

Keywords: European Union, cultural diversity, supranational organisations, international integration and cooperation, European „hard core“, EU-reform debate 2023

Einleitung

„In Vielfalt geeint“ lautet das Motto der Europäischen Union, das ihre verfassungsrechtliche Grundlage zum Ausdruck bringt: das Streben nach dauerhaftem Frieden und dem Wohlstand ihrer Bürger unter Wahrung der Vielfalt der Kulturen, Traditionen und Sprachen der Mitgliedstaaten. Diese Vielfalt manifestiert sich auf der Ebene der Werte in der Gestaltung des politischen Systems der EU, das heißt konkret in einem Integrationskonzept, das die Heterogenität der Mitgliedsstaaten respektiert, sowie auf der formalen – normativen – Ebene in einer Heterogenität, die sich aus unterschiedlichen Integrationsgraden ergibt (siehe etwa die Gruppe der Staaten mit dem Euro als gemeinsamer Währung). In diesem Artikel liegt das Hauptaugenmerk auf dem ersten Aspekt.

Die Europäische Union entstand den 1950er Jahren in Gestalt von drei Europäischen Gemeinschaften und galt von Anfang an als experimentelles politisches und rechtliches Projekt.² Obwohl sie in ihren Funktionsprinzipien an die Vereinigten Staaten und deren System erinnert, integriert sie auf andere Weise, indem sie auf der Grundlage des Status quo, das heißt der Nationalstaaten und ihrer historischen Gegebenheiten, gemeinsame (z.B. ökonomische und rechtliche) Räume schafft.

¹ Dieser Aufsatz wird auch bald im Sammelband: Izabella Surynt, Hans-Christian Trepte, Igor Kąkolewski (Hg.), *Herausforderung Multikulturalität. Facetten, Verflechtungen, Vielgestaltigein*, Wiesbaden: Harrassowitz Verlag, erscheinen. Die Redaktion des Jahrbuchs Historie dankt dem Autor für seine Zustimmung zum Nachdruck des Aufsatzes.

² Zur Begriffsklärung: Seit den 1950er Jahren existierten drei Europäische Gemeinschaften (EGKS, EWG und EAG), seit 1993 zusätzlich die kraft des Vertrags von Maastricht geschaffene Europäische Union. Im Jahr 2002 endete die EGKS; ihre Aufgaben und Ziele wurden von der EWG übernommen, deren Name 1993 in EG (Europäische Gemeinschaft) geändert wurde. 2009 trat die Europäische Union als Rechtsnachfolgerin an die Stelle der EG.

Das anfängliche Paradigma des innovatorischen Charakters der europäischen Integration

Die internationalen Beziehungen und das ihnen zugrundeliegende Recht basieren in ihrer heutigen Form auf den Grundsätzen des postwestfälischen Systems, wie es sich bis zum Beginn des 20. Jahrhunderts entwickelte. Den Schwerpunkt dieses Systems bildeten und bilden die Nationalstaaten als wichtigste Subjekte und Akteure auf internationaler Ebene. Bei der Gründung der Gemeinschaften nutzten die Staaten zwar in formaler Hinsicht das klassische Instrumentarium (d. h. internationale Abkommen), doch füllten sie diese Form mit innovativem Inhalt: Die Staaten erklärten sich bereit, bestimmte Kompetenzen auf suprastaatliche (EU-)Institutionen zu übertragen. Im Bewusstsein der Ineffektivität der vor dem Zweiten Weltkrieg praktizierten Formen internationaler Zusammenarbeit erkannten, entschieden sich bei der Gründung der Europäischen Gemeinschaften für neue Lösungen und für ein Modell der supranationalen (überstaatlichen) Zusammenarbeit.

Die Supranationalität, die in erster Linie auf der Übertragung von staatlichen Zuständigkeiten an übergeordnete Stellen beruht, ist bis heute das charakteristische Merkmal des Gemeinschaftssystems. Der Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) von 1951 und die Römischen Verträge (1957), d. h. der Vertrag zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft (EAG) und der Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG), waren einer neuen supranationalen Ansatz, mit dem das größte Rechtsexperiment der europäischen Geschichte eingeleitet wurde. Das zur gleichen Zeit unterzeichnete Statut des Europarates (1949) basierte hinsichtlich des Aufbaus seiner Institutionen und Kompetenzen auf dem „alten“ Ansatz der Gleichheit der Staaten und der Einstimmigkeit in allen Entscheidungen, was jedes Mal die Suche nach einem Konsens zwischen allen Staaten des Europarates erforderlich machte.

In rechtlicher Hinsicht mussten die Gemeinschaftsgründer in den 1950er Jahren nicht ganz bei null anfangen. In einem gewissen Maße griffen sie auf Lösungen aus früheren internationalen „Experimenten“ zurück.³ Die Entscheidung zur Schaffung unabhängiger

³ Bruno de Witte, *The European Union as an international legal experiment*, in: Gráinne de Burca u. a. (Hg), *The Worlds of European Constitutionalism*, Cambridge 2012, S. 22.

internationaler Organisationen, denen die Gründungsmitglieder Aufgaben von gemeinsamem Interesse übertragen, war bereits Mitte des 19. Jahrhunderts getroffen wurden. Damals wurde die Europäische Donaukommission gegründet, die ein breites Mandat hatte und ohne Einbezug der Anrainerstaaten mit den Nutzern der Donau interagierte. In der Zwischenkriegszeit wiederum gab es in bestimmten Teilen Europas Versuche einer supranationalen Verwaltung, die zur Entschärfung von Konflikten zwischen widersprüchlichen nationalistischen Ansprüchen beitragen sollten: Das Saarland, Danzig oder Oberschlesien sind die bekanntesten völkerrechtlichen Experimentierfelder dieser Zeit.⁴

Die Integrationsprozesse bildeten sich in den spezifischen politischen Realitäten der Nachkriegszeit und in einem besonderen, krisenhaften wirtschaftlichen Umfeld heraus und hatten konkrete Zwecke wie etwa die Verhinderung eines Kriegs zwischen den an der wirtschaftlichen Integration beteiligten Ländern. Die ursprünglichen Ziele (und Errungenschaften) der Europäischen Union, wie die Sicherung des Friedens auf dem Kontinent oder die wirtschaftliche Entwicklung, erreichen die Menschen inzwischen nicht mehr oder wurden nicht verwirklicht.⁵ Deshalb muss die EU sich weiterentwickeln und verändern.

Die Einzigartigkeit der EU beruht nicht nur auf der supranationalen Methode, sondern auch auf der Form der Integration, die unmittelbar dem einzelnen Bürger zugutekommt. Gerade die Einführung der EU-Staatsbürgerschaft 1992 und ihre inhaltliche Ausgestaltung in Form von Rechten, die unmittelbar aus der EU-Gesetzgebung ableiten, macht sie heute zu einem weltweit einzigartigen Konstrukt. Einzigartig ist auch die Form der Legitimierung der Integration – von der klassischen Legitimierung durch den Willen der Mitgliedsstaaten bis hin zur absolut untypischen Legitimierung durch den Willen ihrer Bürger, die gleichzeitig Bürger der Mitgliedsstaaten sind. Diese Synergie zwischen dem internationalen Rechtsgefüge und den Bürgern als ihren unmittelbaren Nutznießern verleiht der EU gegenwärtig eine Ausnahmestellung.

⁴ Robert Grzeszczak, *Teorie integracji europejskiej*, in: Andrzej Wróbel (Hg.), *System Prawa Unii Europejskiej*, Bd. 1. Warszawa 2020, S. 1.

⁵ Robert Grzeszczak, *Dylematy ustrojowe Unii Europejskiej jako ambitnego eksperimentu prawnomiedzynarodowego*, in: Bartłomiej Krzan (Hg.), *Ubi ius, ibi remedium. Księga dedykowana pamięci profesora Jana Kolasy*, Warszawa 2016, S. 185.

Vielfalt und Integration von Völkern und Kulturen – Licht und Schatten

Das Wörterbuch definiert „Vielfalt“ als Eigenschaft einer Gruppe von Subjekten derselben Art, deren Elemente sich in mehrfacher Hinsicht voneinander unterscheiden.⁶ Je nach Kontext wird diese Definition sehr auf verschiedene Weise interpretiert. Im Falle der Europäischen Union wird Vielfalt als Wert, Strukturprinzip und Verpflichtung zur Achtung der Verschiedenheit der Mitgliedsstaaten verstanden. Der Begriff verbindet sich auch mit dem unterschiedlichen Integrationsgrad der Staaten innerhalb der EU. Alle diese Auslegungen des Vielfaltsbegriffs sind jedoch miteinander verbunden.

Der Begriff der Integration (wirtschaftlich, politisch, rechtlich) umfasst ein breites Spektrum von Aktivitäten, von gewöhnlicher Zusammenarbeit bis zur völligen Vereinheitlichung, wobei die in ihm enthaltenen Elemente der Vollständigkeit und Einheit komplexere Optionen nicht ausschließen, sondern vielmehr implizieren. Er bezieht sich in erster Linie auf die Art und Weise, in der unabhängige heterogene Elemente sich zu einem erkennbaren Ganzen zusammenschließen und wechselseitig aufeinander einwirken.⁷

Eine vielfältige Union durch unterschiedliche Grade der inneren Integration

Die Unterschiede in der historischen Erfahrung, aber auch in den wirtschaftlichen und sozialen Bedingungen der Mitgliedstaaten führten dazu, dass die Vielfalt dazu diente, die unterschiedlichen Präferenzen der Mitgliedstaaten hinsichtlich der sich vertiefenden europäischen Integration in Übereinklang zu bringen. Im Falle der EU handelt es sich also um eine integrierte Vielfalt. Mit anderen Worten: Es lässt sich eine Vielzahl von Unterschieden zwischen Spanien und Polen, Deutschland und Zypern feststellen. Das liegt

⁶ Eintrag „różnorodność“, in: *Wielki Słownik Języka Polskiego*, <https://wsjp.pl/haslo/podglad/46588/roznorodnosc> (20.06.2024)

⁷ Mauro Cappelletti u. a., *Integration Through Law: Europe and the American Federal Experience – A General Introduction*, in: *Integration Through Law*, Bd. 1: *Methods, Tools and Institutions*, Bd. 1: Mauro Cappelletti u. a. (Hg.), *A Political, Legal and Economic Overview*, Berlin 1986, S. 12.

daran, dass der Prozess der Vereinheitlichung hinter dem fortgeschrittenen Grad der Integration zurückbleibt. Dies ermöglicht es den Ländern, in ihrer Vielfalt vereint zu sein. Jedoch resultieren daraus strukturelle Probleme, erhebliche Unterschiede im Agieren in einer Reihe von Politikbereichen, unterschiedliche Perspektiven und Interessen, Konflikte und Konkurrenzdenken.

In einem sehr grundlegenden Sinne differenziert sich die europäische Integration, sobald auch nur ein Mitgliedstaat nicht vollständig in einem gemeinsamen Politikbereich mitwirkt. Je mehr Politikbereiche dies betrifft, desto stärker ist die EU vertikal differenziert; je mehr Mitgliedstaaten auf eine weitere Vertiefung verzichten, desto stärker ist sie horizontal differenziert.⁸

Die unterschiedlichen Integrationsgrade unter den Mitgliedstaaten sind seit Jahren eine Tatsache. Von Anfang wurde diesem Phänomen mit verschiedenen konzeptionellen Ansätzen zu begegnen versucht. Die meisten Konzepte wie „Europa der verschiedenen Geschwindigkeiten“, „Europa à la carte“, „Variable Geometrie“, „Kerneuropa“ oder „Europa der konzentrischen Kreise“ beschreiben im Großen und Ganzen bestehende Formen der Differenzierung und betonen den politischen Aspekt der Flexibilität, wobei die positiven und negativen Akzente unterschiedlich verteilt werden. Die einen betonen, wenn auch mit unterschiedlichen Zeitperspektiven, die Notwendigkeit und Bedeutung der Verwirklichung der gemeinsamen Integrationsziele, die anderen legitimieren die Wahl zwischen verschiedenen Integrationsmodellen.

Es ist jedoch eine offene Frage, ob das Bekenntnis zur Einheit in der Vielfalt für jeden Integrationsbereich gelten sollte. Es scheint, dass das hehre Motto der Union in vielen Fällen im Widerspruch zu den Erfordernissen und Herausforderungen der Integration steht, z. B. bei der Währungsintegration, wofür es heutzutage zahlreiche Beispiele gibt (Verteidigungsfragen oder die Einhaltung der in Artikel 2 EUV postulierten Werte der Union einschließlich der Rechtsstaatlichkeit). In der EU ist ein starker Konflikt zwischen ökonomischen und marktliberalen Imperativen und der Regulierungsmacht der Politiker bei häufiger inhaltlicher Schwäche zu beobachten. In-

⁸ Frank Schimmelfennig, u. a., *The European Union as a system of differentiated integration: interdependence, politicization and differentiation*, in: *Journal of European Public Policy* 22:6, 2015, S. 764-782.

folgedessen kann man von einem Konflikt zwischen dem rechtlichen und dem politischen Diskurs in der EU sprechen. Das Recht *an sich* war und ist eine gesellschaftliche Institution mit außergewöhnlichem Integrationspotenzial, das es dem Regelsystem des juristischen Diskurses verdankt, welches im Gegensatz zum politischen Diskurs leichte Übergänge von abstrakten Begriffen zur Situation konkreter Individuen ermöglicht und so dessen Schwächen aufzeigt.⁹

Eine verstärkte Zusammenarbeit dient einerseits einer dynamischeren Integration, andererseits widerspricht sie dem Solidaritätsgedanken. Das sind die Paradoxien der europäischen Integration. Es gibt die Auffassung, dass dieses Prinzip den Kulminationspunkt der Tendenz zur Differenzierung der Integrationsprozesse darstellt.¹⁰ Die Bedeutung einer verstärkten Zusammenarbeit ist mit den jüngsten EU-Erweiterungen und der damit einhergehenden stärkeren wirtschaftlichen und rechtlichen Ausdifferenzierung zwischen den EU-Mitgliedstaaten gewachsen. Negative Erfahrungen mit Initiativen zu einer verstärkten Zusammenarbeit außerhalb des EU-Rechtsrahmens waren der Grund für die Verankerung dieses Prinzips im Europäischen Vertragsrecht. Andererseits besteht die reale Gefahr seiner Instrumentalisierung und damit einhergehend einer inneren Fragmentierung der EU. Deshalb wurde die Aufnahme einer verstärkten Zusammenarbeit an zahlreiche Bedingungen geknüpft, die sie in ein recht starres Korsett zwängen. Die verstärkte Zusammenarbeit ist jedoch weiterhin eher Experiment als bewährtes Instrument der Zusammenarbeit von Staaten. Eine über die EU hinausreichende Manifestation ist die sogenannte Schengen-Methode.¹¹ Sie besteht darin, dass eine Gruppe von EU-Mitgliedstaaten integrationsrelevante Angelegenheiten, die teilweise in die Zuständigkeit der EU fallen, aber außerhalb des EU-Rechtsrahmens liegen, in Form von separaten völkerrechtlichen Verträgen regelt. Das bekannteste Beispiel ist das Schengener Abkommen von 1985, von dem sich die Bezeichnung Schengen-

⁹ Jürgen Habermas, *Faktyczność i obowiązywanie. Teoria dyskursu wobec zagadnień prawa i demokratycznego państwa prawnego*, übers. v. Adam Romanuk, Warszawa 2005, S. 92 ff.

¹⁰ Monika Szwarc-Kuczer, *Komentarz do art. 326 TFUE*, in: Andrzej Wróbel (Hg.), *Komentarz. Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, Bd. III, Dagnara Kornobis-Romanowska/Justyna Łacny (Hg.), Warszawa 2012, S. 937.

¹¹ Jan Barcz, *Traktat z Lizbony. Wybrane aspekty prawne działań implementacyjnych*, Warszawa 2012, S. 41 ff.

Methode ableitet. Das Streben nach einer Zusammenarbeit von Mitgliedstaaten außerhalb des EU-Rahmens ist jedoch eine Gefahr für den Zusammenhalt der EU. Es kann zu einer Zersplitterung der Union führen, auf jeden Fall aber zur Herausbildung eines „harten Kerns“. Bestenfalls führt es zum Ausschluss der EU-Institutionen und der übrigen (nicht der Gruppe angehörenden) Mitgliedstaaten aus dem Entscheidungsprozess.¹²

Am weitesten ausdifferenziert ist der Status der EU-Mitgliedstaaten innerhalb der Währungsunion, in der einige zur Eurozone gehören (Deutschland), während für andere Staaten eine vorübergehende (Polen) und einige wenige weitere eine dauerhafte (Schweden) Ausnahmeregelung gilt. Die unterschiedlichen Ansätze hinsichtlich der Rolle der gemeinsamen Währung und der Bekämpfung von Wirtschaftskrisen in der Eurozone, die von der Bereitschaft zu entschlossenem Handeln bis hin zu extremer Zurückhaltung reichen, sowie die beträchtlichen Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit der Euro-Länder vergrößern die Differenzierung noch zusätzlich.

Anfangs hielten viele die differenzierte Integration für eine vorübergehende Abkehr von der einheitlichen Integration, die andere Staaten dazu bewegen sollte, sich später anzuschließen. In der Tat gab es Fälle, in denen Mitgliedstaaten versuchten, sich den Voreitern anzuschließen, darunter im Juni 2022 der Beitritt Dänemarks zur Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik als Reaktion auf Russlands Angriff auf die Ukraine, doch handelt es sich dabei um Ausnahmen. Die differenzierte Integration hat sich als ständiges Merkmal der sich entwickelnden institutionellen Architektur der EU erwiesen. Infolgedessen bleibt die Europäische Union systemisch heterogen, neben Partikularismus und Kollektivismus existiert eine starke Strömung von Universalismus und Individualismus, was die Paradoxien der Einigung in Vielfalt noch verstärkt.

¹² Jan Barcz, *Konsolidacja grupy euro: umocnienie efektywności Unii czy groźba jej fragmentacji? Aspekty prawne i instytucjonalne*, in: *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, Nr. 2/2011, S. 19.

Die Identität der Staaten in der EU – der Kern der Einheit in der Vielfalt

Die Union versteht sich als weltanschaulich neutraler Herrschaftsverbund, der die bestehende Vielfalt der Staaten unter Wahrung der Menschenrechte achtet. Gemäß Artikel 3 Absatz 3 Unterabsatz 4 EUV achtet die Union den Reichtum der kulturellen und sprachlichen Vielfalt und trägt dafür Sorge, dass das kulturelle Erbe Europas bewahrt und gefördert wird. Die Verpflichtung der EU zur Achtung dieser Werte findet sich auch in Artikel 22 der Charta der Grundrechte und in der Präambel des EU-Vertrags. Diese Bestimmungen gehen sind eine Antwort auf tatsächliche oder potenzielle Befürchtungen, der Integrationsprozess könne zu einer übermäßigen Vereinheitlichung der kulturellen Identitäten der Mitgliedstaaten führen.¹³ Im Prinzip bedeutet diese pathetische Bestimmung, dass die Union in ihrem Handeln die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten fördern und die Maßnahmen der Mitgliedstaaten auf dem Gebiet der Vermittlung von Kultur und Geschichte der europäischen Völker sowie des nichtkommerziellen Kultauraustausch oder des künstlerischen und literarischen Schaffens unterstützt und flankiert.¹⁴

Die Europäische Union ist multikulturell, was sich schon aus ihrer Zusammensetzung ergibt. Die Abschaffung der Binnengrenzen und die Schaffung des Binnenmarktes verstärken per se den Multikulturalismus, der grundsätzlich auf zweierlei Weise begriffen werden kann: deskriptiv und normativ. Im ersten Fall handelt es sich um die Feststellung der Tatsache der kulturellen Vielfalt sowohl in der Welt als auch innerhalb einzelner Staaten, aus der sich aber noch keine normativen Aussagen ergeben. Multikulturalismus kann eine normative Bedeutung erhalten, wenn er mit einer bestimmten Art von Politik oder einer bestimmten Richtung der politischen Philosophie identifiziert wird. Der Multikulturalismus ist ein Komplex von Phänomenen, die in der EU vorkommen. Sie umfassen Individuen, kulturelle Gruppen, Prozesse der Entwicklung

¹³ Agnieszka Soltyś, *Cele Unii Europejskiej*, in: Andrzej Wróbel (Hg., *System Prawa Unii Europejskiej*.), Bd. I, Stanisław Biernat (Hg.), *Podstawy i źródła prawa Unii Europejskiej*, Warszawa 2020. S. 184.

¹⁴ Agnieszka Grzelak, *Komentarz do art. 3 TUE*, in: Dagmara Kornobis-Romanowska/Robert Grzeszczak (Hg.) *Traktat o Unii Europejskiej – Komentarz*, Warszawa 2023, S. 107.

und Universalisierung dieser Gruppen oder Mechanismen der Gestaltung von territorialen, rassischen, ethnischen und auch religiösen Bindungen.¹⁵

Wichtig ist, dass mit dem Verweis auf das europäische Erbe im Vertrag nicht das nationale Erbe der Mitgliedstaaten oder ihrer Gesamtheit angesprochen wird. Der erwähnte Passus „nationalisiert“ das europäische Erbe nicht und gibt es nicht in die Hand etwa von zeitgenössischen populistischen Nationalismen. Im Gegenteil, er europäisiert die nationalen Traditionen, indem er das Gemeinsame in ihnen hervorhebt. Die von der Union geförderte Politik und das Narrativ der Vielfalt, die jeweils die Existenz verschiedener und eigenständiger Nationalkulturen in Europa betonen, können jedoch von den illiberalen Staaten Mittel- und Osteuropas für eine nationale Erinnerungspolitik instrumentalisiert werden. Zur europäischen Tradition gehören auch moralisch dezidiert negativ konnotierte Phänomene wie etwa der Antisemitismus, religiöse Intoleranz, die Ausgrenzung von Fremden oder die Diskriminierung von Frauen, die aber nicht die Quelle der liberalen europäischen Werte bilden.

Und was sagen die Menschen?

Die europäische Integration war anfangs ein Projekt der Eliten, das durch pragmatische Erwägungen und Kompromisse von Politikern auf den Weg gebracht wurde. Sie war also von Anfang an ein politisches Projekt. Infolgedessen wurde die Integration, wie auch die Außenpolitik, in Regierungssalons konzipiert, abseits der Parlamente und der Öffentlichkeit. Auf diese Weise entwickelte die EU einen eigenen „modus operandi“ oder „code of action“, der bis heute praktiziert wird. Er basiert auf der Vermischung und Verknüpfung der Zuständigkeiten der Union und der Mitgliedstaaten (*Kompetenzverflechtung*) sowie auf einer geringen Entscheidungsautonomie der Ebenen des EU-Systems (Gemeinschaftsebene und Ebene der Nationalstaaten).¹⁶ Ihr Handlungsmodell bestand vor allem in einer Politik der vollendeten Tatsachen, die öffentliche

¹⁵ Wioletta Jedlecka, *Wielokulturowość w procesie integracji europejskiej*, in: *Przegląd Prawa i Administracji* LXXXVI, Wrocław 2011, S. 86-87.

¹⁶ Franz Scharpf, *Optionen des Föderalismus in Föderalismus in Deutschland und Europa*, Frankfurt 1994, S. 14 ff.

Debatten obsolet machte. Jean Monnet vertrat ausdrücklich die Ansicht, solange die Menschen nicht bereit seien, die Integration zu unterstützen, solle man sie vorantreiben, ohne der Öffentlichkeit allzu viel davon zu erzählen.¹⁷

Da die Integration unbestreitbaren wirtschaftlichen Nutzen brachte, verwandelte sich ihre politische Motivierung mit der Zeit in eine wirtschaftliche. Die ersten beiden Jahrzehnte des Bestehens der Gemeinschaften (1945-1975) sind als Zeit des Wohlstands bekannt. Sie fielen mit einer Periode des globalen wirtschaftlichen Aufschwungs zusammen. In der Folge gelang es glänzend, das Projekt der politischen Eliten mit dem Nutzen für die Gesellschaften zu verbinden, während im Namen der Effizienz die Diskussion über den (un)demokratischen Charakter des Integrationsprojekts abgeschnitten wurde.¹⁸

Es ist eine offene Frage, ob sich in der Europäischen Union ein *demos* gebildet hat oder bilden wird, der die Integration unmittelbar legitimiert und ihren Umfang bestimmt. Viel Stoff zum Nachdenken bietet nicht nur der mit großer gesellschaftlicher Unterstützung vollzogene Bruch der Gemeinschaftsregeln in Polen und Ungarn, sondern auch der stürmische Verlauf der Diskussion um die EU-Reform im Jahr 2023.

Ein postmodernes Rechtsexperiment – in vollem Gange

Die sozialen und wirtschaftlichen Beziehungen sowie ihnen nachfolgende Welt des Rechts haben sich in den letzten Jahrzehnten in beispielloser Weise verändert und in den sozialen, wirtschaftlichen und rechtlichen Systemen immer komplexere Konstrukte und Institutionen hervorgebracht, seien sie national, regional oder international, supranational oder sogar postnational. Die Gründung der Europäischen Union ist Teil dieses Prozesses. Trotz der seither verstrichenen Zeit gilt weiterhin Jacques le Goffs Auffassung, Europa sei sowohl Vergangenheit als auch Zukunft, aber auch der Zweifel, ob dieses alte Europa den Anforderungen der modernen Welt

¹⁷ Giorgio Ross, *Jacques Delors and European Integration*, London 1995, S. 194, Zitat von J. Monnet: „Since the people aren't ready to agree to integration, you have to get on without telling them too much about what is happening.“

¹⁸ Giandomenico Majone, *Europe as the Would-be World Power*, Cambridge 2009, S. 43-45.

gerecht zu werden vermag. Ist sein reifes, wenn auch im Verhältnis zu den Nationalstaaten noch junges Alter eine Quelle der Stabilität oder eher der Schwäche? Wird sein Erbe ihm dabei helfen, sich in der Moderne zu behaupten?¹⁹

Neue Probleme verstellen die Weichen der alten Perspektiven, und – was vielleicht noch wichtiger ist – es eröffnen sich neue Perspektiven, die uns ermöglichen, verschiedene Handlungsoptionen zu erblicken.²⁰ Die Finanzkrise in der Eurozone und mehr noch der Verlauf der COVID-Pandemie und der Krieg in der Ukraine haben das Problem des Erhalts der Einheit der Europäischen Union und der Neubewertung der Rolle der Vielfalt im Integrationsprozess erneut auf die Tagesordnung rücken lassen.

Die genannten Krisen haben das grundlegende Problem bei der Umsetzung der europäischen Integration – das gegenseitige Misstrauen innerhalb der EU – noch verschärft und beschädigen das Gefühl einer europäischen Schicksalsgemeinschaft. Die visionären Theoretiker der europäischen Integration des letzten Jahrzehnts, das heißt Joseph Weiler, Jürgen Habermas, Fritz Scharpf und Giandomenico Majone, präsentieren Lösungen für Europa, die ihm Legitimität verschaffen könnten, zumal unter den Bedingungen von Vertrauensschwund und nationalem Populismus in den Mitgliedsstaaten (in Ungarn, Polen oder den Niederlanden). Wie die EU bei vielen Gelegenheiten erlebt hat, sind Krisen ein hervorragendes Sprungbrett, um Maßnahmen zu ergreifen, die unter anderen (ruhigeren) politischen und wirtschaftlichen Gegebenheiten nicht geschlossen worden wären. Der neue Reformprozess scheint 2023 unter genau solchen Umständen eingeleitet worden zu sein.

Seit den Anfängen der Union wurden zahlreiche Maßnahmen zur Krisenbewältigung ergriffen. Man kann sie einteilen in solche, die

¹⁹ Jacques Le Goff: „Europa ist Vergangenheit und Zukunft zugleich. Seinen Namen hat es vor zweieinhalb Jahrtausenden erhalten, und gleichwohl befindet es sich noch im Zustand des Entwurfs. Kann das alte Europa eine Antwort auf die Herausforderungen der modernen Welt geben? Ist sein Alter Ursprung für Stabilität oder Ursache für Schwäche? Befähigt es sein Erbe, sich in der Moderne zu behaupten?“ zitiert nach Joachim J. Hesse, *Institutioneller Wandel in Europa als Bestandsicherung und Konsolidierung*, in: Dieter Grimm u. a., *Zur Neuordnung der Europäischen Union. Die Regierungskonferenz 1996-97*, Baden-Baden 1997, S. 93.

²⁰ Jürgen Habermas/Wojciech Kaute (Hg.), *Demokracja, liberalizm, społeczeństwo obywatelskie. Doktryna i myśl polityczna*, Katowice 2004, S. 211.

auf eine möglichst schnelle Wirkung abzielen (Ad-hoc-Maßnahmen), und solche, die darauf angelegt waren, die EU gegen künftige Krisen abzusichern (langfristige Maßnahmen). Sie alle liefen auf den Versuch hinaus, die Wirtschaft zu beleben.²¹ Doch in einer Situation, in der das Wesen des Integrationsprozesses bedroht ist, wird deutlich, dass Vielfalt oft zu sehr unterschiedlichen Lösungsansätzen führt. Die einen betonen die Notwendigkeit einer größeren Unabhängigkeit der EU-Mitgliedstaaten und wünschen sich eine stärkere die Rolle des Nationalstaates bei der Bewältigung der Krise. Die anderen verweisen auf die Vorteile einer Bündelung der Anstrengungen und auf den Vorteil eines kollektiven, trotz allem von nationalen Partikularinteressen unabhängigen Agierens. Es scheint, dass in der Krise sowohl die Verfechter einer starken und möglicherweise vollständigen Integration als auch die Befürworter einer Rückkehr zu einem „Europa der Vaterländer“ ihre Positionen festigen und mit weiteren Argumenten untermauern. Keiner der beiden Seiten kann die Stichhaltigkeit ihrer Argumente abgesprochen werden.²²

Im Endeffekt wird damit die Frage nach dem Endpunkt der Integrationsprozesse in Europa wieder virulent. Letztlich also die Frage, welches Ziel erreicht werden soll und mit welchen politischen, rechtlichen und ökonomischen Instrumenten dies am besten gelingen kann. Nach einem halben Jahrhundert des Bestehens der Union wissen wir jedoch mehr oder weniger, dass sich diese Frage nicht mehr an die Salons der politischen Elite, sondern an die Bürger richtet. Vielleicht ermöglicht gerade die reale Bedrohung ihrer Existenz ein breites Nachdenken und eine echte Demokratisierung der Strukturen der Europäischen Union. In der Geschichte der europäischen Integration hat sich oft gezeigt, dass etwas, was für die politische Elite nur ein Mittel zur Realisierung weiterreichender und kühnerer Veränderungen war, für die Gesellschaften das Maximum des Akzeptierbaren darstellte.²³

²¹ Niamh Moloney, *EU Financial Market Regulation after the Global Financial Crisis: "More Europe" or More Risks?*, in: *Common Market Law Review* 2010, S. 1317 ff.

²² Robert Grzeszczak, *Global Role of Europe and Common Foreign and Security Policy – from words to reality*, the Natolin European Centre, Warsaw 2013, S. 102.

²³ Robert Grzeszczak, *Legitymizacja demokratyczna Unii Europejskiej. Ewolucja procesu legislacyjnego i rola parlamentów narodowych*, in: Jerzy Kranz (Hg.), *Souverenność i ponadnarodowość a integracja europejska*, Warszawa 2006, S. 20.

Abstract

The European Union is a complex, compartmentalised and multi-faceted organisation, albeit an integrative one. It attempts to unite 27 different economic, political, cultural, social and legal traditions. The Union reflects the diversity of legal and political modernity forms, but does not break with the paradigm of the modern state with its independent constitutional structure. The European Union has become a halfway between a supranational organisation and a federation. Like in a laboratory, it generates bold and new, specific and unique solutions, not all of which, however, might lead to the expected success.