

Quid est Europa? –

Mythos, Finalität, Utopie und Europäischer Traum

Bereits 1949, kurz nach seiner Gründung, hatte sich der Europarat als Enttäuschung erwiesen: Der Aufbau supranationaler Institutionen kam nicht zustande, die Europäische Armee wurde nie aufgestellt. Man sprach von der „Krise Europas“. Zu Beginn des neuen Jahrtausends standen die Zeichen dagegen gut für die Union. Maastricht 1991, Bologna 1999, Lissabon 2000 und auch Nizza im gleichen Jahr waren Erfolge, die durch die Einführung des Euro 2001 gekrönt wurden. Dennoch kam es 2005 erneut zur Krise, als der Entwurf zum Verfassungsvertrag in den Referenden der Franzosen und Niederländer scheiterte. Was eigentlich ist Europa und wohin steuert es? Sicher, das Scheitern des Vertragsentwurfs ist ein Rückschlag für die Union. Doch sind die Identität stiftende Wirkung des europäischen Alltags und das weltweite Ansehen der Union heute Realität. Die laufende Verfassungsdebatte zeigt, dass die Union sich ihren Bürgern näher bringen will und, darüber hinaus, dass Verfassungspolitik Finalitäts- und somit Identitätspolitik ist. Europa ist ein Haus ohne definiertes Territorium, seine Begrenzungen sind flexibel, aus seinen traditionellen Grenzen sind Brücken geworden. Vieles vom heutigen Besitzstand Europas war vor Jahrzehnten schiere Utopie. Doch ist der Weg nach Utopia noch weit und von Kurven und Kompromissen geprägt. Indies lohnt es, ihn zu gehen.

■ Executive Summary

Shortly after its creation in 1949, the European Council, welcomed with great euphoria at first, proved a disappointment: The permanent ‚no‘ of Great Britain and Scandinavia caused the development of supra-national institutions to fail, and the plan to create a European Army could not be put into practice. In an environment still marked by nationalist thinking, the time was not yet ripe for cooperation. European integration was denied success, and people spoke of a ‚crisis of Europe‘ – not for the last time.

The project of Europe is an open one. Today, the Union is a union of states and citizens, and it is this finality concept which, open but not free of value, renders the dispute about the project’s direction and speed possible. Europe is an everlasting building site, with every single step towards integration being the result of both internal and external factors, dependent not only on the designers’ political will but also on external conditions that influence the system of the Union.

At the beginning of the century, things were apparently looking good for the European project. The Maastricht Treaty of 1991 then seemed to prove a pacemaker, giving a considerable impetus to the Union’s integration dynamic. Through the Bologna Declaration of 1999, 45 states intended to create a European Higher Education Area by the end of 2010. The plan of the Lisbon Strategy of 2000 was to turn the EU into the world’s most competitive region

within one century. The Treaty of Nice, which came into force in the same year, brought new constitutional structures. And the Euro was introduced as the EU's currency in 2001. Up to its recent crisis, so it seemed, things were going smoothly for a long time – with and within Europe.

However, although the European elites were harshly criticized for the recent crisis, they were by no means insensitive to the fears of the citizens. The debate about the Union's 'democratic deficit' resulted in direct elections for the European Parliament as early as 1979, and doubtlessly created a considerable degree of transparency over the years.

The power of the state that is established in a constitutional state recurs to the citizen who is also its source, thus forming a bridge to democracy. Liberal democracy is inherent in the human- and civil-rights concept; it is the organizational consequence of human dignity. But the fact that the political decision-making process and the hierarchy of competences do not coincide gives rise to that conflict potential that is bewailed as the EU's 'democratic deficit'.

The democratic principle of the EU is concretely expressed in the 'dual legitimation' which may also be found in its constitution, with the indirect legitimation process preponderating markedly. The draft developed by the Convent does nothing to change this since it is not 'radical' enough when judged by the ideal of democracy. In national constitutional law, the organizational constitution is still dominated by the principle of democracy, i.e. the political equality of all citizens. In the constitutional law of the Union, on the other hand, managing diversity must be accorded equal importance. While the Union's principle of democracy does explain the protection of the participation rights of the European Parliament, it does not explain the expansion of its competences.

Through the current constitutional debate, the Union intends to open a 'window to the world' and move closer to its citizens. For this purpose, constitutional policy-making takes place not only between supra-nationalists and intergovernmentalists; rather, to put it simply, there are two schools of thought that confront each other: The 'rationalists', who feel that decision-making is controlled by the interests of strategic actors, and the 'constructivists', who con-

sider the influence of norms, ideas, and values more significant. Much as the different analysis matrices may have a value of their own – Europe manifests itself only in a synopsis of several integration theories.

When, in 2003, the ‘post-Nice process’ ended in the Convent’s presentation of a draft for the constitutional treaty, differences in personal attitudes towards Europe became clearly apparent. Some expressed their fear of a superstate, while others courageously professed allegiance to the European federal state: It apparently was a proper meeting in the sense of a *conventus*. The Convent’s active players included not only the heads of state and government of the member states, the accession candidates, and the Commission but also a three-member steering committee, observers from the industry, the labour organizations, and the economic and/or social commission, representatives of the regions, and the European Ombudsman, with the Court of Justice, whose judicature was to be codified in the treaty, and church and civil-society representatives working in the background. In October 2004, cooperation between all these players ended in the adoption of the document, which by now has been signed by 14 of the 25 states.

The fact that the draft treaty failed in the referendums in France and the Netherlands certainly was a heavy setback for the Union; however, despite all the criticism that has been voiced since then, one thing should not be overlooked: The identity-forming effect of a European everyday life and the people’s awareness of the Union’s high renown throughout the world are real.

That the European treaties were updated by the Convent also shows that constitutional policy is finality- and thus identity-related, determining the goal of the European way. Europeanization implies dissolving the boundaries between nation states and including them and their societies in the European process of integration, which means that control of the further development of statehood is not passed on entirely to the European level but remains partially at the nation-state level: National decisions do have an effect on European decisions. The resultant pressure to initiate changes acts both ways, inevitably causing member states to expand their horizon in the direction of Europe.

The nation states will certainly not disappear. While it is true that different actors all play their specific and defined legal roles within the European hierarchy of competences, it is also true that their policies are closely interwoven. In democracy theory, this might seem a problem, but it is valuable in game theory. This also accounts for the identity-forming value of European everyday life.

The EU still is more of a union of states rather than citizens. Being close to the citizen is an act of faith, but the civic society's participation in constitutional politics is still low. Nevertheless, the Convent has set a stage which might turn out to be the first move towards establishing an 'open society of constitutional interpreters in Europe'.

Europe is a building that lacks a defined territory; its boundaries are flexible. Traditional borders have developed into bridges, citizens of different constitutional states no longer regard each other as foreigners: Europe represents the delocalized territory of a common cultural heritage.

Twenty years ago, some of the things Europe has now achieved were nothing more than fantasies. In this context, the fact speaks for itself that the members of the Union and their Western allies so naturally assigned the task of rebuilding Eastern Europe to themselves. Europe needs the positive utopias that lead to such a natural manner; what it does not need is ballads of failure.

Finality must not mean relapsing into nation-state thinking. This is why Europe should never see itself as 'closed'. What is needed is a 'constitution of pluralism'. Independent of their mono- or multicultural composition, the states must understand themselves as pluralist: Protecting ethnic, cultural, religious, and linguistic minorities is indispensable.

Without a doubt, the nation still plays a fundamental role: Europe's diversity of nations that form a community is part of both its cultural heritage and its cultural future. As the cultural fundamental freedoms of faith, science, and art represent innovation potentials of the constitutional state, thus the nation itself is both the pillar and the guarantor of the European constitutional community.

Now, what are the aims of the Union? Its finality may only be the common and shared finality of its

member states. To be sure, European integration is a contractual project of enlightenment based on reason, but this does not end the discursive search for what the different visions of the acting players have in common. The way to Utopia is marked by curves and compromises; it can be mastered only slowly and in small steps. However, the project of a ‚European dream‘ might form an identity – one of the prerequisites for peace, values, and prosperity on the continent of wars. In this case, Agenor’s daughter could be certain of her place in the sunshine of Crete.

■ Europa et Utopia?

Der Europarat, 1949 mit großer Euphorie gegründet, enttäuschte die Erwartungen der Föderalisten schon bald, als ab 1950 immer wieder Vorschläge, mit ihm verbundene supranationale Institutionen zu schaffen, am Widerstand der Briten und Skandinavier scheiterten – und er damit im kommenden europäischen Gefüge marginalisiert wurde. Paul Henri Spaak trat gar vom Vorsitz zurück, nachdem es dem Europarat ebenfalls nicht möglich gewesen war, den Plan einer Europäischen Armee (EVG) zu unterstützen. Mit der von Monnet und Schuman erdachten Methode der Koordination nicht auf intergouvernementaler Ebene sondern durch supranationale Behörden waren gemeinsame Landstreitkräfte in den kontinentaleuropäischen Hauptstädten nur im Paket mit einer echten Politischen Gemeinschaft (EPG) oder einer stärkeren Wirtschaftszusammenarbeit durchsetzbar. Nach vielen Mühen und Kompromissen scheiterte die EVG schließlich 1954 in der französischen Nationalversammlung.¹⁾ Kühl kommentierte Monnet das Verhandlungsergebnis mit den Worten, das Einzige, was an Supranationalität übrig geblieben sei, sei die gemeinsame Uniform. Die Zeit war noch nicht reif für diese Form weitgehender Zusammenarbeit in diesem nationalstaatlich hochsensiblen Politikfeld. Ein ambitioniertes europäisches Integrationsprojekt war gescheitert und hatte der Idee Europa einen harten Schlag versetzt, noch ehe sie richtig wirkmächtig werden konnte. Ohne Rückschläge ist dieses „Europa“ also nicht denkbar. Damals wie heute sprach man von der „Krise Europas“.

Das Projekt Europa ist ein offenes. Ein endgültiges Integrationsziel, ein konkreter Finalitätsbegriff jen-

1) Gerhard Brunn, *Die Europäische Einigung von 1945 bis heute*, 2002, S. 64 ff.

seits der allgemeinen Werte und Ziele der Union hätte das Einigungswerk der Union wohl mehr belastet als befördert.²⁾ Sie ist heute Staaten- und Bürgerunion. Dieser offene – aber nicht wertfreie – Finalitätsbegriff ermöglicht erst den Streit um Richtung und Geschwindigkeit der sich wandelnden und entwickelnden, der sich erweiternden und vertiefenden Union, indem er Raum lässt für unterschiedliche Visionen, die jedes Mitglied mit gleichberechtigter Stimme vorzutragen vermag.³⁾ Unterschätzt wird oft, dass die Attraktivität und der Erfolg des Europäischen Projekts maßgeblich von dieser Teilhabe (*ownership*) abhängen: Diese Form der Partizipation erst ermöglicht die Rückbindung der Integrationsdebatte auf der Gemeinschaftsebene an die nationale Deutungs- und Legitimationsebene und erzeugt damit eine gewisse Loyalität („Europatreue“).⁴⁾ Das macht „Europa“ zu einer ewigen Baustelle – einem Jahrhundertwerk im Wortsinne. Jeder Integrations-schritt ist dabei nur im Kontext der europäischen Verfassungspolitik zu verstehen, er ist gleichermaßen ein Ergebnis innerer wie äußerer Faktoren, abhängig also vom politischen Willen der beteiligten Akteure sowie von externen Schocks, die auf das Unionssystem einwirken. Eine Schwäche muss das nicht sein, hat dieses Modell doch eine beachtliche Dynamik erzeugt, die durch eine *piecemeal integration*, eine schrittweise und also sektorale Integration mittlerweile eine Tiefe von Staatlichkeit erreicht hat, die etwa Bogdandy in Anlehnung an Voltaires Wort von der *grande république* als „europäische Republik“ bezeichnet.⁵⁾

Das neue Millennium schien tatsächlich prachtvoll zu beginnen für Europa. Die Integrationsdynamik in der Union hatte sich seit dem Schrittmacher Maastricht (1991) nachhaltig beschleunigt und gipfelte schließlich in einem ambitionierten innen- und außenpolitischen Programm zur Stärkung und Sicherung der Stellung Europas in der Welt: Die Europäische Nachbarschaftspolitik sollte die seit 1995 etablierte Euromediterrane Partnerschaft des Barcelona-Prozesses beleben und eine Europäische Ostpolitik gegenüber den osteuropäischen Nachbarn bis hin zum Kaukasus formulieren.⁶⁾ Laut der Bologna-Erklärung von 1999 werden 45 europäische Staaten bis 2010 einen gemeinsamen Hochschulraum schaffen.⁷⁾ Im März 2000 riefen die Staats- und Regie-

- 2) Nun kodifiziert: Art. I-2, I-3, I-4, I-5 EVV, v.a. Art. I-2 sowie I-3 (1) und (2).
- 3) Zum offenen Europabegriff auch: Peter Häberle, *Europäische Verfassungslehre*, 2006, S. 101.
- 4) In der Sache so auch J.H.H. Weiler, „The Transformation of Europe“, S. 99, in: J.H.H. Weiler, *The Constitution of Europe*, 2004.
- 5) Armin von Bogdandy, „Die europäische Republik“, S. 21 ff., in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 36/2005.
- 6) Einen guten Überblick gibt Christoph Heusgen, „Die Nachbarschaftspolitik der Europäischen Union“, S. 694 ff., in: Werner Weidenfeld (Hrsg.), *Die Europäische Union – Politisches System und Politikbereiche*, 2004. Dazu auch die Mitteilung der Kommission vom 11.03.2003 – COM(2003) 104 final: http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/de/com/2003/com2003_0104de01.pdf.
- 7) Hierzu aus der Fülle der Literatur nur: Jana Bektchieva, „Die europäische Bildungspolitik nach Maastricht“, 2004, und Ingo Linsenmann, „Die Bildungspolitik der Europäischen Union“, S. 332 ff., in: Werner Weidenfeld (Hrsg.), *Die Europäische Union – Politisches System und Politikbereiche*, 2004.

- 8) Hierzu z. B.: Maria João Rodrigues, *European Policies for a Knowledge Economy*, 2003.
- 9) Einen konzisen Überblick zu GASP und ESVP etwa bei: Anthony Forster/William Wallace, „Common Foreign and Security Policy: From Shadow to Substance?“, S. 461 ff., in: Helen Wallace/ William Wallace (eds.), *Policy-making in the European Union*, 2000. und Franco Algieri, „Die Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU“, S. 420 ff., in: Werner Weidenfeld (Hrsg.), *Die Europäische Union – Politisches System und Politikbereiche*, 2004. Speziell zur ESVP und dessen Bedeutung für die Identitätsbildung Europas auch: Dustin Dehé/Christian E. Rieck, „Eine Europäische Marine – Vision für die Europäische Verteidigungsintegration, i.E.“, in: *Österreichische Militärische Zeitschrift* 06/2006.
- 10) Wenngleich vor allem im Rat noch deutliche Publizitätsmängel bestehen, etwa im Bereich der Öffentlichkeit seiner Sitzungen für lediglich koordinierte Politikbereiche.
- 11) Dazu J.H.H. Weiler, „To be a European citizen: Eros and civilization“, S. 324 ff., in: J.H.H. Weiler, *The Constitution of Europe*, 2004. Auch Stefan Kadelbach, „Unionsbürgerschaft“, S.539 ff., in: Armin von Bogdandy (Hrsg.), *Europäisches Verfassungsrecht – Theoretische und dogmatische Grundzüge*, 2003, der allerdings vor falschen Erwartungen an und Assoziationen mit dem Begriff warnt, sowie ausführlich: Paul Magnette, *La citoyenneté européenne*, 1999.

rungschefs die Lissabon-Strategie aus, mit der sie die EU ebenfalls bis 2010 zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten Wirtschaftsraum der Welt machen wollten.⁸⁾ Der Vertrag von Nizza brachte im Dezember 2000 sodann neue permanente verfassungsrechtliche Strukturen für GASP und ESVP, um die Union auch außenpolitisch entscheidungsfähig und also sichtbarer zu machen.⁹⁾ Dann folgte mit einem Paukenschlag die gelungene Einführung der Gemeinschaftswährung Euro am 1. Januar 2002, die Verabschiedung der Europäischen Sicherheitsstrategie 2003 und schließlich das *annus europaeus* 2004 mit der zu Recht gefeierten Rückkehr der zehn mittel- und ost-europäischen Staaten nach Europa und der feierlichen Unterzeichnung des Verfassungsvertrages in Rom, der Geburtsstadt der Union.

Dieses Programm war Ausfluss eines gewandelten europäischen Selbstverständnisses und eines neuen emanzipatorischen Selbstbewusstseins der Union seit dem Wendejahr 1989. Dieser geopolitische Ehrgeiz war aber zugleich einem euphorischen Konsens geschuldet, der weite Teile der europäischen und mitgliedstaatlichen Eliten gleichermaßen erfasst hatte: Dass nämlich das Europäische Projekt nach Bezwingung der Eurosklerose der achtziger Jahre nunmehr unumkehrbar sei und sich die Zustimmung dazu in der europäischen und den nationalen Öffentlichkeiten wie von selbst einstellen würde. Ja, Europa sei das Hohe, Schöne, Gute selbst.

■ Das Demokratiedefizit

Bei aller Kritik an den Mühen der Ebene, die europäischen Eliten waren für die Bürgerängste nicht gänzlich unempfindlich. Die Debatte um das „demokratische Defizit“ der Union hatte schon 1979 zur ersten Direktwahl des Europäischen Parlaments geführt und über die Jahre ein deutliches Mehr an Transparenz- und Publizitätspflichten auch für das Handeln von Kommission und Rat gebracht.¹⁰⁾ Seit Maastricht existierte gar als Ergänzung der jeweiligen nationalen Staats- eine Unions-Bürgerschaft, die den Status als *citoyen européens* offenbar machen sollte.¹¹⁾ Schließlich berief der Europäische Rat mit der Erklärung von Laeken im Dezember 2001 einen „Konvent über die Zukunft Europas“ ein, den er mit der Ausarbeitung einer Europäischen Verfassung betraute.

Festlich sprach die Erklärung von der historischen Bedeutung der europäischen Einigung und der Friedensmission Europas. Arbeitsziele waren neben einer Zusammenführung der bestehenden Verträge und der Vereinfachung der Instrumente der Union explizit Demokratie, Transparenz, Effizienz, Bürgernähe und die Klärung von Zuständigkeiten innerhalb der EU.¹²⁾ Es findet ganz offensichtlich eine „Rückkehr des Normativen“ in die Integrationsdebatte statt.¹³⁾

Die im Verfassungsstaat verfasste Staatsgewalt kehrt auf die Bürger zurück und geht von ihnen aus. Träger des *pouvoir constituant* ist nicht „das Volk“ in einem fiktiven oder realen Naturzustand, Subjekte sind die kulturell aneinander gebundenen Bürger der Bürgergemeinschaft. Dies schlägt die Brücke zum Demokratieprinzip: Freiheitliche Demokratie wohnt dem menschen- bzw. bürgerrechtlichen Konzept inne und ist also lediglich organisatorische Konsequenz der Menschenwürde.¹⁴⁾ Aus der „Ungleichzeitigkeit“ der Europäisierung von politischer Willensbildung und politikfeldbezogener Kompetenzordnung allerdings erwächst als Konfliktpotenzial das häufig beklagte „Demokratiedefizit“ der EU.¹⁵⁾ Der Legitimationsbedarf des Regierens nimmt aber mit der Schwere der potenziellen Verletzung von Interessen und Präferenzen zu.¹⁶⁾ In einem tief integrierten Verfassungssystem mit zum Teil redistributiver Wirkung wie der EU ist dies also kein geringer Einwand.

Die mittlerweile sprichwörtliche „Standardversion“ findet sich bei Weiler:¹⁷⁾ Union und Gemeinschaften seien bisher nicht in der Lage gewesen, adäquate Strukturen und Prozesse zu schaffen, die auf europäischer Ebene die mitgliedstaatliche Übung von (1) demokratischer Regierungskontrolle, parlamentarischer Rechenschaftspflicht (*accountability*) und verantwortlichem Verwaltungshandeln replizieren. Weiterhin sei (2) durch die Abwanderung von immer mehr Kompetenzen „nach Brüssel“ das demokratische Gleichgewicht in den Mitgliedstaaten nachhaltig zugunsten der Exekutive gestört (*executive dominance*). Die Grenzen der Souveränität der Mitgliedstaaten seien durchlöchert worden, da es de facto keine Beschränkung der „begrenzten Einzelermächtigung“ mehr gebe. Die Brüsseler Komiteekultur (*comitology*) sei (3) technokratisch und umgehe demokratischere Rechtsetzungsverfahren (*bypassing*

12) Vgl. den Text der Erklärung unter http://europa.eu.int/constitution/futurum/documents/offtext/doc151201_de.htm.

13) Antje Wiener/Thomas Dietz, „Taking Stock of Integration Theory“, S. 244, in: Antje Wiener/Thomas Dietz (eds.), *European Integration Theory*, 2004.

14) Peter Häberle, „Die europäische Verfassungsstaatlichkeit“, S. 71 f., in: Peter Häberle, *Europäische Verfassungslehre in Einzelstudien*, 1999.

15) Roland Sturm, „Was ist Europäisierung? Zur Entgrenzung und Einbindung des Nationalstaats im Prozess der europäischen Integration“, S. 103, in: Gunnar Folke Schuppert/Ingolf Pernice/Ulrich Haltern (Hrsg.), *Europawissenschaft*, 2005.

16) Fritz W. Scharpf, „Legitimationskonzepte jenseits des Nationalstaats“, S. 706 ff., in: Gunnar Folke Schuppert/Ingolf Pernice/Ulrich Haltern (Hrsg.), *Europawissenschaft*, 2005.

17) Grundlegendes zum demokratischen Defizit – die „Standardversion“ – bei: J.H.H. Weiler/Ulrich Haltern/Franz Mayer, „European Democracy and its Critique“, S. 4 ff., in: *West European Politics* 18, 3 (1995). Als „inverted regionalism“ bei J.H.H. Weiler, „European Democracy and its critics: polity and system“, S. 264 ff., in: J.H.H. Weiler, *The Constitution of Europe*, 2004.

- 18) Häberle (Fn. 3), S. 136 sieht das Demokratieprinzip z. B. im Petitionsrecht (Art. 21, 154 EGV), im Parteienartikel (Art. 191 EGV) oder im Bürgerbeauftragten (Art. 195 EGV) verwirklicht. Heute am sichtbarsten wohl im I-Titel VI EVV.
- 19) Armin von Bogdandy, „Europäische Prinzipienlehre“, S. 175, in: Armin von Bogdandy (Hrsg.), *Europäisches Verfassungsrecht – Theoretische und dogmatische Grundzüge*, 2003. Er verweist auf Art. 48 EUV und die herausgehobene Stellung von Rat und Europäischem Rat bei den Entscheidungsverfahren der Union. Auch wenn der EVV in Art. I-34 I das „Kodezisionsverfahren“ nun als Regelfall kodifiziert, gilt dies natürlich nur für die Politikbereiche der ersten Säule, nicht für die nur koordinierten Bereiche.
- 20) Weiler (Fn. 17), S. 285, sieht in einem lediglich neu ausartierten Verhältnis zwischen den Organen keinen Weg, um Transparenz und Demokratie materiell zu stärken.
- 21) Giandomenico Majone, *Regulating Europe*, 1996. Auch: Giandomenico Majone, „Europe’s ‚Democratic Deficit‘: The Question of Standards“, S. 5 ff., in: *European Law Journal* 4, 1 (1998).
- 22) Andrew Moravcsik, *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, 1998. Auch: Andrew Moravcsik, „In Defense of the ‚Democratic Deficit‘: Reassessing the Legitimacy of the European Union“, S. 603 ff., in: *Journal of Common Market Studies* 40, 4 (2002).
- 23) Bogdandy (Fn. 19), S. 181.

democracy). Die (4) räumliche und legislative Distanz und (5) Undurchdringbarkeit des postmodernen Regierens in Europa (*governance*) verstärkte die Entfremdung der Wahlbürger von „ihrem“ Herrschaftssystem. Schließlich seien (6) europäische Politiken neoliberal gefärbt, linke politische Strömungen also in der Gesetzgebung nicht angemessen repräsentiert und (7) auch die richterliche Kontrolle in den Mitgliedstaaten geschwächt.

In jedem Fall ist als Konkretisierung des Demokratieprinzips in der EU eine „duale Legitimation“ auch der Europäischen Verfassungspolitik erkennbar, die sich einerseits unmittelbar aus der Gesamtheit der Unionsbürger und andererseits mittelbar aus der Gesamtheit der demokratisch verfassten Staaten speist.¹⁸⁾ Dabei besteht nach aktueller Verfassungslage ein deutliches Übergewicht bei dem mittelbaren Legitimationsstrang.¹⁹⁾ Auch der Konventsentwurf ändert an diesem grundlegenden Befund nichts, er ist in Bezug auf das Demokratieideal nicht „radikal“ genug.²⁰⁾

Dem widerspricht grundsätzlich Majone, der in der EU lediglich einen „regulierenden Staat“ erkennen will, dessen Regulierungsbereiche auch in Nationalstaaten nicht demokratisch legitimiert seien.²¹⁾ Anders argumentiert Moravcsik, der zwar die Dominanz der nationalen Exekutiven in der EU erkennt, gerade diese aber als stark von nationalen Parlamenten kontrolliert erachtet und in der Logik von Verhandlung und Vetorecht einen funktionierenden Schutz wichtiger nationaler Interessen und sozialer Gruppen sieht.²²⁾

Während im nationalen Verfassungsrecht der Grundsatz der Demokratie im Sinne politischer Gleichheit aller Staatsbürger weithin die Organisationsverfassung prägt, muss im unionalen Verfassungsrecht der Organisation der Vielfalt gleicher Rang eingeräumt werden. Eine Privilegierung des einen Legitimationsstranges zulasten des anderen ist verfassungsrechtlich nicht zu rechtfertigen.²³⁾ Die Forderung der Ausweitung parlamentarischer Kompetenzen verbleibt also im politischen Raum. Mit dem unionalen Demokratieprinzip – in Verbindung mit den nationalstaatlichen Struktursicherungsklauseln – kann zwar eine Absicherung der bereits erreichten Mitwirkungsrechte des Europäischen Parlaments, nicht aber eine Ausweitung seiner Kompetenzen be-

gründet werden.²⁴⁾ Doch selbst eine Stärkung der Parlamentsrechte könnte das Demokratiedefizit nicht aufheben, ist das Parlament selbst doch nur ein Baustein im institutionellen Gefüge der Union. Eine echte Abwahl des Herrschaftspersonals müsste in der Union auch die Spitzen von Kommission und Rat beinhalten. Dies wäre eine radikale Abkehr vom Unionsmodell, im Gegenteil, ein Schritt hin zum „Superstaat“.²⁵⁾

■ Die Verfassungsdebatte als „Fenster zur Welt“

Die seit dem Fin de Siècle verstärkte tosende Verfassungsdebatte sollte also die „Fenster zur Welt“ öffnen und die Union wieder ihren Bürgern näher bringen. Von einer „konstitutionellen Neugründung Europas“ war die Rede, von einem *constitutional moment*, vergleichbar der amerikanischen Unabhängigkeitserklärung 1776 oder dem französischen Ballhauschwur 1789.²⁶⁾ Überwunden schienen mit der Hinwendung zum Konventsmodell die endlosen Verhandlungsrunden hinter verschlossenen Türen, die die Intergovernmentalen Konferenzen bestimmt hatten.²⁷⁾

Verfassungspolitik fand und findet dabei nicht nur klassisch statt im Spannungsfeld zwischen Supranationalisten und Intergovernmentalisten. Im europäischen Mehrebenensystem existiert neben den Mitgliedstaaten und den europäischen Institutionen eine Vielzahl von weiteren Akteuren und Interessen: öffentliche und private, partikulare und gemeinwohlorientierte. Heute stehen sich daher grob vereinfacht zwei weitere Denkschulen gegenüber: die „Rationalisten“, die die Entscheidungsfindung als von strategischen Akteuren interessengetrieben betrachten, und die „Konstruktivistin“, die den Einfluss von Normen, Ideen und Prinzipien stärker betonen.²⁸⁾ Alle diese Analyseraster haben ihren eigenen Wert, die Teile des Integrationsprozesses erklären können. Nur in der Synopse mehrerer Integrationstheorien freilich erscheint „Europa“ greifbar.²⁹⁾

Am 18. Juli 2003 fand der so genannte Post-Nizza-Prozess mit der Überreichung des Konventsentwurfs für einen „Vertrag über eine Verfassung für Europa“ sein vorläufiges Ende. Die Debatten im Konvent verrieten viel über die unterschiedlichen (Finalitäts-) Vorstellungen der jeweiligen Mitglieder. Ein ganzes

24) Bogdandy (Fn. 19), S. 176.

25) In der Sache so auch Paul Craig/Grainne de Burca, *EU Law*, 2003, S. 173.

26) So etwa Joschka Fischer, „Vom Staatenverbund zur Föderation – Gedanken über die Finalität der europäischen Integration“, Rdn. 41, Forum Constitutionis Europae *Spezial* 2/00 (2000), <http://www.whi-berlin.de/fischer.htm>.

27) Auch Paul Craig, *Constitutional Process and Reform in the EU: Nice, Laeken, the Convention and the IGC*, Forum Constitutionis Europae 3/04 (2004), <http://www.whi-berlin.de/craig.htm>, spricht von einer „Entzauberung“ der Methode Regierungskonferenz in Nizza.

28) Craig (Fn.25), S. 6 f.

29) Auch Thomas Diez/Antje Wiener, „Introducing the Mosaic of Integration Theory“, S. 19 f., in: Antje Wiener/Thomas Diez (eds.), *European Integration Theory*, 2004, sprechen vom „Mosaik der Integrations-theorie“.

- 30) Walter Hallstein, *Der unvollendete Bundesstaat*, 1969, S. 364 ff.
- 31) Vgl. die Art. 2 und 6 der Arbeitsmethoden des Konvents in CONV 9/02: <http://register.consilium.eu.int/pdf/de/02/cv00/00009d2.pdf>.
- 32) Bei J.H.H. Weiler, „The least-dangerous branch: a retrospective and prospective of the European Court of Justice in the arena of political integration“, S. 188 ff., in: J.H.H. Weiler, *The Constitution of Europe*, 2004, findet sich ein schöner Überblick zur „ungefährlichsten Gewalt“ in der politischen Arena. Siehe auch Ingolf Pernice, „Die dritte Gewalt im europäischen Verfassungsverbund“, S. 27 ff., in: *Europarecht* 31 (1996).

Panoptikum wurde in dieser Arena der Verfassungspolitik sichtbar – Ängste vor dem Superstaat ebenso wie mutige Bekenntnisse zum europäischen Bundesstaat im Sinne Hallsteins.³⁰⁾ Die Zusammensetzung des Konvents ist denn auch ein Indiz für die Vielzahl der Akteure und *stakeholder*, die sich mit ihren jeweils spezifischen Vorstellungen von der „Idee Europa“ an diesem Streit beteiligten. Darin unterschieden sich die Verfassungsverhandlungen nicht von denen früherer Regierungskonferenzen. Doch diesmal war die Arena öffentlich. Eine echte Zusammenkunft (*conventus*) also, übrigens mit starker parlamentarischer Komponente, waren doch 72 der 105 Konventsmitglieder Vertreter der Parlamente der EU, der damaligen Mitgliedstaaten und der damaligen Beitrittskandidaten einschließlich der Türkei. Wichtiger Akteur im Konvent war neben den Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten und Beitrittskandidaten und der Kommission selbst vor allem das dreiköpfige Präsidium, das mit dem Instrument der Setzung der Tagesordnung und ihrem Empfehlungsrecht eine wichtige Steuerungs- und Konsolidierungsfunktion innehatte.³¹⁾ Als Beobachter waren weiterhin je drei Vertreter der Sozialpartner und des Wirtschafts- und Sozialausschusses, sechs Vertreter des Ausschusses der Regionen sowie der Europäische Bürgerbeauftragte beteiligt. Stets im Hintergrund webte und wirkte natürlich der Europäische Gerichtshof, dessen Judikatur im Verfassungsvertrag kodifiziert und behutsam fortgeschrieben werden sollte und mit ihrem „integrationsfreundlicher Aktivismus“ somit indirekt in die Debatte Eingang fand.³²⁾ Nicht zuletzt die Kirchen haben sich mehrmals deziert zu Wort gemeldet.

Unter breiter Beteiligung auch der interessierten Zivilgesellschaft arbeitete der Konvent anderthalb Jahre an seinem Entwurf, dieses Deliberationsmodell sollte in der Geschichte der EU eine neue qualitative Stufe der Legitimation erklimmen. Die Regierungskonferenz im Anschluss an den Konvent unterschied sich dann tatsächlich grundlegend von allen vorangegangenen Vertragskonferenzen seit der Einheitlichen Europäischen Akte 1986. Erstmals lag schon zu Beginn der Verhandlungen ein weitgehend ausgehandelter und allseits konsensfähiger Vertragsentwurf vor, der am 29. Oktober 2004 dann von den Mitgliedstaa-

ten in der Ewigen Stadt unterzeichnet werden konnte.³³⁾ Bisher haben 14 von 25 Staaten den Verfassungsvertrag ratifiziert.³⁴⁾

Das Scheitern des Verfassungsentwurfs im Mai und Juni 2005 in den Referenden in Frankreich und den Niederlanden hat die EU allerdings in ihre bisher schwerste politische Krise gestürzt, aus der auch die verordnete „Reflexionsphase“ bisher keinen Ausweg gewiesen hat. Plötzlich werden auch andere Schwächen in der Union wieder stärker wahrgenommen – die ökonomische Krise und das Scheitern des Lissabon-Prozesses, die kraftlose Außenpolitik und das Ermüden des Barcelona-Prozesses, die schwerfällige, oft blockierte Verteidigungspolitik und das Verfehlen der European Headline Goals, schließlich die Identitätskrise der Union, die sich vor allem in der aktuellen Erweiterungsmüdigkeit und der Debatte um die Aufnahmefähigkeit der Union ausdrückt. Europas Utopienvorrat scheint verbraucht.

Freilich, nicht alle Großprojekte sind gescheitert. Der Wert der EU liegt gerade nicht in dieser Form von Hochglanzpolitik, sondern vielmehr in der institutionellen Verflechtung, Einwirkung und Einhegung (man mag dies durchaus „dialektisch“ nennen) nationalstaatlicher Interessen und Gefahren. Im Dauerrauschen der Kritik droht dabei zweierlei verloren zu gehen – die identifikatorische Wirkung eines mittlerweile selbstverständlichen europäischen Alltags und das Bewusstsein für die andauernde weltweite Attraktivität der Union. Es geht um nichts Minderes als die Indienstellung des Nationalen fürs *bonum commune europaeum* und seinen Beitrag zum Frieden in der Welt.

■ Interdependenzen im neuen Investiturstreit

Die Nachführung der Europäischen Verträge im Konvent zeigt: Verfassungspolitik ist Finalitätspolitik – und damit Identitätspolitik.³⁵⁾ Denn sie bestimmt das Ziel des europäischen Weges. Es geht also um Herz und Seele Europas. Daher gewinnt dieser moderne Investiturstreit besondere Bedeutung: Wer setzt die Verfassung? Wer besitzt die Deutungshoheit, wer die Legitimation im Verfassungsprozess? Wer ist Taktgeber des „Europäischen Konzerts“ – Mitgliedstaaten oder Europäische Institutionen?

33) Eine kurze Einführung in die Konventthematik ist bei Thomas Läufer, *Verfassung der Europäischen Union*, 2005, dem Verfassungstext vorangestellt.

34) Eine regelmäßig aktualisierte Übersicht liefert die Kommission: http://europa.eu.int/constitution/ratification_en.htm.

35) Zur Identität Europas z. B. der gleichnamige Beitrag von: Thomas Meyer, *Die Identität Europas*, 2004. Speziell aus dem Verfassungsvertrag zitieren: Peter Häberle, „Europäische Identität“, in: *PolitikWissen.de* 03/04 (2004), http://www.politikwissen.de/expertenforum/exp_baeberle304.html, und Armin von Bogdandy, „Wer wir sein sollen – Europäische Identität laut Giscard's Verfassungsentwurf“, ebenfalls in: *PolitikWissen.de* 03/04 (2004), http://www.politikwissen.de/expertenforum/exp_bogdandy304.html. Für das spezifisch Christliche einer Identität Europas siehe: Erwin Josef Ender, „Europäische Identität“, in: *PolitikWissen.de* 03/04 (2004), http://www.politikwissen.de/expertenforum/exp_ender304.html, Joseph Ratzinger, „Europas Kultur und ihre Krise“, in: *Die Zeit* 50/2000, aber auch J.H.H. Weiler, *Un Europa cristiana. Un saggio esplorativo*, 2004.

Die Konventsmethode hat für diese Bedingungsfaktoren der Konstitutionalisierung der Union eine genuin europäische Öffentlichkeit geschaffen und die Dynamiken des Wettstreits der Ideen in dieser Politikarena offen gelegt. Ein Charakteristikum von Verfassungspolitik war und ist dabei, dass sich rechtliche Norm und politische Normativität überlappen und sich gleichzeitig gegenseitig bedingen.

„Europäisierung“ ist allgemein gesprochen Entgrenzung und Einbindung der Nationalstaaten und ihrer Gesellschaften in den Prozess der europäischen Integration.³⁶⁾ Als juristischer Fachbegriff umschreibt „Europäisierung“ all die Phänomene rechtlichen Wandels, die mit diesem Prozess verbunden sind („Vergemeinschaftung“).³⁷⁾ Sie wirkt dabei in unterschiedlichen Rechtsgebieten mit unterschiedlicher Intensität und Geschwindigkeit. Allerdings ist Europäisierung kein Nullsummenspiel, vielmehr entsteht ein Geflecht neuer Staatlichkeit, in das nationalstaatliche Entscheidungselemente in unterschiedlicher Weise verwoben sind. Das heißt auch, dass die Initiative zur Weiterentwicklung dieser Staatlichkeit nicht nur in eine Richtung auf die europäische Ebene abwandert, sondern auch auf der nationalstaatlichen angesiedelt ist und bleibt und dass nationalstaatliche Entscheidungsprozesse auf europäische einwirken.³⁸⁾ Der dabei entstehende Veränderungsdruck wirkt ebenfalls in beide Richtungen und erzwingt bei den Mitgliedstaaten eine Horizonterweiterung auf Europa hin und bei den europäischen Institutionen eine Responsivität gegenüber mitgliedstaatlichen Interessen. Aufgrund unterschiedlicher Grundhaltungen zur europäischen Integration sowie unterschiedlicher institutioneller und politisch-kultureller Grundausstattung der Mitgliedstaaten ist, trotz gleich lautender europäischer Handlungsanweisungen, eine Pluralität von „Europäisierungsrealitäten“ zu beobachten.³⁹⁾

Ogleich die Union mit ihrer „Identitätspolitik“ eines ästhetischen Programms, mit den traditionellen nationalstaatlichen Artefakten (z.B. Flaggen, Hymnen, Reisepässe) im Sinne *Hobsbawms* „erfundene Traditionen“ (*invented traditions*) zu schaffen und die Union damit als „imaginierte Gemeinschaft“ (*imagined community*) im Bewusstsein ihrer Bürger zu verankern, auch auf der Symbolebene in einer ge-

36) So Sturm (Fn. 15), in seinem gleichnamigen Beitrag.

37) Häberle (Fn. 3), S. 62.

38) Sturm (Fn. 15), S. 103.

39) Sturm (Fn. 15), S. 104 f. und 122.

wissen Konkurrenz zum Nationalstaat steht.⁴⁰⁾ Von einer Konvergenz nationalstaatlicher Entwicklung in der EU, von einem „Verschwinden der Nationalstaaten“ kann aber nicht die Rede sein.

Im rechtlichen Kosmos ist den unterschiedlichen Akteuren zwar im Kompetenzgefüge eine spezifische Rolle zugeschrieben, im politischen Kosmos sind diese allerdings aufs Innigste verflochten. Da das rechtliche und das politische Gewebe aufeinander einwirken und sich gegenseitig bestimmen, kann keine Ebene in diesem komplexen Gebilde ohne die andere agieren. Die Frage nach dem Ort des „Gravitationszentrums“ Europas ist also falsch gestellt. Europäische Verfassungspolitik geschieht nicht ausschließlich in Brüssel, aber genauso wenig in Berlin, Paris oder London.

Was aus demokratiethoretischer Sicht problematisch erscheint, nämlich das Verflüssigen von Verantwortlichkeiten im *governance*-Netzwerk in der Union, wirft spieltheoretisch gerade den größten Mehrwert ab. Es ist diese „Verflechtungsfalle“ im Sinne *Scharpfs*, die die einstigen Antagonisten in ein Mehrebenenspiel zwingt – und also in die nicht bloß „symbolische“, sondern „konkrete Schicksalsgemeinschaft“. Sie beinhaltet einerseits ein voluntaristisches (weil der Beitritt zum *acquis communautaire* freiwillig ist) und andererseits ein determiniertes Element (weil der Austritt aus dem Integrationssoz sehr viel schwieriger ist). So paradox dies klingen mag, doch auch das ist der identifikatorische Wert des europäischen Alltags.

■ **Verfassungspolitik als ewiger Prozess „kreativer Destruktion“**

Deutlich geworden ist, dass die EU noch immer mehr Staaten- denn Bürgerunion ist. Das Bekenntnis zur Bürgernähe spiegelt sich derzeit noch nicht in der Partizipation der Bürgergesellschaft an der europäischen Verfassungspolitik wider. Der Konvent allerdings hat eine öffentliche Arena bereitgestellt und damit zweifellos den verfassungspolitischen Teilnehmerkreis vergrößert – vielleicht ein Schritt hin zu einer „offenen Gesellschaft der Verfassungsinterpreten in Europa“.⁴¹⁾ Freilich, ein „großer Wurf“ – *res novae ex machina* – wird auch bei der Konventsme-

40) So Ulrich Haltern, „Gestalt und Finalität“, S. 827 ff., in: Armin von Bogdandy (Hrsg.), *Europäisches Verfassungsrecht – Theoretische und dogmatische Grundzüge*, 2003.

41) Häberle (Fn. 3), S. 261 ff.

thode nicht als Ergebnis herauskommen, zu stark sind die etablierten Leitbilder und ihre daraus resultierenden Pfadabhängigkeiten. Sein Beispiel zeigt aber, dass das Wort von der Wertegemeinschaft lebendig ist, dass auch bei hochpolitischen Materien Konsens möglich ist, wenngleich nur in einem Entwicklungskontinuum. Deshalb sind Vertrags- und Verfassungsänderungen stets „Nachführung“, nicht „Neuschöpfung“.

Das europäische Kulturerbe des Rechts wäre ohne entscheidende Impulse aus den Vereinigten Staaten nicht denkbar.⁴²⁾ Es weist bestimmte Bestandteile auf: Geschichtlichkeit, Wissenschaftlichkeit, Gewaltenteilung, weltanschaulich-konfessionelle Neutralität sowie die Spannungsfelder Einheit und Vielfalt sowie Partikularität und Universalität.⁴³⁾ Wohl jede Nation hat diesem Gemeinschaftswerk ihren spezifischen Stempel aufgedrückt: *Großbritannien* die parlamentarische Demokratie, *Frankreich* die Menschenrechte von 1789, die *Schweiz* den Bundesstaat von 1848, *Österreich* die Verfassungsgerichtsbarkeit 1920, *Italien* 1947 und *Spanien* 1978 den Regionalismus, *Deutschland* die weitgehende Verfassungsgerichtsbarkeit, vielleicht das Staatskirchenrecht, die Grundrechtstheorien.

Das europäische Haus überdacht kein festgeschriebenes Territorium, es ist vielmehr in seinen Begrenzungen flexibel.⁴⁴⁾ Die klassischen Grenzen sind heute zu Brücken geworden.⁴⁵⁾ Die europäischen Verfassungsstaaten sind einander heute nicht mehr Ausland. Eine statische Standortbestimmung muss also scheitern, im Gegenteil, Europa ist delokalisierte Raum gemeinsamen kulturellen Erbes.

Verfassungs-Politik ist in diesem Raum ein immerwährender und immer wiederkehrender Streit um Deutungshoheit und Definitionsmacht. Verfassungs-Recht vermag hierfür nur einen stabilen Rahmen bereitzustellen, der vom politischen Spiel jedoch regelmäßig kreativ überformt wird. Sie ist diskursive Konsensfindung und deliberative Selbstvergewisserung ihrer Akteure. Der Streit wird stets aufs Neue ausgefochten, regeneriert so die Streitparteien und verortet diese im politischen Kräfteparallelogramm neu. Jeglicher Konsens ist damit immer wieder Experiment, mit Popper „Stückwerktechnik“, ein Stück weit ergebnisoffen, ein Blick in einen dunklen Spie-

42) Zu nennen sind hier die Virginia Bill of Rights (1776), die amerikanische Unabhängigkeitserklärung, Smiths Wealth of Nations, die Federalist Papers (alle 1787), sodann die amerikanische Erfindung des Föderalismus und der Verfassungsgerichtsbarkeit.

43) Tiefer Peter Häberle, „Europäische Rechtskultur“, S. 21 ff., in: Peter Häberle, *Europäische Rechtskultur*, 1994.

44) Michael Stolleis, *Europa – seine historischen Wurzeln und seine künftige Verfassung*, 1997, S. 28 schreibt von der „alteuropäischen Einheit des ‚ganzen Hauses‘“.

45) Art. 24 (1a) GG spricht von „grenznachbarschaftlichen Einrichtungen“. Ein Beispiel für die Verinnerlichung der Europaidee, von „nationalem Europaverfassungsrecht“. Mehr dazu bei: Häberle (Fn. 3), S. 92 ff.

gel.⁴⁶⁾ Abhängig von der relativen Macht der einzelnen beteiligten Akteure und ihrer jeweiligen Interessen und Ziele ist dabei auch Europas endgültige Form, seine Finalität. Sie kann somit Formen annehmen, die zwar von einem Integrationsschritt zum anderen als rational erscheinen, aus der ursprünglichen Perspektive aber als gänzlich unerwartet und neu. Dieses innovative Potenzial der europäischen Integration vollzieht sich also nach Häberle als „öffentlicher Prozess“⁴⁷⁾ und nach Schumpeter als „schöpferische Zerstörung“.⁴⁸⁾

Man sollte sich immer wieder ins Gedächtnis rufen: Vieles vom heutigen Entwicklungs- und Besitzstand lag noch vor 20 Jahren im Bereich des Phantastischen. Wohl sichtbarstes Zeichen der Normalität Europas ist die Selbstverständlichkeit, mit der die Mitgliedstaaten und deren westliche Verbündete der Gemeinschaft die Hauptrolle bei Entwicklung und Wiederaufbau Osteuropas zugeordnet. Solch eine unverhüllte außenpolitische Darbietung der EG hätte zwei Jahrzehnte zuvor den bitteren Widerstand seiner eigenen Mitglieder hervorgerufen.⁴⁹⁾ Auch das heute selbstverständliche Wort von der „Konstitutionalisierung der Verträge“ war vor wenigen Jahren noch mit einem Tabu belegt.⁵⁰⁾

Europa braucht diese Art von positiven Utopien, keine Untergangsphantasien.⁵¹⁾ Ein ambitioniertes Finalitätsziel könnte ein solches Utopia sein. Doch selbst wenn eines Tages ein konkreter Finalitätsbegriff gefunden werden sollte, wird dieser in jedem Falle aber nur für die Union, also das Europa im engeren Sinne gelten können. An den Rändern wird „Europa“ weiterhin unscharf bleiben (müssen). Zu diesen Unschärfen zählen zum einen die Mitgliedschaften in den unterschiedlichen Verbänden des *Greater Europe* – Europarat, NATO und OSZE –, zum anderen unterhalb der Schwelle der Vollmitgliedschaft die verschiedenen Assoziierungsmodelle zur EU selbst. Sie alle sind Ausprägungen eines „dynamischen Mitgliedschaftsmodells“ für die Wertegemeinschaft Europas. Dieses „offene Europa“ als „flexibler Regelungsraum“ ist ein Erfolg versprechendes und bewährtes Modell – als ein System sich überlappender Regelungsbereiche unterschiedlicher Integrationstiefen und damit Werk eines supranationalen asymmetrischen Föderalismus.⁵²⁾

46) Zur Stückwerktechnik siehe auch: Häberle (Fn. 3), S. 579.

47) Häberle (Fn. 3), S. 8, mit Verweis auf: Peter Häberle, *Verfassung als öffentlicher Prozess*, 1998, S. 121 ff. und 265 ff.

48) Joseph Schumpeter, *Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung*, 1911.

49) Weiler (Fn. 4), S. 11.

50) Wiener/Dietz (Fn. 12), S. 238.

51) Zur „Utopie als Literaturgattung des Verfassungsstaats“ siehe den gleichnamigen Beitrag von: Peter Häberle, „Utopien als Literaturgattungen des Verfassungsstaates“, S. 41 ff., in: *Gedächtnisschrift für Wolfgang Martens*, 1987.

52) Zu Begriffsdefinition des „supranationalen Föderalismus“ siehe: Armin von Bogdandy, *Supranationaler Föderalismus als Wirklichkeit und Idee einer neuen Herrschaftsform*, 1999.

■ Ein Europäischer Traum

Jeglicher Finalitätsbegriff darf allerdings eines nicht sein – ein Rückschritt ins nationalstaatliche Jahrhundert. Europa darf niemals ein in diesem Sinne „geschlossenes“ werden (*Fortress Europe*). Ein klassischer Europäischer Bundesstaat würde die Logik des 19. Jahrhunderts nur fortschreiben. Nationalstaatliche Vorstellungen lassen sich nicht auf Europa projizieren.⁵³⁾ Als Identitätsprojekt sowohl subregional für einen über Jahrtausende geformten diversen Kulturraum als auch global für eine nach Politikbereichen diskursiv vernetzte Welt taugte dies nicht. Im Gegenteil, die Domestizierung staatlicher Gewaltausübung verlange auch auf globaler Ebene eine gegenseitige Einschränkung souveräner Handlungsspielräume.⁵⁴⁾

Das Stichwort lautet hier: „Verfassung des Pluralismus“.⁵⁵⁾ Egal wie mono- oder multikulturell die verfassten Staaten tatsächlich sein mögen, sie müssen sich in jeder Hinsicht pluralistisch verstehen. Der weitgehende Schutz ethnischer, kultureller, religiöser und sprachlicher Minderheiten ist Teil dieser Idee, ein werdendes Strukturelement auch der europäischen Verfassungsstaatlichkeit. Verfassungstheoretisch stellt sich der Minderheitenschutz als eine Form innerer Offenheit einer Gesellschaft dar, als Relativierung und normative Zählung des Nationalen. In dem Maße, in dem der Verfassungsstaat Menschen- und Bürgerrechte, die eigene innere kulturelle Vielfalt, Demokratie und Gewaltenteilung achtet, lockert er sich in Richtung Föderalismus oder zumindest Regionalismus auf. Eingebettet in eine Vielzahl von internationalen Menschenrechtspakten schließlich bedeutet die Teilhabe des kooperativen Verfassungsstaates an der Weltgemeinschaft ein Stück Offenheit nach außen. So wie der Nationalstaat sich kooperativ geöffnet und föderal gelockert habe, müsse es auch das postnationale Europa selbst tun – als Baustein einer werdenden, auch globalen Rechtsgemeinschaft.⁵⁶⁾

Die nationale, in den Verfassungsstaaten bewährte gemeinschaftsbildende Vielfalt Europas ist Teil seines kulturellen Erbes und seiner kulturellen Zukunft. So wie die drei kulturellen Grundfreiheiten, die des Glaubens, der Wissenschaft und der Kunst, letztlich die Innovationspotenziale und Verjüngungspunkte des Verfassungsstaates bilden, so ist die Nation bei

53) Gunnar Folke Schuppert, „Zur Staatswerdung Europas. Überlegungen zu Bedingungsfaktoren und Perspektiven der europäischen Verfassungsentwicklung“, S. 69, in: *Staatswissenschaft und Staatspraxis* 5 (1994).

54) Jürgen Habermas, „Der 15. Februar – oder: Was die Europäer verbindet“, S. 51, in: Jürgen Habermas, *Der gespaltene Westen*, 2004.

55) Ausführlicher und mwN: Häberle (Fn. 14), S. 72 ff.

56) Zum „kooperativen Verfassungsstaat“ siehe den gleichnamigen Beitrag von Peter Häberle, „Der kooperative Verfassungsstaat“, S. 141 ff., in: *Festschrift für Helmut Schelsky*, 1978. Zur „globalen Rechtsgemeinschaft“ siehe Ingolf Pernice, „Zur Finalität Europas“, S. 772 ff., in: Gunnar Folke Schuppert/Ingolf Pernice/Ulrich Haltern (Hrsg.), *Europawissenschaft*, 2005.

aller kultureller Offenheit gegenüber dem „Anderen“ ein Pfeiler und Garant der Verfassungsgemeinschaft Europa.⁵⁷⁾

Was also will die Union? Zwar ist der Prozess der „Politisierung“ der Union seit Maastricht in vollem Gange.⁵⁸⁾ Dennoch kann ihre Finalität nur die gemeinsame und geteilte Finalität der in ihr organisierten Mitgliedstaaten sein. Trotz der affektiven Krise Europas ist und bleibt sie damit „Schicksalsgemeinschaft“. Durch den Verzicht auf Normenhierarchien und das Vertrauen auf loyalen Vollzug gemeinschaftsrechtlicher Normen ist sie auch freiwillige Rechtsgemeinschaft. Die Union ist also kein Übergangskonzept in einer Entwicklungsautomatik vom Staatenbund zum europäischen Bundesstaat.⁵⁹⁾ Unter der „Herrschaft des Rechts“ ist sie vielmehr immer *contrat social*, ein „Sich-Vertragen und Sich-Ertragen aller“.⁶⁰⁾

Die europäische Integration ist zwar als Kontrakt konzipiert und ein vernunftgeleitetes Projekt der Aufklärung.⁶¹⁾ Doch bleibt bei alledem das Wesen Europas die stete diskursive Suche nach Gemeinsamkeiten in den unterschiedlichen Visionen seiner verschiedenen Akteure. Mythen und Utopien können hier helfen – als Projektionsfläche und Inspirationspeicher –, indem sie an transzendente Werte jenseits des politischen Tagesgeschäfts appellieren.⁶²⁾ Das meinte Giscard, als er davon sprach „Europa zu erträumen“.⁶³⁾

Sicher, die gewundene Straße nach Utopia wird wie eh von vielerlei Kompromissen gepflastert sein – und auch in Zukunft mit hartem und weichem Recht gebaut werden. Den Charme einer charismatischen Gesamtstrategie, eines kraftvollen Endziels als Integrationslösung strahlt dieser Weg nicht aus. Trotz aller Europäisierung ist das Integrationsziel nicht die Staatlichkeit Europas, sondern die Gemeinschaft wechselseitig verflochtener Verfassungsräume.⁶⁴⁾ Es bleibt damit wahrscheinlicher, dass sich Europa weiterhin in vielen kleinen Schritten entwickeln wird, als Recht-Schreibung in überschaubar abgegrenzten Politik-Feldern.

Cui bono? Weiler fragt ironisch nach dem „Kaiser in den neuen Kleidern“ Maastrichts.⁶⁵⁾ Letzten Endes geht es um und mit Europa um die Emanzipation des Bürgers aus der nationalen Enge, es geht nicht nur im

57) Häberle (Fn. 3), S. 192.

58) Dazu: Wiener/Dietz (Fn. 12), S. 244 ff.

59) So Pernice (Fn. 56), S. 772 f.

60) Zum „europäischen Gesellschaftsvertrag“ siehe: Häberle (Fn. 3), S. 355.

61) Haltern (Fn. 40), S. 820.

62) Zur Verbindung zwischen „Europa und Utopia“ siehe den gleichnamigen Beitrag von: Gert Nicolayson, „Europa und Utopia“, S. 230 ff., in: *Festschrift für Karl Carstens*, 1984. Zur „Imaginationsform Recht“ siehe: Haltern (Fn. 40), S. 813 ff. und 827 ff.

63) So der Präsident des Verfassungskonvents Giscard D’Estaing in seiner Eröffnungsrede: <http://european-convention.eu.int/docs/speeches/3.pdf>. Auch: Haltern (Fn. 40), S. 827 ff. beschreibt als „imagining the Union, inventing traditions“ identifikatorische Maßnahmen der Kommission.

64) Häberle (Fn. 3), S. 64.

65) J.H.H. Weiler, „Fin de siècle Europe: do the new clothes have an emperor?“, S. 238 ff., in: J.H.H. Weiler, *The Constitution of Europe*, 2004.

- 66) Weiler (Fn. 11), S. 341 ff.
- 67) Dazu ausführlich: Häberle (Fn. 3), S. 286 ff. Auch: Weiler (Fn. 35), S. 125 ff. schreibt, „der Mensch lebt nicht vom Brot allein“.
- 68) Tahar Ben Jelloun, „Die Barbaren kommen“, in: *Die Zeit* 42/2005.
- 69) Zum „Europäischen Traum“ in dieser Form: Jeremy Rifkin, *The European Dream – How Europe’s Vision of the Future is quietly eclipsing the American Dream*, 2005, S. 358, der auf dessen Überlegenheit gegenüber den gegenwärtigen Auswüchsen des „Amerikanischen Traums“ abstellt. Eine Ablösung der US-amerikanischen Suprematie durch ein „Europäisches Jahrhundert“ beobachten freilich auch: Mark Leonard, *Perpetual Power: Why Europe Will Run the 21st Century*, 2005, und: T.R. Reid, *The United States of Europe – The new Superpower and the End of American Supremacy*, 2004, Ohne die geopolitischen Bezüge: Weiler (Fn. 35), S. 95 ff.
- 70) Art. I–3 (1) EVV. Ähnliche Gründungsideale bei: Weiler (Fn. 65), S. 244 ff.: Frieden, Wohlstand, Supranationalität.

rechtlichen Sinne um *empowerment*. Europa ist ein kosmopolitisches Projekt zur Einhegung des Leviathans Nationalstaat.⁶⁶⁾ Freilich haben Nationalstaaten – und deren Gliederungen – eine wichtige Rolle zu spielen als kollektiver Begründungszusammenhang von und für Individuen. Sie sind Identitätsspender und Heimatstifter. Doch Recht und Grund-Recht bleiben „kulturanthropologische Prämisse“ auch der EU: Nur der Mensch – nicht bloß der „Marktbürger“ oder der „Medianwähler“ – ist der letzte Adressat allen staatlichen Schaffens und Wirkens.⁶⁷⁾ Auch Tahar Ben Jelloun schreibt: „Wer Europäer wird, trägt damit zur Kultur der Moderne bei, ohne die Werte seiner Zivilisation und Identität zu verleugnen. Europäer sein heißt, Grundwerte wie die Achtung der Menschenrechte zu vertreten, ohne seine Traditionen und seine Authentizität zu verlieren.“⁶⁸⁾

Ein solches Kantisches Projekt, ein „Europäischer Traum“ *in varietate concordia*, könnte eine nicht zu unterschätzende Identitätswirkung entfalten und mit seinen Inhalten von Inklusivität, Diversität, Lebensqualität, Nachhaltigkeit, Umwelt- und Menschenrechten, gar von universeller Bedeutung und Weltgeltung sein.⁶⁹⁾ Dann aber ist Agenors Tochter ein Platz an Kretas Sonne gewiss – als strahlendes Beispiel für Frieden, Werte und Wohlstand auf dem Kontinent der Kriege.⁷⁰⁾