

VillVigoni



Centro italo-tedesco per il dialogo europeo
Deutsch-Italienisches Zentrum für den Europäischen Dialog

VIGONI Papers

Manuele Veggi (a cura di/Hrsg.)

Che cosa ci lega? Alla ricerca
dell'Europa tra geografia,
comunità, diritto

Was uns zusammenhält –
auf der Suche nach Europa
zwischen Geographie,
Wertegemeinschaft und Recht

Vigoni Paper n. 2/2021



Vigoni Paper n. 2/2021

This work is licensed under a Creative Commons/
Attribution – NonCommercial – NoDerivatives
4.0 International License

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

© Villa Vigoni Editore | Verlag,
Loveno di Menaggio 2021
www.villavigoni.eu

Assistenza editoriale/Redaktionsarbeit:
Manuele Veggi

Stampa | Druck: Grafiche Boffi, Giussano (MB)
Printed in Italy.

ISSN (online): 2724-0002

ISSN (print): 2724-0347



I Vigoni Papers del centro italo-tedesco per il dialogo europeo offrono riflessioni, frutto di ricerche ancora in corso, indirizzate sia a studiosi sia a un pubblico più vasto su temi legati ai rapporti italo-tedeschi nel contesto europeo. A partire da prospettive di carattere politico, storico, economico e sociale, l'obiettivo di questa collana è quello di arricchire il dibattito scientifico e culturale in corso tra Italia e Germania per un'Europa più coesa.

Die Vigoni-Papers des Deutsch-Italienischen Zentrums für den Europäischen Dialog bieten Impulse und Reflexionen, die das Ergebnis noch laufender Forschungsarbeiten sind. Mit Fragen der deutsch-italienischen Beziehungen im europäischen Kontext richten sie sich sowohl an Wissenschaftler*innen als auch an eine breitere Öffentlichkeit. Ausgehend von politischen, historischen, wirtschaftlichen und sozialen Perspektiven ist es das Ziel dieser Reihe, aktuelle wissenschaftliche und kulturelle Debatten zwischen Italien und Deutschland für ein gemeinsames Europa zu bereichern.

Comitato editoriale/Hrsg:

D. Biehl, C. Liermann, M. Scotto, F. Zilio

Autori / Autorinnen und Autoren

Tobias Andreas	Paul Musso
Francesco Becchi	Elisa Sciosci
Cara Behrmann	Katharina Sill
Ilaria Carnevale	Gilles van den Broucke
Luca Cocozza	Manuele Veggi
Lukas Eisend	Mateo Viana
Gemma Fiorenza	Felix Wahler
Anass Hanafi	Adrian Weißer
Tanja Hilpold	Johannes Wessel-Bothe
Sebastian Kittani	Chiara Wölfle
Giulia Klein	

*Le opinioni espresse appartengono unicamente agli autori e non riflettono necessariamente l'opinione di Villa Vigoni, né possono essere considerate come posizioni ufficiali della stessa

*Die hier aufgeführte Meinung des Autors/der Autorin spiegeln nicht zwangsläufig die Meinung der Villa Vigoni wider und können nicht als deren Position betrachtet oder angenommen werden

Abstract*

Il seguente paper si pone come breve riflessione sugli interventi dello Studentenforum 2020, un ciclo di conferenze dedicato alle nuove generazioni organizzato da "Villa Vigoni – Centro italo-tedesco per il dialogo europeo". Nelle giornate di studio si è cercato di rispondere all'interrogativo: "Che cosa ci lega? Alla ricerca dell'Europa tra geografia, comunità e diritto". L'indagine si è svolta seguendo le tre direzioni suggerite dal titolo. In primo luogo, ci si è interrogati sulle strategie di "costruzione del luogo" europeo attraverso alcuni episodi esemplificativi. In seguito, si è analizzata l'architettura della casa europea, per scoprire se, di fronte alle nuove sfide comunitarie, la UE sia mossa da mero interesse o da una solidarietà compiuta. Il terzo interrogativo ha riguardato, infine, il ruolo dell'Europa in qualità di ente sovranazionale garante dello Stato di diritto.

Das vorliegende *Paper* ist eine kurze Reflexion über die Beiträge des Studentenforums 2020. Das Studentenforum wird von der „Villa Vigoni“ organisiert, dem „Deutsch-Italienischen Zentrum für den Europäischen Dialog“. Es richtet sich mit Impulsreferaten und Diskussionen an Vertreterinnen und Vertreter der jungen Generationen. Bei den Arbeitstagen in der Villa Vigoni stand diese Frage im Mittelpunkt: „Was hält uns zusammen? Auf der Suche nach Europa zwischen Geografie, Wertegemeinschaft und Recht“. Die gemeinsame Suche nach Antworten griff die drei

im Titel genannten Konzepte auf. Zunächst wurden Strategien zur „Errichtung des europäischen Ortes“ anhand relevanter Beispiele reflektiert. Dann haben wir die Architektur des europäischen „Hauses“ analysiert, um zu beleuchten, ob die EU angesichts der gemeinschaftlichen Herausforderungen aus bloßem Interesse oder auch aus aufrichtiger Solidarität zum Handeln bewogen wird. Den Abschluß bildete die Frage, welche Rolle Europa als überstaatliches Organ und Aufsichtsbehörde für Rechtstaatlichkeit spielt.

Indice - Inhalt

Che cosa ci lega? Alla ricerca dell'Europa tra geografia, comunità e diritto.....3

Was uns zusammenhält? Auf der Suche nach Europa zwischen Geographie, Wertegemeinschaft und Recht.....35

Che cosa ci lega? Alla ricerca dell'Europa tra geografia, comunità e diritto

1. Introduzione

Il seguente saggio si pone come riflessione conclusiva dei partecipanti alla nona edizione del "Vigoni Forum per Studenti 2020", convegno che ha visto riuniti giovani studenti italiani e tedeschi provenienti da diversi ambiti di studi, al fine di riflettere e interrogarsi su "Che cosa lega l'Unione europea?". L'analisi condotta ha cercato di declinare questo nodo cruciale dell'identità del vecchio continente a partire da tre macro-temi, quali il diritto, la geografia e la comunità.

Il forum è stato concepito come occasione preziosa di dialogo fra un gruppo di esperti e noi studenti quali protagonisti di quella "generazione z"

che ha avuto la fortuna di essere nata e cresciuta quando il sogno europeista poteva e può dirsi in buona parte realizzato.

Le sessioni di lavoro sono state precedute dall'intervento di Massimo Bray, direttore generale dell'Istituto dell'Enciclopedia Italiana. Durante la sua riflessione, particolare attenzione è stata dedicata al valore e al potere delle parole nella multimedialità che caratterizza il contesto storico, sociale e culturale odierno. Bray ha difatti sottolineato come, durante i primi mesi della pandemia da Coronavirus, l'apparente rinascita dello spirito di comunità nazionale e – in parte – europeo non sia stato dettato semplicemente da uno stato di emergenza inedito, quanto da un uso traviato della retorica politica. La crisi sanitaria è stata descritta con lessico militare e bellico: ad esempio, lo spettro del confinamento è stato spesso evocato come forma di minaccia per regolare

la condotta dei singoli cittadini, mentre non si è posto a sufficienza l'accento sul valore e l'imprescindibilità del senso di responsabilità collettiva, che dovrebbe guidare e illuminare l'agire di ognuno nei confronti di una comunità.

Questo prologo ha ben riassunto e suggerito molti dei nodi che sono poi stati sviluppati nel corso del forum studentesco. Nell'era in cui l'attivismo politico del dopoguerra si è progressivamente sfaldato in una frammentazione degli interessi potenzialmente anarchica, che cosa resta dell'Europa?

Lo stesso nome del nostro continente rimanda a un mito antico, che non racconta altro che la nascita della civiltà greca, al centro del Mediterraneo. È dunque evidente che, almeno in termini linguistici e storici, l'Europa è anzitutto un'"espressione geografica" che descrive, tuttavia, un'area poco definita. È difficile individuare barriere naturali, come ad esempio l'arco alpi-

no per la penisola italiana, le quali descrivano in maniera univoca il vecchio continente. Come insegna la geografia umana, seguendo Augé,¹ la costruzione di un luogo è un processo simbolico che delimita socialmente il suolo e ne organizza l'economia, le dinamiche sociopolitiche e la religione. La prima sezione di questo breve elaborato ripercorre così le considerazioni maturate nel corso del *panel* iniziale del Forum, in occasione del quale si è affrontato il rapporto fra l'Europa, le sue contraddizioni geopolitiche interne e suoi vicini prossimi.

Sempre secondo Augé, uno spazio così individuato può definirsi identitario, relazionale e storico. Ne consegue che il luogo e la comunità degli abitanti che lo abitano sono due concetti antropologici che interagiscono ininterrottamen-

1 Augé, M. *Un etnologo nel metrò*, Eleuthera: Milano, 1993; *Disneyland e altri nonluoghi*, Bollati-Boringhieri, Torino, 1997.

te. La seconda sezione qui proposta è così dedicata al significato di comunità europea, domandandosi se essa sia un legame di natura utilitaristica ad esclusiva difesa degli interessi dei singoli Paesi, oppure se la cooperazione a livello europea debba rappresentare un sistema valoriale, ben evidenziato nel lemma tedesco *Wertegemeinschaft*. Per questo si sono ripercorse le crisi multiple dell'Europa in anni recenti, evidenziando la costante tensione fra particolarismi nazionali da un lato e solidarietà dall'altro, ideale quest'ultimo presente nei Trattati europei e nell'inno dell'Unione europea.

Come poco fa citato, ogni discussione che s'interroghi sulla comune convivenza entro uno spazio fisico o immaginario non può prescindere da una cornice giuridica in cui il singolo cittadino e il singolo Paese si trovano ad operare. Il motto dell'Unione, "uniti nella diversità", ha spesso portato di-

vergenze non facilmente risolvibili sulla creazione di un quadro istituzionale quanto più omogeneo e *super partes* possibile. Come può l'Europa difendere lo Stato di diritto, che affonda le sue radici nel pensiero politico e filosofico europeo? In che modo è possibile tutelare le autonomie nazionali, evidentemente inalienabili, senza che queste vadano a confliggere con le fondamentali valori dell'intera Unione?

A partire da questi interrogativi si è cercato di riscoprire quell'Europa che Bray ha richiamato come "perduta", cercando quelli che possono essere definiti i nostri denominatori socioculturali comuni. È compito della nostra generazione farsi carico di questa responsabilità importante e certamente onerosa, portando avanti e perfezionando negli anni a venire il sogno europeo.

2. Geografia

Le caratteristiche geografiche del continente europeo svolgono un ruolo dirimente nelle questioni di politica sia interna, sia estera dell'Unione. Entrambe sono state oggetto di analisi nei due interventi che hanno inaugurato lo Studentenforum. Da una parte, quello tenuto dalla prof.ssa Maria Giulia Amadio Viceré, che ha analizzato il rapporto tra confini fisici e geografici, e dall'altra quello di Anna Schmauder, ricercatrice presso il "Clingendael Institute", che ha descritto la strategia diplomatica e militare europea nella regione del Sahel.

Ci si è dapprima interrogati su cosa realmente sia la geografia dell'Unione europea e su quali siano i requisiti per fare parte dell'Unione. Ad una prima analisi, sembra molto semplice: per entrare nell'Unione Europea, lo Stato candidato deve soltanto rispettare i tre criteri di Copenhagen, ovvero la presenza

di istituzioni stabili e democratiche, l'esistenza di un'economia di mercato funzionante e l'accettazione degli obblighi derivanti dall'adesione.

D'altra parte, questa politica di allargamento non ha tardato a rivelare anche implicazioni più complesse ed intricate, strettamente connesse alle singolarità di tali candidati. In aggiunta, la definizione stessa di confini, spesso troppo poco chiara, rende l'inclusione di questi Paesi meno scontata: quelli in esame sono confini geografici o, piuttosto, culturali? Che cosa ci lega all'interno dell'Unione europea? Sarebbe legittimo includere, ad esempio, Stati come la Turchia, solamente in virtù della loro vicinanza geografica? È evidente che, in alcuni casi, non è solo la geografia a giocare un ruolo decisivo quando si parla di inclusione. È una questione culturale, sociale, certamente anche economica, ma soprattutto identitaria. L'identità europea non è una chimera,

bensi è sottesa da quella che probabilmente è l'unica e fondamentale caratteristica comune a ogni europeo (e sarebbe interessante anche chiedersi, a questo punto, chi è che cosa può essere definito "europeo"?), e cioè la nostra capacità di adattarci costantemente. L'Unione europea, così come l'identità che la dovrebbe rispecchiare, non è un qualcosa di predefinito, ma è in perenne divenire e lo continuerà ad essere ancora a lungo: in quanto europei siamo chiamati ad assumerci onori e oneri e a seguirne la formazione a livello comunitario e identitario.

Non si possono, infatti, trascurare e sottovalutare le violazioni dello stato di diritto avvenute all'interno degli Stati membri, quali Ungheria e in Polonia, a cui l'Ue molto probabilmente risponderà con l'applicazione del meccanismo legale dell'Art. 7 TEU. La domanda da porsi è se l'Ue debba continuare ad allargarsi o se, invece, debba prima risol-

vere queste differenze e contraddizioni interne. Il processo di ammissione Ue dovrebbe essere più severo in riferimento allo stato di diritto degli Stati candidati: come visto nell'area balcanica, un allargamento per ragioni puramente geopolitiche e strategiche non può essere la soluzione e il ventaglio di possibilità di perseguire obiettivi di politica estera comune con gli Stati non-membri deve essere ampliato. Questo significa che si deve distinguere tra soluzioni di differenziazione interne e esterne.

Le prime sono quelle attualmente in atto, che prevedono un coordinamento fra Stati membri che governano le decisioni sulla politica estera. Le strategie esterne, invece, si basano sulla ricerca di partner economici, senza però dover decidere nel breve termine se questi debbano essere ammessi nell'Unione europea. Un esempio è il Kosovo, con il quale l'Ue ha firmato un accordo di stabilizzazione e associazione nel 2015

per sostenere l'avvicinamento politico ed economico all'Unione europea, in modo da creare delle prospettive di possibile adesione nel futuro. Per quanto concerne queste ultime strategie di differenziazione, si può affermare che la politica estera europea sia caratterizzata da interessi diversi, come dimostrato dagli interventi Ue nell'area del Sahel, ben descritti dalla ricercatrice dott.ssa Schmauder.

La complessità si manifesta, in questo caso, nel tentativo di revisionare gli interventi militari nei Paesi in crisi. Particolare attenzione è stata prestata all'eredità coloniale, alla transizione verso il sistema della Westfalia dello Stato nazionale sovrano e ai vari interessi individuali degli attori europei. Questo conflitto si presenta come un "poligono" di crisi, perché di natura sia militare, dal momento che vede protagonista una moltitudine di soldati non statali, sia di legittimità, sia umanitaria.

Nello specifico, l'intervento europeo ebbe inizio con un'azione antiterroristica da parte dei militari francesi in Mali, al seguito di un colpo di Stato del 2012. Da allora, l'Ue (insieme ad altri attori sulla scena internazionale) è intervenuta concentrandosi prevalentemente sul rafforzamento delle strutture statali e di conseguenza anche sulla legittimazione dello Stato. Quest'ultimo, tuttavia, è assente in molte regioni, nelle città mostra poca presenza e manca dei rifornimenti basilari nei settori della sanità, dell'istruzione, dell'acqua e dell'elettricità.²

La situazione è complicata da una divergenza di opinioni e disuguaglianza di interessi a livello comunitario: mentre la Francia punta a una missione antiterroristica, la Germania preferisce una risposta coordinata a livello euro-

2 Goldberg, P. M., *Konfliktregion Mali und Sahelzone*, Friedrich-Ebert-Stiftung, 2018, <https://www.fes.de/e/konfliktregion-mali-und-sahelzone>.

peo. Inoltre, un'ulteriore criticità è costituita dal successo di queste missioni, che risulta spesso difficile da quantificare. Nella regione del Sahel, caratterizzata – come visto – da uno scenario politico poco definito, tale parametro dipende in parte dal completamento dei corsi di addestramento per i soldati, anche se il numero di vittime coinvolte in attentati terroristici rimane inferiore a quello dei civili uccisi in operazioni antiterroristiche. Come è possibile aiutare efficacemente il Paese, se gli stati membri dell'Ue non riescono a trovare un accordo sulla gestione degli interventi nel Sahel?

È evidente come oggi più che mai ci sia bisogno di collaborazione e unità tra i diversi Stati membri: spesso interessi nazionali hanno prevalso sulla strategia comune, causando crepe all'interno della comunità europea (e non solo) che faticano a ricomporsi.

3. Comunità

Ogni discussione sul futuro dell'Europa, sia esso in ambito culturale, geopolitico, economico o giuridico, non può prescindere, quindi, da considerare la dimensione comunitaria dell'Unione. Gli stessi termini scelti per questo panel del "Vigoni Studentenforum 2020", "comunità" e "Wertegemeinschaft", propongono già un problema linguistico preliminare: mentre il termine italiano "comunità", di etimo latino, si riferisce principalmente a doveri, prodotti e favori comuni, il significato del lemma tedesco è molto più ampio. Infatti, presuppone una cooperazione che è in gran parte determinata da valori condivisi. Ma quale sarebbe la definizione più appropriata per la comunità dell'Ue?

Una separazione tra comunità e valori era inconcepibile al momento della fondazione dell'Unione Europea. La visione di un nuovo tipo di coope-

razione politica in Europa, che doveva rendere inimmaginabili le guerre tra le nazioni, si basava su valori morali, statali e costituzionali comuni di pace e prosperità ed è ancorata al canone di valori dell'art. 2 del TEU.

Tuttavia, la corrente crisi d'identità minaccia di scuotere l'Ue fin dalle sue fondamenta. I valori comunitari e, quindi, la base della cooperazione europea sono sempre più messi in discussione. Il superamento delle devastanti conseguenze della pandemia di Coronavirus e del cambiamento climatico sta mettendo a dura prova la nostra comunità in un modo mai visto prima dalla Seconda guerra mondiale. La solidarietà minaccia di trasformarsi in interesse, l'idealismo e la morale condivisa in un'unione puramente economica e la comunità dei valori in una semplice "comunità". Cos'è che ci tiene uniti e deve inevitabilmente avvicinarci di fronte alle sfide collettive?

Le fondamenta valoriali dell'Europa unita appaiono evidenti. Per quanto ancorate ad un suolo economico, le radici dell'Unione hanno chiara vocazione ideologica: il già citato art. 2 del TUE, pur nella sua formalità, è saturo di suggestioni, per così dire, umanitarie. La salvaguardia della dignità e dell'uguaglianza, la promozione della pace e della sicurezza, la tutela del pluralismo e della libertà sono alcune delle coordinate ideologiche che hanno stimolato la crescita e lo sviluppo del progetto europeista.

Alle porte del XXI secolo, però, l'emergere di sistemi illiberali sempre più competitivi e la crescente complessità delle dinamiche culturali hanno posto in questione la necessità stessa di una solida fondazione valoriale. La ricerca di principi collettivi – così quanti obiettano al progetto di una vera "Werte-gemeinschaft" – costituirebbe più un ostacolo che un incentivo alla prosperità europea.

L'opposizione, qui, sembra configurarsi tra un'Europa monetaria, una "Wirtschaftsunion" del solo benessere economico, e un'Europa "città sulla collina", che, come già gli USA, voglia dimostrarsi arbitro del mondo libero. A prescindere dalla validità delle tesi, la riconciliabilità delle due priorità è ben attestata dalla storia stessa dell'Ue, che percorre ambo le direttive, mentre la funzionalità di un comune background ideale è presto evincibile dall'operato comunitario in risposta ad esternalità di vario genere, come l'attuale emergenza da COVID-19. Qui, la correlazione positiva tra generalità della sfida e richiami europeisti ben testimonia la resilienza della componente ideale del progetto europeo.

La pandemia da SARS-CoV-2 costituisce per l'Europa un vero banco di prova. Come ben evidenziato da Silke Schmidt, ricercatrice scientifica della Konrad Adenauer Stiftung (KAS) di Roma, alla simmetricità dell'emergen-

za – che ha investito l'Unione e il mondo tutto indiscriminatamente – fa da contraltare l'asimmetria delle sue conseguenze, non solo cliniche o economiche, ma anche valoriali: a Stati e narrazioni mediatiche più "solidali" se ne sono contrapposte altre maggiormente individualistiche. Un quadro, questo, preoccupante, sicché non esprime tanto una semplice frammentazione, quanto una vera opposizione tra gli Stati membri, talvolta dimentichi della natura diversificata dell'Unione, vero e proprio patchwork – così la Schmidt – tenuto assieme, appunto, dai suoi "Werte".

Rafforzare questi valori significa dunque investire nel futuro dell'Europa: invocare la solidarietà significa allora non solo riscoprire le radici umanitarie del progetto, ma rafforzarlo. Sul complesso proscenio degli affari internazionali è dunque cruciale che i valori tornino a fare da attori. Si tratta d'una misura propedeutica tanto alla realiz-

zazione dei processi d'integrazione culturale, quanto alla ricerca della crescita economica: solo agendo di concerto è possibile raggiungere obiettivi collettivi, come l'European Green Deal, che rendano la prosperità non solo accessibile, ma sostenibile per tutti gli Stati membri.

L'Europa dovrebbe volgersi al futuro memore delle sue radici, confidando realmente nelle parole di fratellanza che pure il suo Inno professa. D'altronde, come ci ha ricordato il console generale di Germania a Milano Robert Krumrei, l'Europa può fare da sfondo a qualunque proiezione e progetto, cruciale è però non perderne il senso fondamentale. Ma se parlare di Europa risulta piuttosto facile, ben più difficile è accettare la responsabilità individuale che ciascun cittadino europeo ha nelle proprie mani: quello di riportare in auge i valori dell'Unione, che trovano la loro diretta traduzione giuridica nello Stato di diritto.

Per trovare una risposta alla domanda su come i cittadini del Vecchio continente possano beneficiare di uno Stato di diritto europeo, la prima domanda da porsi è cosa sia effettivamente lo Stato di diritto. Il suo principio si riferisce innanzitutto all'idea per cui ogni autorità statale sia vincolata dalla legge: si tratta, quindi, di fornire procedure eque per l'esercizio del potere.³ Di conseguenza, nella definizione proposta dalla Commissione nel 2014, sono stati elencati le seguenti caratteristiche, che sono essenzialmente le stesse della lista di controllo sullo Stato di diritto della Commissione di Venezia del Consiglio d'Europa.⁴ Uno Stato deve

3 Hoffmeister, F. *Die Werteunion: Anspruch und Wirklichkeit*, in M. Ludwigs, St. Schmahl (eds.), *Die EU zwischen Niedergang und Neugründung*, Nomos: Baden-Baden, 2020, pp. 21-53.

4 *Rule of Law Checklist*, adottata dalla Venice Commission durante la sua 106esima sessione plenaria (Venice, 11-12 marzo 2016), CDL-AD (2016)007.

quindi soddisfare i seguenti criteri: il principio di legalità, la certezza del diritto, il divieto di arbitrarietà, l'indipendenza e l'imparzialità dei tribunali, il controllo giurisdizionale effettivo, il rispetto dei diritti fondamentali e l'uguaglianza davanti alla legge.⁵

Anche se finora manca una definizione ufficiale, riusciamo a comprendere che cosa questo sia in realtà e possiamo guardare ai benefici che apporta ai cittadini europei e ai problemi che sono emersi di recente.

Come visto, infatti, secondo l'art. 49 del TUE, uno Stato europeo può aderire all'Ue solo se rispetta i valori dell'art. 2 del TUE e si impegna a promuoverli. Inoltre, dal 1997 l'Ue ha sviluppato un ulteriore criterio per i Paesi candidati, ossia il principio delle relazioni di buon

5 KOM (2014) 158 end./2. Comunicato stampa dell'11 marzo 2014, reperibile al link: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52014DC0158&qid=1612368614200>.

vicinato. Uno Stato non deve solo soddisfare tutti i requisiti politici in termini di democrazia, stato di diritto e protezione dei diritti umani, ma deve anche risolvere le dispute di confine con gli altri paesi dell'Ue.⁶ Una delle manifestazioni dell'attuale crisi politica dell'Ue è la preoccupazione per la stabilità e la qualità della democrazia e dello stato di diritto nei singoli Stati membri. A partire dal Trattato di Amsterdam del 1999, i trattati fondatori dell'Unione contengono un canone di valori comuni.⁷ L'art. 2 del TUE elen-

6 Hoffmeister, F. *The Aegean Conflict – An unsettled dispute in Turkey's EU Accession Course*, in Giegerich (ed.), *A Wiser Century? Judicial Dispute Settlement, Disarmament and the Laws of War 100 Years after the Second Hague Peace Conference*, Veröffentlichung des Walther-Schücking-Instituts für internationales Recht an der Universität Kiel, Band 173, 2009, p. 493, 498-500.

7 L'ex segretario generale Thorbjørn Jagland (in carica dal 2009 al 2019) affermò che l'organizzazione doveva "sich auf ihre Kernaufgaben Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaat konzentrieren": *Bericht der Bundesregierung über die Tätigkeit des Europarates im Zeitraum vom 1.*

ca ora come valori dell'Unione il rispetto della dignità umana, la libertà, la democrazia, l'uguaglianza, lo stato di diritto e il rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze.

Come visto, l'Unione si propone come una comunità di valori di cui i suoi cittadini devono beneficiare sia direttamente a livello nazionale, sia, indirettamente, a livello internazionale.⁸ La proiezione dei valori verso l'esterno è ancorata anche a livello costituzionale. L'Ue è quindi proprio un contro-modello di una classica organizzazione internazionale che raramente persegue obiettivi politici indipendenti.⁹ Tuttavia, la pretesa

Juli bis 31. Dezember 2009, Informazione da parte del Bundesregierung, no. 17/1496, Deutscher Bundestag, 17esima legislatura, 21 aprile 2010.

8 Hoffmeister, F. *Die Werteunion: Anspruch und Wirklichkeit*, pp. 53 e sgg.

9 Un'eccezione è qui costituita dal Consiglio d'Europa, il cui obiettivo è espresso dall'art. 1 del proprio statuto: "Il Consiglio d'Europa ha lo scopo d'attuare un'unione più stretta fra i Membri per tutelare e promuovere gli ideali e i principi che

di rappresentare un'unione di valori per l'Unione europea si scontra con una ben altra realtà politica. All'esterno, l'Ue nel suo complesso è credibile nella difesa dei suoi valori. Internamente però si sta combattendo un conflitto aperto sulla portata della rivendicazione orizzontale dell'omogeneità.¹⁰

Non era ancora stato raggiunto un accordo sulla necessità e sulla potenziale portata delle misure di sostegno nel diritto primario europeo quando, nel contesto dell'allargamento ad Est nel 2004, l'Ue ha inizialmente ammesso

sono loro comune patrimonio e per favorire il loro progresso economico e sociale" cfr. Consiglio d'Europa, *Statuto del Consiglio d'Europa*, Londra, 5 maggio 1949.

- 10 Inizialmente inteso dalla giurisprudenza della Corte di giustizia europea sui diritti fondamentali come principi costituzionali non scritti, è stato successivamente sostenuto dall'adozione della Carta dei diritti fondamentali dell'Ue, Grundlegend EuGH Urteil v. 14.5.1974, Rs. C-d4/73, ECLI:EU:C:1974:51 – Nold KG./Kommission, EuGH Urteil v. 9.10.2001, Rs. C-377/98, ECLI:EU:C:2001:523, Rn. 70 – Niederlande./Parlament und Rat.

dieci Paesi, tra cui Polonia e Ungheria, che oggi danno motivo di preoccupazione. Questi due Stati mettono in discussione il comune canone di valori dell'art. 2 TUE, diminuendo e minando continuamente l'indipendenza del sistema giudiziario interstatale attraverso varie misure. In questi casi, l'art. 7 del TUE¹¹ prevede una procedura disciplinare separata in due fasi, che, tuttavia, ad ora non è stata ancora attivata.¹² D'altro canto, l'Ue non può imporre dall'alto i suoi valori alla popolazione polacca o ungherese tramite "l'opzione nucleare"¹³ – si pensi soltanto ai profondi traumi, in parte tuttora visibili nel tessuto sociale di questi Paesi, risalenti all'occupazione te-

11 KOM (2014) 158 end./2.

12 Hoffmeister, F. *Die Werteunion: Anspruch und Wirklichkeit*, pp. 26, 52 e sgg.

13 Barroso, J. M. D. *State of the Union Address*. "We need a better developed set of instruments – not just the alternative between the "soft power" of political persuasion and the "nuclear option" of article 7 of the Treaty." http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-12-596_en.htm.

desca durante il Terzo Reich¹⁴ – pur vedendo con grande preoccupazione gli andamenti politici in questi due Stati.¹⁵

Di eccezionale importanza per comprendere il problema sono le comuni radici giuridiche (costituzionali) in Europa. Le origini dello Stato di diritto europeo sono state stabilite, tra l'altro, ai tempi dell'Illuminismo da Thomas Hobbes con la sua idea di un contratto sociale.¹⁶ Il filosofo inglese aveva trasferito

14 Bundeszentrale für politische Bildung, "Europa unter nationalsozialistischer Besatzung", *Dossier Zweiter Weltkrieg*, 30 aprile 2015, <https://www.bpb.de/geschichte/deutsche-geschichte/der-zweite-weltkrieg/199411/europa-unter-nationalsozialistischer-besatzung>.

15 Europäisches Parlament, *Aktuelles: Rechtsstaatlichkeit: Lage in Polen und Ungarn hat sich verschlechtert*, <https://www.europarl.europa.eu/news/de/press-room/20200109IPR69907/rechtsstaatlichkeit-lage-in-polen-und-ungarn-hat-sich-verschlechtert>.

16 L'idea originaria di "contratto sociale" durante l'Età dei Lumi si deve a Rousseau, J. J. *Du contrat social ou Principes du droit politique*, Marc Michel Rey: Amsterdam, 1762.

la legittimità dello Stato dalla religione allo stato. D'ora in poi il popolo doveva essere inteso come sovrano.¹⁷ Molte prospettive di questo periodo, tuttavia, devono essere considerate oggi in modo critico: ad esempio, la "scoperta" della ragione è stata usata anche come giustificazione per il colonialismo e sempre a questo periodo risale la creazione degli stati nazionali e quindi di nazionalismi,¹⁸ che culminarono nelle costituzioni nazionali nel XIX secolo.

Tuttavia, la nascita della Corte costituzionale in quanto tale è un'idea più recente. Quest'organo giuridico apicale è stato sviluppato solo nella seconda metà del XX secolo. La prima fu quella austriaca del 1920, ma fu solo dopo la Seconda guerra mondiale che

17 Hobbes, T. *Leviathan. Or The Matter, Forme, & Power of a Common-Wealth Ecclesiasticall and Civill*. Shapiro, Ian (ed.). Yale University Press: New Haven 2010.

18 Mills, C. *The Racial Contract*, Cornell University Press, 1997.

gli ordini costituzionali furono intesi come un insieme di valori in cui la dignità umana kantiana¹⁹ doveva servire da punto di riferimento morale. Non esiste quasi nessuna costituzione post-bellica che non sia ancorata alla nozione di dignità umana.²⁰

Tuttavia, le radici comuni di una costituzione europea oggi sarebbero di natura prevalentemente sociologica, poiché una cultura costituzionale condivisa non è possibile senza una comprensione comune dei valori nel contesto dell'integrazione europea. All'inizio, l'art. 2 dei trattati europei non conteneva nessuno di questi "valori".²¹ Solo negli anni '60 e '70 que-

19 Kant, I. *Metaphysik der Sitten*, quarta parte, 1797, in Schopenhauer, A. *Vorlesung über Die gesamte Philosophie*, quarta parte, "Metaphysik der Sitten", Daniel Schubbe (ed.), Philosophische Bibliothek, Band 704, Felix Meiner Verlag: Hamburg, pp. 145 e segg.

20 von der Pfordten, D. *Menschenwürde*, C.H. Beck Wissen: München, 2016, p. 53.

21 *Vertrag über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl*, 18 aprile 1951 (firmato), 23 luglio 1952 (entrato in vigore), <https://>

sta situazione è cambiata perché la Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE) ha ritenuto di dover avere l'ultima parola anche sulle decisioni nazionali.²² Solo con questo sviluppo i diritti fondamentali si sono realmente diffusi in tutta l'Europa.²³ Secondo la CGUE, sono un principio giuridico generale del diritto comunitario, motivo per cui d'ora in poi i tali diritti sono stati confrontati come parte delle "tradizioni costituzionali comuni" degli Stati membri, poiché le radici comuni del diritto costituzionale in Europa sono la fonte dei diritti fondamentali nel diritto comunitario. Il passo successivo per fornire ai cittadini europei il massimo

eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:11951K/TXT&from=DE.

22 Grundlegend EuGH Urteil v. 5.2.1963, Rs. C-26/62, ECLI:EU:C:1963 Van Gend en Loos., EuGH Urteil v. 15.7.1964 Rs. C-6/64 ECLI:CÈU:C:1963 Costa/ENEL.

23 Kokott, J. *Der EuGH als Gerichtshof der Bürger*, StudZR 1-2008, <https://www.hjr-verlag.de/out/pictures/wysiwigpro/StudZR%20Der%20EuGH%20als%20Gerichtshof%20der.pdf>.

livello possibile di protezione dei diritti fondamentali è stata l'introduzione della Carta europea dei diritti fondamentali nel 2000, entrata poi in vigore nel 2009.²⁴

Da allora, molte sfide attendono questo ambizioso progetto. Un pericolo costante rimane tuttavia il divario che continua ad aprirsi tra la prassi giuridica europeizzata e quella politica nazionale. Negli ultimi decenni abbiamo assistito a una spaventosa ascesa dei populistici di estrema destra in Europa.²⁵ Nel quadro di questo sviluppo politico, la Polonia e l'Ungheria in particolare si sono esplicitamente allontanate dall'idea di valori comuni europei verso valori nazionalistici e più introspettivi.²⁶ In Ungheria,

24 Hoffmeister, F. *Die Werteunion: Anspruch und Wirklichkeit*, pp. 26, 52 e sgg.

25 Schellenberg, B. *Rechtspopulismus im europäischen Vergleich – Kernelemente und Unterschiede*, Bundeszentrale für politische Bildung, 28 ottobre 2018, <http://bitly.ws/aR5C>.

26 Hoffmeister, F. *Die Werteunion: Anspruch und Wirklichkeit*, pp. 39 e sgg.

in particolare, i media e i loro organi di controllo sono ora sotto il controllo dello Stato, anche se la costituzione nazionale ungherese è simile a quella europea. In Polonia, invece, dal 2015 la Corte costituzionale polacca è stata messa sempre più sotto il controllo dello Stato, costringendo molti giudici alla pensione anticipata.²⁷

I vicini europei guardano impotenti mentre questi due Paesi invocano la loro identità costituzionale e cercano così di dare scacco matto alle idee giuridiche e costituzionali germinate dall'Illuminismo. È particolarmente doloroso vedere l'Ungheria usare la propria identità costituzionale come pretesto per boicottare la politica europea dei rifugiati, anche se la storia del vecchio continente è stata sempre segnata, non solo nei periodi delle guerre

27 Europäisches Parlament, *Aktuelles: Rechtsstaatlichkeit: Lage in Polen und Ungarn hat sich verschlechtert*.

di religioni o di migrazioni di popoli, da flussi migratori e deportazioni. Allo stesso tempo, la Corte di giustizia europea cerca un concetto condiviso di Stato di diritto riflettendo sulle nostre radici comuni. Può funzionare? Il cerchio può chiudersi?

Una cosa è chiara: poiché l'essere umano è un soggetto dotato di razionalità, possiamo e dobbiamo costruire una cultura dei valori costituzionale che deve venire dal basso attraverso il processo democratico. L'unico "nazionalismo" che ha spazio nel nostro tempo è l'internazionalismo. Ed è ciò che bisogna promuovere e trasmettere ai cittadini europei.

Was uns zusammenhält? Auf der Suche nach Europa zwischen Geographie, Wertegemeinschaft und Recht

Einleitung

Der folgende Essay ist die abschließende Reflexion der Teilnehmenden des „Vigoni Studentenforums 2020“. Bereits zum neunten Mal brachte das Symposium junge italienische und deutsche Studierende verschiedener Disziplinen zusammen, um sich in diesem Jahr mit der Frage „Was hält Europa zusammen?“ zu befassen. Die gemeinsame Betrachtung richtete sich auf eine europäische Identität und berücksichtigte dabei besonders die Geographie, die gemeinsamen Werte und das Recht.

Das Forum ist als Gelegenheit zum Dialog konzipiert zwischen Experten und uns Studierenden als Protagonistin-

nen und Protagonisten jener „Generation Z“, die das Glück hatte, in einer Zeit geboren und aufgewachsen zu sein, in der der Traum eines geeinten Europas weitgehend verwirklicht ist.

Den Arbeitssitzungen ging eine einleitende Rede von Massimo Bray, Generaldirektor des Istituto dell'Enciclopedia Italiana (Treccani), voraus. Er legte einen Schwerpunkt auf die Bedeutung und die Macht der Sprache in den heutigen Medien. Bray hob hervor, dass in den ersten Monaten der Coronavirus-Pandemie die offensichtliche Wiedergeburt eines national empfundenen Gemeinschaftsgefühls nicht lediglich durch einen beispiellosen Ausnahmezustand hervorgerufen, sondern durch eine rückwärtsgewandte politische Rhetorik gleichsam diktiert wurde. Die Gesundheitskrise wurde mit militärischem und kriegerischem Vokabular beschrieben: So wurde der Entzug der Bewegungsfreiheit häufig als Drohung verwendet

mit dem Ziel, das Verhalten der Bürger zu regulieren. Dagegen wurden der Wert und die Unverzichtbarkeit des Gefühls kollektiver Verantwortung, das das Handeln eines jeden gegenüber einer Gemeinschaft motivieren und leiten sollte, nicht hinreichend betont.

Im diesem ersten Vortrag waren bereits viele der Themen angelegt, die während des Studentenforums diskutiert wurden. Sie lassen sich unter folgender Leitfrage fassen: Was bleibt von Europa in einer Zeit, in der der politische Aktivismus der Nachkriegszeit allmählich in Fragmente vieler gegenläufiger Interessen zerfällt?

Schon der Name unseres Kontinents beruht auf einem antiken Mythos, der nicht weniger erzählt als die Geburt der griechischen Zivilisation im Zentrum des Mittelmeerraumes. Daher ist klar, dass Europa zumindest in sprachlicher und historischer Hinsicht eine vorwiegend geographische Bezeichnung ist,

die jedoch ein nur schlecht abgrenzbares Gebiet beschreibt. Es fällt schwer, natürliche Grenzen zu definieren, wie beispielsweise den Alpenraum der italienischen Halbinsel, um den alten Kontinent eindeutig zu beschreiben. Der erste Abschnitt dieser kurzen Abhandlung zeichnet daher die Überlegungen während des ersten *Panel*s des Forums nach; sie haben Europa mit seinen internen geopolitischen Widersprüchen und im Verhältnis zu seiner Nachbarschaft zum Thema.

Wie die Humangeographie, insbesondere Augé,¹ lehrt, ist die Konstruktion eines Ortes ein symbolischer Prozess, der den Boden sozial abgrenzt und darauf Wirtschaft, sozio-politische Dynamiken und Religion organisiert. Ein auf diese Weise individualisierter Raum könne identitätsstiftend, vergleichend

1 Augé, M. *Un etnologo nel metrò*, Eleuthera: Milano, 1993; *Disneyland e altri nonluoghi*, Bollati-Boringhieri, Torino, 1997.

und historisch definiert werden. Ein Ort und die Gemeinschaft seiner Bevölkerung sind zwei anthropologische Konzepte, die ununterbrochen interagieren. Der zweite Teil des vorliegenden Textes ist daher der Bedeutung der europäischen Gemeinschaft gewidmet und wirft die Frage auf, ob es sich bei dieser um eine rein utilitaristische Verbindung handelt, die ausschließlich die Interessen der einzelnen Länder verteidigt, oder ob die Zusammenarbeit auf europäischer Ebene eine normative Grundlage hat, die in dem Begriff der *Wertegemeinschaft* Ausdruck findet. Daran anschließend wurden die vielfältigen Krisen der letzten Jahre in Europa nachgezeichnet, wobei die ständige Spannung zwischen nationalen Partikularinteressen einerseits und der Solidarität, die als Ideal in den europäischen Verträgen und der Hymne der Europäischen Union zum Ausdruck kommt, andererseits deutlich wurde.

Eine Diskussion, die das gemeinsame Zusammenleben in einem physischen oder normativen Kontext behandelt, kann den rechtlichen Rahmen nicht außer Acht lassen, in dem sich sowohl einzelne Bürgerinnen und Bürger als auch die einzelnen Staaten bewegen. Das Motto der Union, „In Vielfalt geeint“, hat viele Differenzen aufgezeigt, die sich nicht ohne Weiteres durch die Schaffung eines nach Möglichkeit homogenen und *super partes* stehenden, institutionellen Rahmens beheben lassen. Wie kann Europa die Rechtsstaatlichkeit verteidigen, die in seinem politischen und philosophischen Denken verwurzelt ist? Wie ist es möglich, die nationalen Autonomien, soweit sie reichen, zu schützen, ohne dass sie mit den Wertegrundlagen der gesamten Union in Konflikt geraten?

Ausgehend von diesen Fragen unternahmen wir den Versuch, das Europa wiederzuentdecken, das Bray als „ver-

loren“ bezeichnete, auf der Suche nach einem gemeinsamen soziokulturellen Nenner. Es ist die Aufgabe unserer Generation, diese wichtige und sicherlich kräftezehrende Verantwortung zu übernehmen, um den europäischen Traum in den kommenden Jahren fortzutragen und zu vervollkommen.

Geographie

Die geografischen Gegebenheiten des europäischen Kontinents spielen sowohl bei innereuropäischen als auch bei außereuropäischen Fragen eine entscheidende Rolle. Mit beiden haben wir uns exemplarisch auf der Grundlage zweier Vorträge auseinandergesetzt; zum einen anhand des Beitrags über die europäische Außenpolitik zwischen geografischen und politischen Grenzen von Maria Giulia Amadio Viceré und zum anderen anhand der Ausführungen Anna Schmauders vom

niederländischen *Clingendael Institut* zu der diplomatischem und militärischen EU-Strategie in der Sahel-Region.

Wir haben diskutiert, welche Rolle die Geographie für die EU und für ihre Erweiterung spielt. Dazu stellten wir die Frage, welche Voraussetzungen Staaten erfüllen müssen, um Mitglieder der Union werden zu können. Zunächst muss ein Kandidat die drei Kopenhagener Kriterien erfüllen: Er muss stabile demokratische Institutionen sowie eine funktions- und wettbewerbsfähige Marktwirtschaft vorweisen. Außerdem muss er den „Acquis communautaire“, „den gemeinschaftlichen Besitzstand“ anerkennen; das heißt, er muss das geltende Unionsrecht zum Zeitpunkt der Antragstellung (Primär- und Sekundärrecht sowie die völkerrechtlichen Verträge und die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs) vollständig übernehmen und in seinem Hoheitsgebiet in Kraft setzen.

In der Realität treten allerdings komplexere Aspekte der EU-Erweiterungspolitik zutage. Diese beziehen sich vor allem auf die Diversität der Beitrittskandidaten sowie ihre politischen und kulturellen Besonderheiten. Wie können diese Grenzen überwunden werden? Was verbindet uns innerhalb der Europäischen Union? Sind die Grenzen der Union geographische oder kulturelle? Ist es angemessen, beispielsweise die Türkei nur aufgrund ihrer geographischen Nähe aufzunehmen? Neben der geographischen spielt offenbar auch die kulturelle Nähe der Kandidaten eine entscheidende Rolle. Es handelt sich also um einen Prozess der Abwägung rund um kulturelle und wirtschaftliche Fragen und um solche der Identität.

Diese *europäische Identität* ist keine Chimäre, sondern eine Basis für jene grundlegende Eigenschaft, die allen Europäerinnen und Europäern gemeinsam sein sollte: unsere Fähigkeit, uns immer

weiter zu entwickeln. Die Europäische Union ist, wie auch jene Identität, die sie widerspiegeln sollte, nichts Feststehendes oder gar Fertiges, sondern noch immer *im Werden*. Das wird auch zukünftig der Fall sein, und so sind wir als Europäer aufgerufen, das Privileg und die Verantwortung anzunehmen und die EU weiterzuentwickeln, ihre Gemeinschaft und ihre Identität.

Eine nicht zu unterschätzende Gefahr sind die Verletzungen des Rechtsstaatsprinzips durch die Mitgliedsstaaten Ungarn und Polen. Sanktionsverfahren nach Artikel 7 EUV gegen beide Mitgliedsstaaten dauern an. Es liegt im Interesse aller Akteure, dass innergemeinschaftliche Konflikte dieser Tragweite zunächst beizulegen sind, bevor die EU eine neue Erweiterung in Erwägung zieht. Es stellt sich aufgrund der laufenden Fälle zudem die Frage nach noch strengeren Beitrittskriterien in Bezug auf die Rechtsstaatlich-

keit. Eine Vergrößerung der EU aus rein geopolitisch-strategischen Gründen kann daher nicht die Lösung sein. Vielmehr sollte Wert auf gemeinsame Ziele und Vorstellungen gelegt werden, die europäische Idee auszugestalten. Als Alternative zu einer geografischen Erweiterung der EU kommt in Betracht, mit Drittstaaten verstärkt Vereinbarungen über gemeinsame außen- und wirtschaftspolitische Ziele zu treffen.

Für das EU-Integrationsprojekt ist es notwendig, *interne* von *externen* Differenzierungsstrategien zu unterscheiden. *Interne* Differenzierung findet zwischen den EU-Staaten statt. Sie ist vor allem durch den Erweiterungsprozess und die damit einhergehende größere Ungleichheit zwischen den Mitgliedsstaaten notwendig geworden, um handlungs- und integrationsfähig zu bleiben. Sie kommt beispielsweise zur Anwendung, wenn keine einstimmige Entscheidung getroffen werden

kann und sich die EU-Staaten in unterschiedlich ausgeprägter Weise engagieren. *Externe* Differenzierung hingegen bezieht sich auf Partnerschaften oder Kooperationen von EU-Institutionen mit Drittstaaten, um gemeinsame Interessen zu verfolgen. Dabei können Abkommen den Grundstein für eine spätere Beitrittsperspektive legen, aber auch anderer Natur sein. Als Beispiel für eine *externe* Differenzierungsstrategie haben wir uns mit dem Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen auseinandergesetzt, das die EU im Jahr 2015 mit dem Kosovo unterzeichnet hat. Das Abkommen soll die Weichen für eine politische und wirtschaftliche Annäherung des Kosovo an die EU stellen, um so die Grundlagen für einen Beitritt des Landes zu schaffen.

In Bezug auf die europäische Außenpolitik im Übrigen lässt sich außerdem festhalten, dass diese häufig durch unterschiedlich gelagerte

Interessen charakterisiert wird. Dieses Phänomen erklärte die Referentin Schmauder am Beispiel der EU-Interventionen in der Sahel-Zone. Die Komplexität differenzierter Integration zeige sich im Versuch, militärische Interventionen in Krisenländern zu vollziehen. Besonders das Erbe der Kolonialzeit, der Übergang zum System des souveränen Nationalstaats durch den Westfälischen Frieden sowie die unterschiedlichen Einzelinteressen der europäischen Akteure stehen dabei im Fokus. Anna Schmauder beschreibt den Konflikt als „Krisen-Polygon“, das sich aus einer militärischen Krise mit einer Vielzahl nichtstaatlicher Milizen, einer Legitimitätskrise sowie einer humanitären Krise zusammensetze.

Begonnen hatte die europäische Intervention mit einem Anti-Terror-Einsatz des französischen Militärs in Mali nach einem Staatsstreich im Jahr 2012. Seitdem hat die EU (gemein-

sam mit anderen internationalen Akteuren) mit einer Ausbildungsmission für malische Sicherheitskräfte auf die Stärkung staatlicher Strukturen hingearbeitet, um staatliche Legitimation (wieder)herzustellen. In vielen Regionen scheint dies aber bereits deshalb aussichtslos, weil es an der Grundversorgung mit Elektrizität, Wasser, Medikamenten und an einem intakten Bildungssystem fehlt.

Die Situation werde durch Meinungsverschiedenheiten und unterschiedliche Interessen auf EU-Ebene noch komplizierter: Während Frankreich eine Mission zur Terrorismusbekämpfung anstrebe, bevorzuge Deutschland eine koordinierte Reaktion auf europäischer Ebene. Dazu kommt, dass ein Erfolg solcher Interventionen schwer zu messen ist. In der Sahelzone, die durch eine unübersichtliche politische Gemengelage gekennzeichnet ist, wird dafür regelmäßig an den

Abschluss militärischer Trainings zur Terrorismusbekämpfung angeknüpft. Erschreckenderweise ist die Zahl der getöteten Zivilisten bei Maßnahmen der Terrorismusbekämpfung höher als die der Opfer durch Terrorismus. Wie kann eine effektive Hilfe gelingen, wenn die EU zu einer gemeinsam koordinierten Intervention nicht in der Lage zu sein scheint?

Abschließend lässt sich feststellen, dass wir heute mehr denn je Zusammenarbeit und Einheit zwischen den Mitgliedstaaten brauchen, sowohl nach innen als auch nach außen. In der Vergangenheit handelten die Mitgliedsstaaten in Krisensituationen häufig allein aus nationalen Interessen statt mit einer gemeinsamen Strategie. Dies hat eine Spaltung (nicht nur) innerhalb der europäischen Union verursacht, die nun schwer zu überwinden scheint.

Die für den nächsten thematischen Abschnitt des diesjährigen Studentenforums gewählten Begriffe stellen jegliche Diskussionen bereits vor ein linguistisches Problem: Während der aus dem Lateinischen stammende italienische Ausdruck „comunità“ lediglich auf gemeinsame Pflichten, Produkte und gegenseitige Gefälligkeiten verweist, erweitert der deutsche Ausdruck der Wertgemeinschaft die Beziehungen fundamental. Er setzt eine Zusammenarbeit voraus, die maßgeblich von gemeinsamen Werten bestimmt wird. Ist dieser Begriff der passende für die Gemeinschaft der Europäischen Union?

Eine Abgrenzung von Gemeinschaft und Werten war im Gründungsmoment der Europäischen Union unvorstellbar. Die Vision einer neuen Art der politischen Zusammenarbeit in Europa, die Kriege zwischen den europäischen

Nationen unvorstellbar machen sollte, fußte auf gemeinsamen moralischen, staats- und verfassungstheoretischen Vorstellungen von Frieden und Wohlstand, die auch im Wertekanon des Artikel 2 EUV verankert sind.

Trotzdem droht eine Identitätskrise die EU in ihren Grundfesten zu erschüttern. Gemeinschaftliche Werte und somit auch die Basis des europäischen Miteinanders werden zunehmend in Frage gestellt. Die Überwindung der verheerenden Folgen der Corona-Pandemie sowie des Klimawandels fordert unsere Gemeinschaft zudem in einem seit dem Zweiten Weltkrieg nie dagewesenem Maße heraus.

Aus Solidarität droht Interesse, aus Idealismus und geteilter Moralvorstellung eine Wirtschaftsunion, aus der Wertegemeinschaft eine reine „comunità“ zu werden. Was ist es, das uns zusammenhält und einander angesichts der gemeinsamen Herausforderungen zwangsläufig näherbringen muss?

Die Wertegrundlagen eines vereinten Europas sind offensichtlich. Obwohl die Wurzeln der Union wirtschaftspolitischer Natur sind, haben sie eine klare ideologische Richtung: Artikel 2 EUV enthält trotz seiner Formalität einen starken humanitären Appell: Die Wahrung von Würde und Gleichheit, die Förderung von Frieden und Sicherheit, der Schutz von Pluralismus und Freiheit sind einige der ideologischen Koordinaten, die das Wachstum und die Entwicklung des europäischen Projekts angeregt haben.

Zu Beginn des 21. Jahrhunderts haben jedoch das Aufkommen zunehmend konkurrierender illiberaler Systeme und die wachsende Komplexität kultureller Dynamiken die Notwendigkeit eines soliden gemeinsamen Wertefundaments in Frage gestellt. Die Suche nach kollektiven Werten – so diejenigen, die gegen das Projekt einer echten Wertegemeinschaft sind

– sei eher ein Hindernis als ein Anreiz für den europäischen Wohlstand. Die Vorstellung von einer „bloßen“ Wirtschaftsunion ohne gemeinsame normative Grundlage steht dabei im krassen Widerspruch zu der Vorstellung von einer Union, die als normativer Kompassgeber in der Weltpolitik auftritt. Die Vorstellung einer solchen Sonderrolle in der Weltpolitik ähnelt dem us-amerikanischen Selbstverständnis einer „City upon the hill“ als Ausdruck des amerikanischen Exzeptionalismus. Dabei zeigt die Geschichte der EU selbst, dass wirtschaftliche und wertebezogene Einheit sich keinesfalls ausschließen, sondern einander sehr förderlich sind. Zwar hat der Einigungsprozess der EU historisch trotz seiner friedenspolitischen Motivation vor allem wirtschaftspolitische Meilensteine. Zentrales Element war und ist die Herstellung eines Binnenmarktes, der den freien Verkehr von

Waren, Dienstleistungen, Kapital und Personen gewährleistet. Mehr und mehr zeigt sich aber ein enormer Bedarf an gemeinsamer Werteorientierung in der Suche nach Antworten auf aktuelle Herausforderungen.

Jüngst erweist sich die SARS-CoV-2-Pandemie als ein solcher Testfall für Europa. Wie Silke Schmidt, wissenschaftliche Mitarbeiterin bei der Konrad Adenauer Stiftung (KAS) in Rom, hervorhob, steht der „Symmetrie“ des Notfalls – der die Mitgliedsstaaten der Union und den Rest der Welt nahezu unterschiedslos getroffen hat – die Asymmetrie seiner Folgen gegenüber, nämlich unterschiedliche politische Reaktionen: Innerhalb der Union stehen sich Staaten, die nach unionsweiter Solidarität rufen, und Staaten, die auf nationale Lösungen drängen, gegenüber. Dies ist ein beunruhigendes Bild, das nicht nur eine Zersplitterung zum Ausdruck bringt, sondern eine echte Opposition zwischen

den Mitgliedstaaten, von denen einige die charakteristische Vielfalt der Union übersehen, die – so Schmidt – durch ihre Werte zusammengehalten wird.

Diese Werte zu stärken bedeutet daher, in die Zukunft Europas zu investieren: Die Betonung der unionsweiten Solidarität bedeutet nicht nur, die gemeinsamen humanitären Wurzeln der europäischen Integration wiederzuentdecken, sondern sie fortzuentwickeln. Es ist deshalb entscheidend, dass Werte thematisch wieder in den Mittelpunkt internationaler Angelegenheiten rücken. Dies ist vorbereitender Schritt sowohl für kulturelle Integrationsprozesse als auch für das Streben nach wirtschaftlichem Wachstum: Nur durch Handeln aus gemeinsamer Überzeugung können kollektive Ziele wie der *European Green Deal* erreicht werden, die Wohlstand für alle Mitgliedstaaten nicht nur ermöglichen, sondern auch langfristig sichern.

Zusammenfassend sollte sich Europa der Zukunft zuwenden im Bewusstsein um seine Wurzeln. Es sollte sich auf den Wert der brüderlichen Solidarität besinnen, der auch im Text der Hymne der Union angelegt ist. Dabei kann Europa auch zukünftig Fläche für verschiedene Projektionen und Projekte bleiben, wie der Generalkonsul der Bundesrepublik in Mailand Claus Robert Krumrei ausführte. Es komme aber darauf an, dass seine grundlegende Bedeutung nicht aus dem Blick gerate. Über Europa zu sprechen, fällt leicht. Schwerer hingegen ist es, die individuelle Verantwortung zu akzeptieren, die alle Europäerinnen und Europäer tragen: die Besinnung auf und die Stärkung der gemeinsamen Werte (in) der Union.

Um eine Antwort auf die Frage zu finden, welchen Mehrwert ein „europäischer Rechtsstaat“ für die Unionsbürger hätte, ergibt sich zunächst die Notwendigkeit der Definition von Rechtsstaatlichkeit selbst. Grundsätzlich bezeichnet Rechtsstaatlichkeit den Gedanken, dass alle staatliche Gewalt an das Recht gebunden ist. Ziel ist es, faire Verfahren für die Ausübung von Macht bereitzustellen.² Um den Grundsatz der europäischen Rechtsstaatlichkeit zu bestimmen, hat die Kommission in ihrer Definition der Rechtsstaatlichkeit von 2014 mehrere Elemente aufgezählt, die im Wesentlichen deckungsgleich mit der Checkliste zur Rechtsstaatlichkeit der Ve-

2 Hoffmeister, F. *Die Werteunion: Anspruch und Wirklichkeit*, in: M. Ludwigs, St. Schmahl (Hrsg.), *Die EU zwischen Niedergang und Neugründung*, Nomos: Baden-Baden 2020, S. 21-53.

nedig-Kommission des Europarates³ sind. Ein Staat muss demnach folgende Kriterien erfüllen: das Rechtmäßigkeitsprinzip, die Rechtssicherheit, das Willkürverbot, unabhängige und unparteiische Gerichte, eine wirksame richterliche Kontrolle, die Achtung der Grundrechte und Gleichheit vor dem Gesetz.⁴ Nun, da wir im Ansatz begreifen – auch wenn uns die Europäische Union eine genaue Definition von Rechtsstaatlichkeit schuldig bleibt – was diese eigentlich ist, können wir uns damit beschäftigen, welche Vorteile diese für die europäischen Bürger hat und welche Probleme jüngst aufgetreten sind.

3 *Rule of Law Checklist*, adopted by Venice Commission at its 106th Plenary Session (Venedig, 11-12 Mär 2016), CDL-AD (2016)007.

4 KOM (2014) 158 end./2. Dazu die Pressemitteilung vom 11. Mär. 2014, abrufbar unter: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:caa88841-aa1e-11e3-86f9-01aa75ed71a1.0017.01/DOC_1&format=PDF.

Gemäß Art. 49 EUV kann ein europäischer Staat nämlich nur dann der EU beitreten, wenn er die Werte des Art. 2 EUV achtet und sich für ihre Förderung einsetzt. Darüber hinaus hat die EU seit 1997 ein weiteres Kriterium für Beitrittskandidaten entwickelt, nämlich das Prinzip der gutnachbarschaftlichen Beziehungen. Ein Staat soll nicht nur alle politischen Anforderungen in Bezug auf Demokratie, Rechtsstaat und Menschenrechtsschutz erfüllen, sondern muss auch seine Grenzstreitigkeiten mit anderen EU-Ländern beilegen.⁵ Eine der Erscheinungsformen der aktuellen Polykrise der EU ist die Sorge um die Stabilität und Qualität von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit in ein-

5 Hoffmeister, F. *The Aegean Conflict – An unsettled dispute in Turkey's EU Accession Course*, in Giegerich (ed.), *A Wiser Century? Judicial Dispute Settlement, Disarmament and the Laws of War 100 Years after the Second Hague Peace Conference*, Veröffentlichung des Walther-Schücking-Instituts für internationales Recht an der Universität Kiel, Band 173, 2009, S. 493 (498-500).

zelenen Mitgliedstaaten. Seit dem Vertrag von Amsterdam von 1999 enthalten die Gründungsverträge der Union auch einen Wertekanon, welcher die Zielsetzungen des Europarats widerspiegelt.⁶ Art. 2 EUV nennt als Werte der Union heute: die Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und die Wahrung der Menschenrechte einschließlich der Rechte der Personen, die Minderheiten angehören. Die Union versteht sich somit als Wertegemeinschaft, von der ihre Bürger direkt auf nationaler und indirekt auf internationaler Ebene profitieren können sollen.⁷ Juris-

6 Ex-Generalsekretär Thorbjørn Jagland (aktiv von 2009 bis 2019) verkündete, die Organisation solle „sich auf ihre Kernaufgaben Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaat konzentrieren.“ (2010). *Bericht der Bundesregierung über die Tätigkeit des Europarates im Zeitraum vom 1. Juli bis 31. Dezember 2009*, Unterrichtung durch die Bundesregierung, Drucksache 17/1496, Deutscher Bundestag, 17. Wahlperiode 21. April 2010.

7 Hoffmeister, F. *Die Werteunion: Anspruch und Wirklichkeit*, S. 53 aaO.

tisch verankert ist diese Werteprojektion nach außen auf Vertragsebene. Somit begreift sich die EU geradezu als Gegenmodell zu einer klassisch internationalen Organisation, welche selten eigenständige politische Ziele verfolgt.⁸ Das Selbstverständnis der Europäischen Union, eine Werteunion darzustellen, kollidiert allerdings mit der politischen Wirklichkeit. Äußerlich scheint die EU im Großen und Ganzen glaubwürdig in der Verteidigung ihrer Werte. Innerlich tobt aber ein offener Konflikt über die Reichweite des horizontalen Homogenitätsanspruchs.⁹

8 Eine Ausnahme bildet hier freilich der bereits zitierte Europarat, dessen Ziel in Art. 1 seiner Satzung zum Ausdruck kommt: „Der Europarat hat die Aufgabe, einen engeren Zusammenschluss unter seinen Mitgliedern zu verwirklichen.“

9 Zunächst von der EuGH-Rechtsprechung zu den Grundrechten als ungeschriebene Verfassungsgrundsätze verstanden was später vom Erlass der EU-Grundrechtecharta untermauert wurde, Grundlegend EuGH Urteil v. 14.5.1974, Rs. C-d4/73, ECLI:EU:C:1974:51 – Nold KG./Kommission, EuGH Urteil v. 9.10.2001, Rs. C-377/98, ECLI:EU:C:2001:523, Rn. 70 – Niederlande./Parlament und Rat.

Über die Notwendigkeit und potentielle Reichweite von Fördermaßnahmen hatte man sich im europäischen Primärrecht noch nicht einigen können, als im Rahmen der Osterweiterung die EU im Jahr 2004 zunächst 10 Länder aufgenommen hat, darunter Polen und Ungarn, die heute Grund zur Besorgnis geben. Diese beiden stellen den gemeinsamen Wertekanon des Art. 2 EUV dadurch in Frage, dass sie die Unabhängigkeit des innerstaatlichen Justizsystems durch verschiedene Maßnahmen kontinuierlich schmälern und untergraben. In solchen Fällen sieht Art. 7 EUV¹⁰ ein eigenes Disziplinarverfahren in zwei Stufen vor, das in diesen beiden Fällen allerdings noch nicht abgeschlossen wurde.¹¹ Die EU kann der polnischen oder ungarischen Bevölkerung ihre Werte durch die „Nukleare Option Art.

10 KOM (2014) 158 end./2. aaO.

11 Hoffmeister, F. *Die Werteunion: Anspruch und Wirklichkeit*, S. 26 u. 52 aaO.

7¹² allerdings nicht aufzwingen – wie es freilich im Dritten Reich¹³ und später unter sowjetischer Besatzung auf traumatisierende Art und Weise geschehen ist –, beobachtet jedoch mit großer Sorge die dortigen Entwicklungen.¹⁴

Von herausragender Bedeutung für das Problembewusstsein sind die gemeinsamen (verfassungs)rechtlichen Wurzeln in Europa. Die Ursprünge des europäi-

12 Barroso, J. M. D. *State of the Union Address*. „We need a better developed set of instruments – not just the alternative between the ‚soft power‘ of political persuasion and the ‚nuclear option‘ of article 7 of the Treaty.“ http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-12-596_en.htm.

13 Bundeszentrale für politische Bildung, „Europa unter nationalsozialistischer Besatzung“, *Dossier Zweiter Weltkrieg*, 30. Apr. 2015, <https://www.bpb.de/geschichte/deutsche-geschichte/der-zweite-weltkrieg/199411/europa-unter-national-sozialistischer-besatzung>.

14 Europäisches Parlament, *Aktuelles: Rechtsstaatlichkeit: Lage in Polen und Ungarn hat sich verschlechtert*, <https://www.europarl.europa.eu/news/de/press-room/20200109IPR69907/rechtsstaatlichkeit-lage-in-polen-und-ungarn-hat-sich-verschlechtert>.

schen Verfassungsstaates legte unter anderem in Zeiten der Aufklärung Thomas Hobbes mit seiner Idee des Gesellschaftsvertrags.¹⁵ Er hatte die Legitimation des Staates von einer religiösen Grundlage auf eine staatliche gebracht. Das Volk soll von nun an als Souverän verstanden sein.¹⁶ Viele Perspektiven dieser Zeit sind heute allerdings kritisch zu betrachten, so wurde auch die „Entdeckung“ der Vernunft als Rechtfertigung für den Kolonialismus gebraucht,¹⁷ und die Schaffung der Nationalstaaten und somit der Nationalismen – welche im 19. Jahrhundert in nationalen Verfassungen mündeten – ist ebenfalls in dieser Zeit verankert.

15 Der ursprüngliche Gedanke des Gesellschaftsvertrags der Aufklärung geht auf Rousseau, J. J., *Du contrat social ou Principes du droit politique*, Marc Michel Rey: Amsterdam, 1762, zurück.

16 Hobbes, T. *Leviathan. Or The Matter, Forme, & Power of a Common-Wealth Ecclesiasticall and Civill*. Ian Shapiro (Hrsg.), Yale University Press, New Haven 2010.

17 Mills, A. *The Racial Contract*, Cornell University Press, 1997.

Die Geburt des Verfassungsgerichts als solches ist hingegen eine neuere Idee. Sie wurde erst in der zweiten Hälfte des 20. Jh. entwickelt. Das erste Verfassungsgericht war das österreichische aus dem Jahr 1920, doch erst nach dem zweiten Weltkrieg wurden die Verfassungsordnungen als Wertordnung verstanden, in der die kantianische Menschenwürde¹⁸ als moralischer Anker dienen sollte. Es gibt kaum eine Verfassung, die nach dem 2. Weltkrieg verabschiedet wurde und die keinen Bezug zur Menschenwürde hat.¹⁹

Allerdings wären demnach die gemeinsamen Wurzeln einer europäischen Verfassung heute vornehmlich soziologischer Natur, da eine gemein-

18 Kant, I. *Metaphysik der Sitten*, 4. Teil, 1797, hierzu Schopenhauer, A. *Vorlesung über Die gesamte Philosophie* – 4. Teil: *Metaphysik der Sitten*, Philosophische Bibliothek, Band 704, Hrsg. Daniel Schubbe, Felix Meiner Verlag Hamburg, S 145 ff.

19 von der Pfordten, D. *Menschenwürde*, C.H. Beck Wissen, München, 2016, S. 53 m.w.N.

same Verfassungskultur ohne ein gemeinsames Werteverständnis im Rahmen der europäischen Integration nicht möglich ist. Ganz zu Beginn stand in Art. 2. EUV nichts von diesen „Werten“.²⁰ Erst in den 60er und 70er Jahren hat sich das geändert, als der Europäische Gerichtshof (EuGH) durch die Interpretation der Römischen Verträge meinte, er sollte nunmehr auch das letzte Wort über nationale Entscheidungen haben.²¹ Erst mit dieser Entwicklung haben sich Grundrechte in ganz Europa wirklich verbreiten können.²² Nach

20 *Vertrag über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl*, 18. Apr. 1951 unterzeichnet und am 23 Jul. 1952 Inkraftgetreten – <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:11951K/TXT&from=DE>.

21 Grundlegend EuGH Urteil v. 5.2.1963, Rs. C-26/62, ECLI:EU:C:1963 Van Gend en Loos., EuGH Urteil v. 15.7.1964 Rs. C-6/64 ECLI:CÈU:C:1963 Costa/ENEL.

22 Kokott, J. *Der EuGH als Gerichtshof der Bürger*, StudZR 1-2008, https://studzr.de/medien/beitraege/2008/1/pdf/StudzR_2008-1_Kokott_EuGH_Buerger.pdf.

dem EuGH sind Grundrechte ein allgemeines Rechtsprinzip des Gemeinschaftsrechts, weshalb Grundrechte fortan als Teil der „gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen“ der Mitgliedstaaten miteinander verglichen wurden, da die gemeinsamen Wurzeln des Verfassungsrechts in Europa die Quelle der Grundrechte im EU-Recht sind. Der nächste Schritt, um den europäischen Bürgern den größtmöglichen Grundrechtsschutz zu ermöglichen, war die Einführung der Europäischen Grundrechtecharta im Jahr 2000, die dann im Jahr 2009 in Kraft getreten ist.²³

Es warten seitdem viele Herausforderungen auf dieses ambitionierte Projekt. Eine ständige Gefahr bleibt jedoch die Kluft, die sich immer wieder zwischen europäisierter juristischer Praxis und nationaler politischer Praxis auftut. In den letzten Jahrzehnten

23 Hoffmeister, F. *Die Werteunion: Anspruch und Wirklichkeit*, S. 26 u. 52 aaO.

hat man ein erschreckendes Erstarken der Rechtspopulisten in Europa mitverfolgen können.²⁴ Im Rahmen dieser politischen Entwicklung haben sich insbesondere Polen und Ungarn explizit von der Idee gemeinsamer europäischer Werte abgewendet hin zu nationalistischen, vermehrt introspektiven Werten.²⁵ Insbesondere in Ungarn sind inzwischen die Medien und deren Kontrollorgane unter staatliche Kontrolle gebracht worden, und das, obwohl die nationale ungarische Verfassung einen umfassenden Grundrechtekatalog enthält. In Polen hat man hingegen seit 2015 das polnische Verfassungsgericht immer mehr unter staatliche Kontrolle

24 Schellenberg, B. *Rechtspopulismus im europäischen Vergleich – Kernelemente und Unterschiede*, Bundeszentrale für politische Bildung, 28 Okt. 2018 – <https://www.bpb.de/politik/extremismus/rechtspopulismus/240093/rechtspopulismus-im-europaeischen-vergleich-kernelemente-und-unterschiede>.

25 Hoffmeister F. *Die Werteunion: Anspruch und Wirklichkeit*, S. 39 ff. aaO.

gebracht, indem man zahlreiche Richter in den vorzeitigen Ruhestand geschickt hat.²⁶ Ohnmächtig sehen die europäischen Nachbarn zu, wie diese beiden Länder sich dabei auf ihre Verfassungsidentität berufen und damit soziologisch und rechtshistorisch den Verfassungsgedanken der Aufklärung schachmatt setzen wollen. Insbesondere schmerzt es zu sehen, wie Ungarn seine Verfassungsidentität als Vorwand zur Boykottierung der europäischen Flüchtlingspolitik verwendet, obwohl die Europäische Geschichte nicht erst seit der Völkerwanderung oder den Glaubenskriegen von Flucht und Vertreibung geprägt ist.

Zeitgleich sucht der EuGH ein europäisches Konzept der Rechtsstaatlichkeit durch eine Besinnung auf europäische Wurzeln. Kann das funktionieren?

26 Europäisches Parlament, *Aktuelles: Rechtsstaatlichkeit: Lage in Polen und Ungarn hat sich verschlechtert*, aaO.

Kann sich der Kreis schließen? Eins ist klar: Weil wir den Menschen als vernunftbegabtes Wesen begreifen, kann nur und muss eine Verfassungskultur durch eine demokratische Willensbildung von unten kommen. Der einzige Nationalismus, der in unserer Zeit einen Platz hat, ist der Internationalismus. Das gilt es den europäischen Bürgern zu vermitteln.

Il **Centro italo-tedesco per il dialogo europeo Villa Vigoni** è un laboratorio di idee, un punto di riferimento del dialogo e della collaborazione tra Italia e Germania nel contesto europeo. Convegni accademici, conferenze internazionali e manifestazioni culturali rendono Villa Vigoni un luogo d'incontro e di confronto, in cui si promuovono progetti e si approfondiscono conoscenze in ambito scientifico, politico, economico e artistico.

Das **Deutsch-Italienische Zentrum für den Europäischen Dialog Villa Vigoni** ist eine Ideenwerkstatt, ein Referenzpunkt für den Dialog und die Zusammenarbeit zwischen Italien und Deutschland im europäischen Kontext. Wissenschaftliche Tagungen, internationale Konferenzen und kulturelle Veranstaltungen machen die Villa Vigoni zu einem Ort der Begegnung und der konstruktiven Auseinandersetzung, an dem Projekte gefördert und Kenntnisse auf den Gebieten Wissenschaft, Politik, Wirtschaft und Kunst vertieft werden.

villavigoni.eu

Via Giulio Vigoni, 1
I - 22017 Loveno di Menaggio (CO)

