

Was für ein Verlust für Europa! Eine knappe Mehrheit der Briten hat gegen die Mitgliedschaft ihres Landes in der EU gestimmt. Das Referendum setzt der heftigen Debatte keinen Schlusspunkt – ganz im Gegenteil. Eine stimmenreiche Petition und große Demonstrationen fordern eine neue Volksabstimmung. Manche betonen, das Referendum sei nicht bindend, der Brexit nicht besiegelt. Schottland denkt (abermals) über den Austritt aus Großbritannien nach, um in der EU zu bleiben. Die gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und rechtlichen Folgen eines Brexits wären in der Tat erheblich. Der freie Handel und weitere Errungenschaften der EU stehen auf dem Spiel. Viele Verträge mit britischen Vertragspartnern beruhen auf europäischem Recht – ihre Zukunft ist nun ungewiss. Eines ist klar: Die Trennung wäre mühsam und riskant. Aber der Brexit muss nicht das letzte Wort sein. Ohnehin drängt die grundlegende Frage nach der Zukunft der europäischen Integration.

In der Mitte des letzten Jahrhunderts hat sich die öffentliche Gewalt neu organisiert. Staaten, die gegeneinander Krieg führten, schlossen sich zusammen, um Frieden zu sichern, Freiheiten durchzusetzen und Wohlstand zu mehren. Elementare Anliegen des Rechts werden seitdem mit überstaatlichen Instrumenten verfolgt – eine historische Errungenschaft. Gegenwärtig wird die EU aber kaum als Friedens- und Freiheitsprojekt, sondern mehr als Quelle der Überregulierung und Bürokratie wahrgenommen. Die Beispiele verfehlter europäischer Rechtsakte sind zahlreich – doch die Probleme greifen tiefer. Menschen fühlen sich durch Brüssel bevormundet, weil sie die europäische Politik – anders als nationale Entscheidungen – kaum durch Wahlen und Diskurse beeinflussen können. Die EU

ANALYSE

Ist die EU noch zu retten?

Der Schock des Brexit-Votums hat auch sein Gutes: Jetzt ist es Zeit, Europa zu reformieren. Dann könnten sich die Briten für eine Rückkehr entscheiden. *Von Gregor Kirchhof*

hat über Jahre hinweg mehr als acht Gesetze pro Tag erlassen. Die Mehrzahl dieser Rechtsakte wird im Ministerrat ohne Aussprache angenommen; die demokratischen Einwände verstärken sich.

Bürgern und selbst „Angehörigen der Rechtsberufe“ ist es in den Worten einer europäischen Expertengruppe „praktisch unmöglich, ein genaueres Verständnis oder auch nur einen allgemeinen Überblick über alle Rechtsvorschriften zu erlangen, die sie betreffen“ (Mandelkern-Bericht). Recht, das nicht wirkt, führt zur Entrechtlichung. Recht, das nicht verstanden wird, überfordert die Betroffenen und die rechtsetzenden Organe, schwächt den Rechtsstaat und die Demokratie. Diesen Zustand verantworten die europäischen Organe und die Mitgliedstaaten. Die Staaten spielen oft „über Bande“, bringen einen Gesetzentwurf bewusst nicht auf nationaler, sondern europäischer Ebene auf den Weg. Das Europarecht will in 28 unterschiedlichen Staaten

wirken. Es müsste daher in einer besonderen Klarheit verfasst sein. Ein Staatenverbund wird immer demokratischen Zweifeln begegnen. Dann aber ist das Recht umso strikter zu beachten.

Die Mitgliedstaaten und die Union weisen in der Flüchtlings- und Finanzkrise, der digitalen Entwicklung, auch in der Klimapolitik und im elementaren Bereich der Sicherheit nicht die Erfolge auf, die man sich von ihnen erhofft. Diese Probleme kann kein Staat alleine lösen. Hier wären weitere Integrationsschritte notwendig. Doch wäre gegenwärtig das Paradox solcher Schritte, dass sie die Grundprobleme der EU verschärfen, solange sich diese nicht auf die zentralen übernationalen Fragen konzentriert und die weiteren Regelungen ersichtlich den Mitgliedstaaten überlässt. Das Prinzip der begrenzten Einzelmächtigung und die Subsidiarität – diese konstitutiven Grundsätze der Union – sind wiederzubeleben. Europa sollte sich nicht in allen, aber in vielen Berei-



Einsam weht der Union Jack

Foto Bloomberg

chen auf das nach seinem Selbstverständnis erste Regelungsinstrument besinnen: auf die Richtlinie, die das Regelungsziel vorgibt, die Umsetzung aber den Staaten überlässt und Unterschiede respektiert. Die notwendigen Debatten und Entscheidungen in den nationalen Parlamenten würden die Akzeptanz stärken. „Echte Richtlinien“, die sich in dieser Weise zurückhalten, sind bislang die absolute Ausnahme. Es besteht eine erstaunliche Ambivalenz: Die zentrifugalen Kräfte in Europa waren noch nie so stark. Doch ist die EU gerade heute unverzichtbar.

Die Europäische Einigung hat sich seit den 1990er Jahren grundlegend gewandelt. Aus der Gemeinschaft der 12, die vor allem den Binnenmarkt durchsetzen wollte, wurde die Union der 28, der zahlreiche Hoheitsrechte übertragen wurden. Die EU ist gleichzeitig in Breite und Tiefe gewachsen. Seit der Finanzkrise sind weitere Integrationsschritte im Wirtschafts- und Währungsrecht, im Strafrecht, auch

in der justitiellen Zusammenarbeit vollzogen worden. Für jeden Schritt mag es gute Gründe gegeben haben. Doch sind sie nicht nur einzeln, sondern auch in ihrer Gesamtwirkung zu bewerten. Öffentlich ist zu diskutieren, wohin sie den Staatenverbund führen und führen sollen.

Die beginnenden Debatten über die EU sind auf ihre gesamte Wirkungsgeschichte zu weiten. Hätten in den Parlamenten Generalaussprachen über die Währungsunion, die Erweiterung auf 28 Mitgliedstaaten, über die Bewältigung der Finanzkrise und der Flüchtlingskrise stattgefunden, wäre wahrscheinlich besseres Recht gesetzt, jedenfalls aber das notwendige Vertrauen in die eingeschlagenen Wege gestärkt worden. Wer gegen eine grundlegende Reformdebatte einwendet, die Fliehkräfte in der EU würden so gestärkt, zeigt eine Kleinmütigkeit, die Europa nicht verdient.

In der Tat birgt der Versuch, die Union zu verändern, auch ein Risiko, insbe-

sondere wenn alle Mitgliedstaaten zustimmen müssen. Doch verlangt die Demokratie die Diskussion über grundlegende Fragen vor allem in den Parlamenten. Die Debatten würden die Schwächen, aber eben auch die erheblichen Stärken des Staatenverbundes herausstellen. Wer jetzt glaubt, die kritischen Stimmen beiseiteschieben zu müssen, wer plant, ohne breite Diskussionen weitere Hoheitsrechte auf die Union zu übertragen, wer schließlich vorträgt, durch schuldenfinanzierte Politik die Menschen mit Wohltaten zu erreichen und sie so für Europa zu gewinnen, verkennt den Ursprung der Kritik und schadet der Integration.

Das britische Referendum bietet eine Chance. Die Union sollte ein grundlegendes Reformprogramm in Aussicht stellen, das sich maßgeblich von den „Zugeständnissen“ unterscheidet, die vor der Volksabstimmung mit Großbritannien vereinbart wurden. Die Briten hätten dann einen guten Grund, den Austrittsbeschluss zu überdenken. Das Vereinigte Königreich und Europa gewännen eine Atempause. Die Folgen der Unsicherheit über den Austritt wären im Vergleich zu den erheblichen Risiken eines übereilten Verfahrens und des Brexits akzeptabel.

Die Entscheidung der Briten ist zu respektieren. Käme es aber zu Reformen, würde eine veränderte EU eine neue Geschäftsgrundlage bieten und ein neues Referendum erlauben. Von vornherein wäre klar, dass eine breite Reformdebatte nicht ständig wiederkehren kann. Doch ist es höchste Zeit, Zustand und Zukunft der EU zu prüfen, ein erneuertes Europa zu schaffen und das Vertrauen der Bürger wieder zu stärken. Die europäische Integration, diese historische Errungenschaft des 20. Jahrhunderts, steht auf dem Spiel.

Prof. Dr. Gregor Kirchhof, LL. M., lehrt Öffentliches Recht, Finanzrecht und Steuerrecht an der Universität Augsburg.