in der Vielfalt den Einzelnen und in der Einheit die vielen Minderheiten zu schützen. Wo dies gelingt, muss der Vorwurf, die EU sei byzantinisch, nicht bekümmern. Die Einsicht des Sokrates, zu wissen, dass man nichts weiss, ist als Ausdruck selbstverantworteter Bescheidenheit ein guter Kompass für jedes politische Gemeinwesen auch im 21. Jahrhundert. Auch für die EU als starke Vertretung einer Minderheit der Weltbevölkerung.

Gibt es eine politische Philosophie der Europäischen Union?

1. Staatlicher Bezugsrahmen für Herrschaftsbegründung

„Ausgangspunkt der Politischen Philosophie ist der Staatsbegriff“, so heisst es in einem klugen und in Aufbau und Exposition ansonsten bestens gelungenen Lehrbuch zur politischen Philosophie des Bonner Philosophen Christoph Horn. Tatsächlich ist die moderne politische Philosophie verfeinert worden in der Reflexion über den Staat und seine Entwicklung. Aus der politischen Philosophie abgeleitet steht das Monumentalwerk der politischen Ideengeschichte, ein Evolutionsprodukt eben dieser politischen Philosophie.

Eingedenk der historischen Kontingenz der politischen Philosophie konstatiert aber auch Horn, dass die der Staatsphilosophie zugrundeliegende Frage nach den Bedingungen politischer Herrschaft älter ist als der moderne Staat. Fragen nach der Legitimität von Herrschaft, nach dem Ethos des Politischen, aber auch nach den Begründungen und Bedingungen von Rechtsregeln und ihrer Durchsetzung weisen in die Antike. Das Verhältnis von Freiheit und Autorität, von persönlicher Ethik und öffentlicher Moral wird seit den Tagen der griechischen Philosophie, des römischen Rechts und der jüdisch-christlichen Ethik in immer neuen Varianten akzentuiert, dekonstruiert und rekonstruiert.

Es darf also die Frage angeschlossen werden, ob politische Philosophie nicht nur vertikal hinter die Strukturen des modernen Staates zurückreicht, sondern ob sie nicht auch horizontal jenseits der Strukturen des Staates Bedeutung haben kann. Genauer gefragt: gibt es eine politische Philosophie jenseits des Staates und jenseits der Moderne? Gibt es eine politische Philosophie für jenes Geschöpf der Politik, das von Robert Cooper als Inkarnation des postmodernen politischen Denkens interpretiert worden ist? Gibt es eine politische Philosophie der Europäischen Union oder zumindest doch zur Charakterisierung der Herrschaftsordnung in der Europäischen Union? Und lässt sich dann sukzessive auch eine politische Ideengeschichte der Europäischen Union schreiben?

Zur methodischen Einordnung sei noch einmal auf Christoph Horn zurückgegriffen. Er unterscheidet fünf klassische Modelle der Staatsbegründung: