

# Armin von Bogdandy

## Europäische Verfassungspolitik als Identitätspolitik

### Theoretische Verortung und Kritik

*Nach h. M. bildet eine kollektive Identität der Bürger, ja ihre Verschmelzung zu einem kollektiven Subjekt, die unerlässliche Voraussetzung demokratischer Verfasstheit.<sup>1</sup> Entsprechend sieht die europäische h. M. seit den Anfängen der europäischen Integration die Stiftung einer europäischen Identität, einer Identifikation der Bürger mit der supranationalen Organisation, als notwendig an, um die Union zu einem Gemeinwesen zu verbreitern und auf Dauer zu stellen.<sup>2</sup> Spätestens 1973 erlangte der Begriff der Identität in der Erklärung der Staats- und Regierungschefs über die europäische Identität eine verfassungspolitische Schlüsselrolle.<sup>3</sup> Der nur mäßige Erfolg der bisherigen Identitätspolitiken ist mitursächlich für die aktuellen, explizit identitätsorientierten Bemühungen um ein europäisches Verfassungsdokument, welches »den Bürgern das europäische Projekt und die europäischen Organe näher (...) bringen« soll.<sup>4</sup> Die Strategie lautet, mittels einer europäischen Verfassung eine herrschaftstragende kollektive Identität zu schaffen.<sup>5</sup>*

#### A. Die Entwicklung der europäischen Identitätsdebatte

Dieser Beitrag stellt in einer interdisziplinären Umschau einige Grundlagen zusammen, welche die sozialwissenschaftliche Stoßrichtung des Themas mittels der Rezeption philosophischer, sozialpsychologischer und soziologischer Erkenntnisse aus-

1 BVerfGE 28, 36, 48; 40, 237, 251; 44, 125, 147; E.-W. Böckenförde, Die Nation – Identität in Differenz, in: ders., Staat, Nation, Europa, 1999, 34, 37, 58; J. Gebhardt, Einleitung, in: ders. (Hrsg.), Verfassung und politische Kultur, 1999, 7, 9; J. Isensee, Abschied der Demokratie vom Demos, in: FS Mikat, 1989, 705, 708; R. Münch, Europäische Identität, in: Viehoff/Segers (Hrsg.), Kultur Identität Europa, 1999, 223; E. Pache, Europäische und nationale Identität durch Verfassungsrecht, DVBl. 2002, 1154, 1156; J. H. H. Weiler, Federalism Without Constitutionalism: Europe's Sonderweg, in: Nicolaidis/Howse (Hrsg.), The Federal Vision, 2001, 54, 67; M. Zürn, Regieren jenseits des Nationalstaates, 1998, 238. Ich teile diese Überzeugung nicht, A. von Bogdandy, Europäische und nationale Identität: Integration durch Verfassungsrecht?, VVDStRL 62 (2003), 157, 178 ff.

2 E. B. Haas, The Uniting of Europe, 1958, 16; U. Meyer-Cording, Die Europäische Integration als geistiger Entwicklungsprozeß, ArchVR 10 (1962), 42, 45, 49, 58 ff., 68. Zur Debatte M. Zanichelli, L'Europa come scelta, Quaderni Fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno 31 (2002), 917. Nicht mehr berücksichtigt wurde J. H. H. Weiler, Ein christliches Europa, 2004.

3 Dokument über die europäische Identität, angenommen von den Außenministern der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften am 14. Dezember 1973 in Kopenhagen, Europa-Archiv Folge 2/1974, D 50 (mangels Institutionalisierung des Europäischen Rates lag 1973 die formelle Annahme bei den Außenministern).

4 Europäischer Konvent, Entwurf eines Vertrages über eine Verfassung für Europa, 18. Juli 2003, Vorwort. Im Folgenden werden Artikel des Entwurfs des Konvents (CONV 850/03 vom 18. Juli 2003) mit *Konventsentwurf* bezeichnet, solche des Dokuments der Regierungskonferenz (CIG 87/04 vom 6. August 2004) mit *VVE*.

5 Zur Genese eines Gemeinwesens aus dem Akt des Schreibens J. Derrida, Nietzsches Otobiographie oder Politik des Eigennamens, in: Frank/Kittler/Weber (Hrsg.), Fugen, Deutsch-Französisches Jahrbuch für Textanalytik 1980, 64, 66.

leuchten (B.). Sodann werden vor allem einige Identitätsangebote des europäischen Verfassungsvertrages ausgeleuchtet (C.).

## B. Theoretische und interdisziplinäre Grundlegung

### 1. Begriffliche Klärungen

Die in den sechziger Jahren einsetzende Konjunktur<sup>6</sup> des Wortes *Identität* ist angesichts wenig präziser Bedeutungsdimensionen auf Kritik gestoßen.<sup>7</sup> *Identität* ist ein problematisches Wort. Ähnlich wie sein häufiger Begleiter »Legitimität« oszilliert es in nicht wenigen Texten zwischen Sein und Sollen, Beschreibung und Forderung; es wird oft kryptonormativ eingesetzt.<sup>8</sup>

Zudem wachsen aus dem lateinischen Stamm »idem« zwei unterschiedliche Bedeutungszweige von *Identität*.<sup>9</sup> Der ältere Zweig betrifft Beziehungen der Einheit oder des Vergleichs,<sup>10</sup> so bei der polizeirechtlichen Identitätsfeststellung,<sup>11</sup> in der Identitätstheorie zur Kontinuität Deutschlands,<sup>12</sup> im Identitätsbegriff *Carl Schmitts*,<sup>13</sup> in Art. 2 EU. Hierzu zählt auch die Verwendung zur Bezeichnung des Eigentümlichen oder Wesentlichen eines Menschen, eines Volkes, eines Rechtssystems, das seinerseits Grundlage für die Feststellung von Einheit oder Gleichheit ist.<sup>14</sup>

Der jüngere, für die Konjunktur des Wortes verantwortliche Zweig hat seinen Ursprung in den Schriften *Sigmund Freuds*.<sup>15</sup> Im Gegensatz zum ersten Bedeutungszweig dient er der Thematisierung *innerer Einstellungen*. Es geht um die »Kennzeichnung eines geistig-seelischen Vorgangs, der über das Miterleben hinaus ein Einleben, über das Zustimmen hinaus ein Übereinstimmen, eine Zugehörigkeit, ein Dazu-Bekennen ausdrückt (...).«<sup>16</sup> In diesem Bedeutungszweig steht die Verwendung im Titel dieses Beitrags, in Art. 6 EU, im »Flaggenbeschimpfungs-Beschluss« des Bundesverfassungsgerichts.<sup>17</sup>

In diesem Beitrag geht es nicht um *Identität* allgemein, sondern um die »europäische Identität«, also in denjenigen Aspekten, welche auf die soziale Welt bezogen sind. In Übereinstimmung mit der neueren sozialpsychologischen Forschung<sup>18</sup> verwendet diese Studie hierfür vor allem den Begriff der sozialen Identität. Die *soziale Identität*

6 Als »Auslöser« gilt *E. Erikson*, *Identity and Life Cycle*, 1959, in deutscher Übersetzung: *Identität und Lebenszyklus*, 1966.

7 *K. Doebring*, Staat und Verfassung in einem zusammenwachsenden Europa, ZRP 1993, 98, 101; *E. Tugendhat*, Selbstbewusstsein und Selbstbestimmung. Sprachanalytische Interpretationen, 6. Aufl. 1997, 283 ff.

8 Zu den einschlägigen normativen Theorien näher v. *Bogdandy* (Fn. 1), 174 ff.

9 Zum Folgenden *G. Schmidt*, *Identität*. Gebrauch und Geschichte eines modernen Begriffs, Muttersprache 1976, 333 ff.; *Collins*, *English Dictionary*, 4. Aufl. 1999, 767.

10 Die Identitätsbegriffe der deutschen Philosophie des 19. Jahrhunderts, der Logik und der Mathematik gehören in diesen Zweig.

11 § 23 Abs. 3 BGSg; § 163b StPO.

12 BVerfGE 6, 309, 338, 363 f.; 36, 1, 15 ff.

13 *C. Schmitt* bezieht den Begriff der Identität zumeist auf äußere Gleichartigkeit (so Verfassungslehre, 1928, 205, 215, 229, 235).

14 In diesem letzteren Verständnis *P. Häberle*, Europäische Rechtskultur, 1994, 9 und passim; *P. Kirchhof*, Die Identität der Verfassung in ihren unabänderlichen Inhalten, in: *Isensee/Kirchhof* (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts*, Bd. I, 2. Aufl. 1995, § 19.

15 Ausdrücklich *E. Erikson*, *Identity*, psychosocial, in: *Sills* (Hrsg.), *International Encyclopedia of the Social Sciences*, Bd. 7, 1968, 61.

16 *Schmidt* (Fn. 9), 338; im deutschen Sprachraum ist *Jürgen Habermas* (vgl. nur *J. Habermas*, Zur Rekonstruktion des historischen Materialismus, 1976, 63 ff., 92 ff.) die Schlüsselfigur, *Tugendhat* (Fn. 7), 283.

17 BVerfGE 81, 278, 293.

18 *O. Angelucci*, Zur Ökologie einer europäischen Identität, 2003; *H. Tajfel*, Human groups and social categories: Studies in social psychology, 1981; *S. Moscovici*, La Psychanalyse, son image et son public, 1961; *R. Farr/S. Moscovici* (Hrsg.), *Social Representations*, 1984.

eines Menschen sei als Summe derjenigen Momente des Selbstbildes eines Menschen verstanden, mittels derer er sich in der Gesellschaft positioniert und sein Handeln gegenüber anderen Menschen ausrichtet. Soziale Identität ist verfassungsunterfangen, wenn die Verfassung als solche oder aber einzelne verfassungsrechtliche Institute bei der Formung oder Wandlung dieser Momente eine Rolle spielen; in diesem Sinne spricht diese Studie bisweilen abkürzend von *Verfassungsidentität*. Ein Teilaspekt der sozialen Identität ist die *politische Identität*: Sie bezeichnet jene Aspekte der sozialen Identität des Einzelnen, die die Positionierung und Orientierung speziell mit Blick auf die politische Organisation des Gemeinwesens betreffen.<sup>19</sup>

Phänomene sozialer Identität gelten als *kollektive Identität* oder »Wir«-Identität, soweit gleichgerichtete psychische Vorgänge der Staats- bzw. Unionsbürger zu beschreiben sind und die Gruppenmitglieder sich deshalb als Gruppenmitglieder und »Wir« begreifen. Eine *kollektive Identität* liegt vor bei Gleichgerichtetheit der sozialen Identitäten der Mitglieder einer Gruppe in dem Sinne, dass unter den Mitgliedern der Gruppe ein Bild der Gruppe zirkuliert und sich die Einzelnen mit diesem Bild identifizieren. Die Rückbindung der kollektiven, also auch »nationaler Identität« und »europäischer Identität« an psychische Prozesse der Bürger erscheint ratsam, um problematische Essentialisierungen zu vermeiden.<sup>20</sup> Eine kollektive Identität ist bewusst und somit reflexiv gewordene gesellschaftliche Zugehörigkeit; anders als individuelle und soziale Identität ist sie für den Lebensvollzug des Einzelnen nicht notwendig.

## 2. Vom Text zum Identitätsgehalt: Wirkungsketten und ihre Mechanismen

### a. Identität dank verfassungsunterfangener Rollen

Der sozialwissenschaftliche Aspekt des Themas »Identität durch Verfassung« verlangt die Klärung des Wirkungszusammenhangs zwischen einem Rechtstext und der Art und Weise, in der ein Mensch sich als Teil der Gesellschaft begreift.<sup>21</sup> Dies ist nicht einfach, da die Identität eines Menschen weder von außen unmittelbar beobachtet werden kann noch dem Subjekt selbst in einer unmittelbaren inneren Schau zugänglich ist. Somit notwendige Zwischenschritte werden oft fehlgeleitet durch unzulängliche Vorstellungen darüber, was die Identität eines Menschen ist, wodurch sie sich bildet, worin sie zu Tage tritt.<sup>22</sup>

Die analytische Sprachphilosophie zeigt, dass die Frage »Wer bin ich?« nicht theoretischer, sondern vielmehr praktischer Natur ist: Es geht um das eigene bevorstehende Leben und Handeln.<sup>23</sup> Dies bestätigt die Umgangssprache. Wenn Hinz zur Kunz sagt: »Du kennst mich doch«, dann bedeutet dies in aller Regel: »Du weißt doch, wie ich in der Situation xy handeln werde«. Da das bevorstehende Leben und Handeln mit Blick auf andere Menschen erfolgt, kann Identität sich nur in Bezug auf und mit Hilfe von anderen Menschen bilden: Identität ist auf Intersubjektivität konstitutiv angewiesen. *Hegel* gibt dieser Grundeinsicht ihre berühmteste Formulierung: »Ich, das Wir, und Wir, das Ich ist.«<sup>24</sup>

19 F. Cerutti, *Identità e politica*, in: *ders.* (Hrsg.), *Identità e politica*, 1996, S. 13 f.

20 U. Neumann, *Wissenschaftstheorie und Rechtswissenschaft*, in: Kaufmann/Hassemer (Hrsg.), *Einführung in die Rechtsphilosophie und Rechtstheorie der Gegenwart*, 6. Aufl. 1994, 422, 430 ff.

21 An diesem Punkt eröffnet sich eine Brücke zur Kulturwissenschaft, näher P. Häberle, *Verfassungslehre als Kulturwissenschaft*, 1982, insbes. 57 ff.; U. Haltern, *Gestalt und Finalität*, in: v. Bogdandy (Hrsg.), *Europäisches Verfassungsrecht*, 2003, 803 ff., 812 ff.

22 Näher Tugendhat (Fn. 7), 33 ff.

23 Tugendhat (Fn. 7), 38, 189; die nachfolgenden Aussagen bauen auf diesen Text.

24 G. W. F. Hegel, *Phänomenologie des Geistes*, 1807 (Ausgabe Hoffmeister, 6. Aufl. 1952), 140; dazu

Die intersubjektiven Zusammenhänge sind durch *Rollen* als fundamentale Sinnangebote geprägt, so dass sich die Identität eines Individuums maßgeblich anhand seiner gesellschaftlichen Rollen entwickelt.<sup>25</sup> Rollen bestehen ihrerseits aus Bündeln gesellschaftlicher Normen. An dieser Stelle leuchtet eine erste Identitätsrelevanz der Verfassung auf: Da zahlreiche Rollen durch Recht stabilisiert und bisweilen sogar geprägt werden, liegt ein wichtiger, wenngleich mittelbarer Weg der Identitätsbildung durch Verfassung darin, rollenprägendes Recht zu durchdringen. Die Konstitutionalisierung der Rechtsordnung<sup>26</sup> gewinnt so eine zusätzliche Sinndimension.

Gewiss kann allein aus den Rollen eines Menschen seine Identität nicht erschlossen werden. Das Individuum kann sich mit einer eingenommenen Rolle identifizieren, muss es aber nicht. Wenn Hinz zur Kunz sagt »ich bin nicht ich selbst«, so besagt dies verkürzend: »ich lebe ein Leben und stehe in Rollen, die ich nicht als gut betrachte«. Entsprechend bedeutsam ist Wahlfreiheit einzelner Rollen. Vor allem aber wird jede Person jede ihrer Rollen auf eine je eigene Weise vollziehen, ja sie nicht selten in Auseinandersetzungen formen und sich erst dann in ihnen finden.<sup>27</sup> Gerade der letzte Aspekt ist vielen Menschen im Kontext der zeitgenössischen westlichen Kultur in ihrem Verlangen nach Einmaligkeit und Originalität wesentlich.<sup>28</sup> Dieser Drang nach Expressivität führt bis zur irrigen Annahme, in einem innersten »Ich« die Quelle des Selbst und den Maßstab des eigenen Seins zu vermuten, was zur Verkenning der Identitätsrelevanz der gesellschaftlich praktizierten Rollen für die eigene Identität führen kann.

#### *b. Soziale Identität als soziales Konstrukt: das »Wörterbuch kollektiver Identität«*

Die sprachanalytische Position entspricht sozialpsychologischem Gemeingut.<sup>29</sup> In der neueren Sozialpsychologie finden sich weitere verfassungstheoretisch relevante Erkenntnisse zur gruppendynamischen Bildung sozialer Identität.<sup>30</sup> Soziale Identität, und damit eine europäische Identität, verlangt die *Identifikation* mit einer Eigengruppe und *Abgrenzung* von »Fremdgruppen«.<sup>31</sup> Dies erweist die Etablierung einer europäischen Identität nach außen, gefordert in Art. 2 EU, als unerlässliches Moment europäischer Identitätsbildung. Werden so überkommene Vorstellungen zur Gruppenbildung bestätigt, fordert die neuere Forschung in einem Punkt ein Umdenken: Während eine verbreitete Vorstellung von der Notwendigkeit affektiver Gehalte eines »Wir-Gefühls« ausgeht,<sup>32</sup> sind nach der neueren Forschung positive gefühlsmäßige Bande zwischen den Mitgliedern nicht erforderlich. Entscheidend für die Bildung

*S. Dellavalle*, Freiheit und Intersubjektivität, 1998, 135 ff., 165 ff. Diese fundamentale Erkenntnis findet sich in vielfacher theoretischer Formulierung, einflussreich *R. Smend*, Integrationslehre, in: *ders.*, Staatsrechtliche Abhandlungen und andere Aufsätze, 3. Aufl. 1994, 125, 136, 189, 219 ff.; *K. Hesse*, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Neudruck der 20. Aufl. 1999, RdNr. 116; weiter *E. Denninger*, Rechtsperson und Solidarität, 1967, 138 ff.; *W. Brugger*, Kommunitarismus als Verfassungstheorie, AöR 123 (1998), 337. Zur Konzeption des Bundesverfassungsgerichts *C. Bumke*, Der gesellschaftliche Grundkonsens im Spiegel der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, in: *Schuppert/Bumke* (Hrsg.), Bundesverfassungsgericht und gesellschaftlicher Grundkonsens, 2000, 197, 203 f., 207 ff.; zuletzt BVerfGE 109, 279, 318.

25 *Tugendhat* (Fn. 7), 262, 268 f.; verblüffend ähnlich BVerfGE 96, 152, 164.

26 *G. F. Schuppert/C. Bumke*, Die Konstitutionalisierung der Rechtsordnung, 2000, 9 ff.

27 Näher *Tugendhat* (Fn. 7), 242.

28 *C. Taylor*, Wieviel Gemeinsinn braucht die Demokratie?, 2002, 273 f.; *ders.*, Quellen des Selbst. Die Entstehung der neuzeitlichen Identität, 1994, 639 ff.

29 Klassisch *G. H. Mead*, Mind, Self and Society, 1934, auf Deutsch 1968 unter *Eriksons* Einfluss unter dem Titel »Geist, Identität und Gesellschaft« erschienen; *A. Mummendey/B. Simon* (Hrsg.), Identität und Verschiedenheit. Zur Sozialpsychologie der Identität in komplexen Gesellschaften, 1997.

30 Die folgenden Ausführungen beruhen auf *Angelucci* (Fn. 18).

31 Nicht erforderlich ist allerdings Feindschaft, so aber wirkungsmächtig *C. Schmitt*, Der Begriff des Politischen, 6. Aufl. 1996, 26 f., 29 f., 50 ff.

32 *J. H. H. Weiler*, To be a European citizen: Eros and civilization, in: *ders.*, The Constitution of Europe, 1999, 324, 338 f.; *U. Haltern*, Europäischer Kulturkampf, Der Staat 37 (1998), 591, 620; *Zürn* (Fn. 1), 257, 348.

einer Gruppe und einer entsprechenden sozialen Identität ist allein die kollektive Wahrnehmung der Zugehörigkeit zu derselben sozialen Kategorie. Dies lenkt die Aufmerksamkeit auf die psychischen Mechanismen kollektiver Wahrnehmung von Zugehörigkeit. Eine soziale Identität im gruppenkonstituierenden Sinne beruht auf gleichgerichteten Zuordnungs- und damit Identifikationsprozessen. Diese Prozesse erfolgen anhand von kommunikativ vermittelten Gehalten. Die wesentliche Erkenntnis lautet, dass jede soziale Identität und damit Gruppe Frucht einer öffentlichen »Erzählung« ist, eine soziale Konstruktion. Jede soziale Identität bildet sich anhand einer – oft recht begrenzten – Anzahl von »Einträgen« in einer Art »kollektivem Wörterbuch«, das für jede Gruppe angelegt ist und die jedem Mitglied mehr oder weniger bekannt und vertraut sind.<sup>33</sup> Das »Wörterbuch« kann »in Granit gemeißelt«, aber auch »mit Kreide auf einer Tafel geschrieben« sein; entsprechend stabil sind die gruppendifinierenden Merkmale. Wem es in diesem »Buch« zu schreiben gelingt, prägt soziale Identität und wirkt an der Gruppenbildung mit.<sup>34</sup> Auf diesem Wege ist hoheitliche Identitätspolitik, wenn mit hinreichendem Atem und brauchbaren Gehalten betrieben, in vielen Fällen erfolgreich gewesen.

### 3. Identität durch Verfassungsrecht – eine Einschätzung seines Leistungspotenzials

Historische Soziologie und Nationalismusforschung schenken dem möglichen Eintrag »Verfassung« wie auch Einträgen einzelner verfassungsrechtlicher Prinzipien in den »Wörterbüchern politischer Gemeinschaft« wenig Aufmerksamkeit. Gleichwohl *kann* eine Verfassung Identität stiften. Die identitätsbildende Bedeutung einer Verfassung lässt sich besser verstehen, wenn man zwischen *unmittelbarer* und *mittelbarer* Verfassungsidentität unterscheidet. Eine Verfassung wirkt *unmittelbar* identitätsbildend, wenn sie im gruppenrelevanten öffentlichen Raum zirkulierend *selbst Kriterium* der maßgeblichen Identifikationsprozesse ist. Dies verlangt, dass eine breite Mehrheit der Bürger ihre Gruppenzugehörigkeit oder ihre Handlungsdispositionen mit der Verfassung als solcher oder mit einzelnen Verfassungssprinzipien begründet.<sup>35</sup>

Verfassungsrecht wirkt hingegen *mittelbar* identitätsbildend, wenn es maßgebliche Kriterien prägt oder gar schafft, etwa mittels der verfassungsrechtlichen Prägung von rollenrelevanten rechtlichen Bestimmungen<sup>36</sup> oder von Ausbildungsgehalten. Eine weitere mittelbare identitätsbildende Rolle ergibt sich aus seinem Beitrag zum demokratischen, transparenten, rechtsstaatlichen und effizienten Operieren eines politischen Systems, das aufgrund *dieser Qualitäten* soziale Identität formt. Führt man Hoheitsgewalt und Bürgerstatus auf Verfassungsrecht zurück, wird man hierin weitere mittelbar identitätsbildende Dimensionen größter Tragweite erblicken.

33 Zur Metapher »Wörterbuch« F. Cerruti/E. Rudolph (Hrsg.), *Un'anima per l'Europa. Lessico di un'identità politica*, 2002.

34 Dieses Ergebnis bestätigen andere Theorietraditionen, vgl. nur J. Assmann, *Das kulturelle Gedächtnis*, 3. Aufl. 2000, 130 ff.; R. Koselleck, *Begriffsgeschichte und Sozialgeschichte*, in: *ders.*, *Vergangene Zukunft*, 1979, 107, 108; P. Ricoeur, *Reflections on a new ethos for Europe*, *Philosophy and Social Criticism* 21 (1995), no 5–6, 3, 6 ff.; R. Wodak/R. de Cilla/M. Reisigl/K. Liebhart/K. Hofstätter/M. Kargl, *Zur diskursiven Konstruktion nationaler Identität*, 1998, insbes. 41 ff. Plastisch E. Gellner, *Nationalismus und Moderne*, 1995, 56: »An der Basis der modernen sozialen Ordnung steht nicht der Henker, sondern der Professor«.

35 Dies ist eine verbreitete Wahrnehmung der US-amerikanischen Situation, M. Rosenfeld, *The European Treaty-Constitution and Constitutional Identity: a Comment on Professor von Bogdandy*, in: Weiler/Eisgruber (Hrsg.), *Altneuland: The EU Constitution in a Contextual Perspective*, Jean Monnet Working Paper 5/04, [http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/04/040501-19.html].

36 Ein Beispiel für einen identitätsprägenden Einfluss der Verfassung bietet die Gleichstellung von Mann und Frau in der Ehe, die von erheblichem Einfluss auf die heutige Identität der Partner einer Ehe sein dürfte.

Die starke Verfassungsgeprägtheit des aktuellen öffentlichen Diskurses in der Bundesrepublik Deutschland erlaubt die Annahme, dass das Grundgesetz inzwischen ein »Eintrag« im »Wörterbuch deutscher Identität« ist und somit *unmittelbar* identitätsbildend wirkt. Bedenkt man weiter die Zentralität »Europas« im deutschen öffentlichen Diskurs, so darf man vermuten, dass auch die Mitgliedschaft in der Europäischen Union einen mittels Art. 23 GG verfassungsrechtlich unterfangenen »Eintrag« bildet, die deutsche Identität also europäisiert ist.<sup>37</sup> Mit Blick auf eine genuin europäische Identität ist festzuhalten, dass ein »Wörterbuch der europäischen Identität« inzwischen angelegt ist, die Einträge jedoch noch wenig zahlreich und dünn sind.<sup>38</sup> Die intensiven öffentlichen Debatten, welche Erarbeitung und Ruf des europäischen Verfassungsvertrages bislang begleitet haben, lassen vermuten, dass es sich bei der Europäischen Verfassung um einen »im Entstehen begriffenen Eintrag« handeln könnte.

Die Erkenntnis, dass Identität sich anhand sozialer Konstrukte bildet, lässt ein mittelfristiges politisches Projekt europäischer Identitätsbildung durch einen expliziten europäischen Verfassungstext als möglich erscheinen. Aus sozialkonstruktivistischer Sicht empfiehlt sich zu diesem Zweck zunächst die Überwindung identifikationshindernder Diffusität: Insbesondere die Gestalt der Unionsorgane und die Interorganverhältnisse erweisen sich als klärungsbedürftig. Zudem empfiehlt sich die Verurkundlichung<sup>39</sup> einiger identitätsauglicher Gehalte auf einem hohen Abstraktionsniveau, so dass gleichgerichtete Zuordnungsprozesse erlaubt werden, DisSENS aber versteckt bleibt.<sup>40</sup> Die Präambel und die Artikel I-1 bis I-3 VVE sind sichtlich von dieser Erkenntnis getragen. Im Weiteren bedarf es der dauerhaften und zentralen Verankerung dieser Gehalte im öffentlichen Raum. Das verlangt volle juristische und soziale Operativität: Bloße politische Proklamationen wie bei der Grundrechtscharta werden nicht genügen.<sup>41</sup>

Offen ist noch die Frage, ob, und, wenn ja, in welchem Umfang für den Bestand eines politischen Gemeinwesens eine kollektive Identität *erforderlich* ist. Es ist eine erfahrungsgesättigte Binsenwahrheit, dass ein liberaldemokratisches Gemeinwesen nur funktionieren kann, wenn es nicht in unversöhnliche religiöse, ethnische oder soziale Gruppierungen zerfällt.<sup>42</sup> Dies zu vermeiden verlangt jedoch weniger als eine kollektive Identität oder gar gemeinsame Konzeption des »guten Lebens«. Weitergehende Annahmen sind in der Regel axiomatischer Natur und integraler Teil normativer Konzeptionen, die Gemeinssinn hohe Bedeutung zuweisen.<sup>43</sup> Zwingende Beweisfüh-

37 O. Waever, The EU as a security actor, in: *Kelstrup/Williams* (Hrsg.), *International Relations Theory and the Politics of European Integration*, 2000, 250, 268 f., der festhält, Deutschland habe »the most far-reaching internationalization of state identity«, 271.

38 Daten, die dies belegen, finden sich in »Eurobarometer«, [http://europa.eu.int/comm/public\\_opinion/archives/eb\\_arch\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/public_opinion/archives/eb_arch_en.htm) (18.01.2005).

39 Zur Verurkundlichung C. Möllers, Staat als Argument, 2000, 1, 6 ff.; zur Manifestfunktion von Verfassungen G. Frankenberg, Die Rückkehr des Vertrags, in: FS *Habermas*, 2001, 507, 513 ff.

40 F. Neidhardt, Formen und Funktionen gesellschaftlichen Grundkonsenses, in: *Schuppert/Bumke* (Fn. 24), 15, 27 f.; zu den gesellschaftlichen Funktion von Aussagen hohen Abstraktionsgrads G. Degenkalbe, Über logische Struktur und gesellschaftliche Funktionen von Leerformeln, *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 17 (1965), 327, 333 ff.

41 Zu den Identifikationserwartungen an die Grundrechtscharta J. Habermas, Warum braucht Europa eine Verfassung?, 8. Hamburg Lecture am 26. Juni 2001, II 2 c; I. Pernice, Eine Grundrechte-Charta für die Europäische Union, DVBl. 2000, 847, 848 f., 859; zweifelnd A. von Bogdandy, Grundrechtsgemeinschaft als Integrationsziel?, JZ 2001, 157, 161 f., 164 f., 169.

42 Bemerkenswert H. Heller, Politische Demokratie und soziale Homogenität, in: *ders.*, *Gesammelte Werke* Bd. 2, 1971, 421. Danach hing die Lebensfähigkeit der Weimarer Demokratie von einem einzigen Umstand ab: Die herrschenden Klassen müssen dem Proletariat glaubhaft vermitteln, in den Verfahren der Reichsverfassung ihre materielle Lage verbessern zu können.

43 Die Problematik des Identitätsbegriffs liegt nicht zuletzt darin, dass der als soziologisch-deskriptiv vorgestellte Begriff diese normativen Prämissen versteckt.

rungen in dieser Sache habe ich nicht gefunden, dagegen aber plausible Hinweise, dass der gesellschaftliche Bedarf an kollektiver Identität leicht überschätzt wird.<sup>44</sup> Dies lässt an Homogenitäts- und Gemeinsamkeitserfordernissen zweifeln, wie sie sich in *Böckenfördes* berühmtem und weit rezipiertem Diktum von den ungarantierbaren Voraussetzungen des Staates finden.<sup>45</sup> Erfolgreiche Vergesellschaftung kann auch, wie *Dahrendorf*<sup>46</sup> soziologisch und *Frankenberg*<sup>47</sup> verfassungstheoretisch zeigen, unter der Prämisse des Konflikts und der Differenz erfolgen. Erforderlich sind danach nur die allgemeine zivilisatorische Errungenschaft der Rechtsförmigkeit des Verhaltens<sup>48</sup> sowie angemessen komplexe Verfahren der hoheitlichen Willensbildung.

## C. Verfassungsgestützte europäische Identitätspolitik

### 1. Der Entwurf eines »Wir« im Verfassungsvertrag

#### a. Identitätsangebot »gemeinsame Vergangenheit«

Ein Blick in die Nationalismusforschung zeigt, dass ein regelmäßig überaus wichtiger »Eintrag« im »Wörterbuch kollektiver Identität« eine gemeinsame Geschichte unterbreitet. Ein »Wir« wird zumeist in einer gemeinsamen Vergangenheit verankert. Ein entsprechender historischer »Eintrag« kann – anlehnend an *Jean-François Lyotard* – als »große Erzählung« bezeichnet und kritisch befragt werden.<sup>49</sup> Es gibt reiches Anschauungsmaterial, wie eine intellektuelle Elite aus amorphem historischen Material eine »Erzählung« formte, welche einer geplanten, entstehenden oder bestehenden Gruppe ein gemeinsames »Woher« konstruiert.

Die in den europäischen Gesellschaften zirkulierenden Erzählungen des »Woher« sind von Nation zu Nation höchst unterschiedlich. Dies kann nicht verwundern, stammen sie doch aus einer Zeit, in der die gegenseitige Abgrenzung der europäischen Nationen ein wesentliches politisches Anliegen war. Es gibt derzeit keine europaweit zirkulierende, gesellschaftlich verankerte Erzählung, welche ein die meisten Unionsbürger überzeugendes gemeinsames »Woher« begründet.

Die Einsicht in die Kontingenz und Konstruiertheit der dominierenden Erzählungen lässt ein Projekt, in neuer Deutung des historischen Materials eine gemeinsame Geschichte zu unterbreiten, als durchaus aussichtsreich erscheinen, wird es mit geeigneten Instrumenten nachhaltig verfolgt. In textzentrierten Kulturen – wie den europäischen – liegt dabei der Gedanke nahe, die Eckpunkte eines gemeinsamen »Woher« in dem Basisdokument der politischen Organisation einer Gruppe niederzulegen. Soweit eine Verfassung zu einer solchen Erzählung beitragen soll, ist ein besonders geeigneter Ort die Präambel.<sup>50</sup> Der Verfassungsvertragsentwurf des Kon-

<sup>44</sup> *Neidhardt* (Fn. 40), 15, 16 f., 26 f.

<sup>45</sup> *E.-W. Böckenförde*, Die Entstehung des Staates als Vorgang der Säkularisation, in: *ders.*, Recht, Staat, Freiheit, 1991, 92, 112. *Böckenfördes* Formulierungen sind unterschiedlicher Deutung zugänglich; *G. Britz*, Kulturelle Rechte und Verfassung, 2000, 221 f.

<sup>46</sup> *R. Dahrendorf*, Der moderne soziale Konflikt, 1992, 50 ff., 282 ff.

<sup>47</sup> *G. Frankenberg*, Die Verfassung der Republik, 1997, insbes. 32 ff., 133 ff., 213 ff.; *ders.*, Tocquevilles Frage. Zur Rolle der Verfassung im Prozess der Integration, in: *Schuppert/Bumke* (Fn. 24), 31, 44 ff.

<sup>48</sup> Dies stellt hohe Anforderungen an die innere Disziplinierung, klassisch die Beschreibung wie Kritik von *F. Nietzsche*, Zur Genealogie der Moral, in: *ders.*, Jenseits von Gut und Böse (Ausgabe *Schlechta*), 1984, 213, 239 ff., 255 ff.

<sup>49</sup> *J.-F. Lyotard*, Das postmoderne Wissen, 4. Aufl. 1999, 112, 63 ff.; *ders.*, Der Widerstreit, 2. Aufl. 1989, 12, 251 ff.

<sup>50</sup> Zu den Funktionen von Präambeln *P. Häberle*, Europäische Verfassungslehre, 2001/2002, 273 ff.; *H. Dreier*, in: *ders.* (Hrsg.), Grundgesetz, Bd. I, 1996, Präambel, Rdnrn. 8 ff.; *A. von Bogdandy*, Preamble,

vents und in geringerem Maße das Dokument der Regierungskonferenz nutzen – ähnlich wie zahlreiche der neuen Verfassungen in Mittel- und Osteuropa, etwa die kroatische Verfassung vom 21. Dezember 1990 – in der Tat die Präambel in dem Versuch, Eckpunkte einer solchen Erzählung zu liefern. Sie können – qua Lektüre und Diffusion der Präambel selbst – unmittelbar identitätsformierende Bedeutung haben, oder aber – als Ausgangspunkt weiterer Konstruktionen, etwa in schulischem Unterrichtsmaterial<sup>51</sup> – mittelbar auf einschlägige »Erzählungen« und damit Wirklichkeitskonstruktionen einwirken.

In diesem Punkt zeigt sich eine bemerkenswerte Differenz zwischen dem Verfassungsvertragsentwurf des Europäischen Konvents und dem Dokument, das die Regierungskonferenz in den Ratifikationsprozess gegeben hat. Der Konventsentwurf gab dem gemeinsamen Herkommen der Europäer einen Fluchtpunkt, dessen Streichung vermuten lässt, dass die Regierungskonferenz den identitätprägenden Anspruch abschwächen wollte. Der Konvent lässt den europäischen Verfassungsvertrag nicht mit Worten, sondern einem Bild beginnen. Dies ist in identitätstheoretischer Perspektive ein bemerkenswerter Griff, da ein Bild einen Gedanken oft mit weit größerer Wucht als Sprache transportieren kann. Schlägt der Unionsbürger den Verfassungsvertrag des Konvents auf, so findet er:

»Χρώμεζα γὰρ πολιτεία ... καὶ ὄνομα μὲν διὰ τὸ μὴ ἐς ὀλίγους ἀλλ' ἐς πλείονος οἰκεῖν δημοκρατία κέληται.«

Da Kenntnisse des Altgriechischen nur bei einem verschwindend geringen Teil der Bevölkerung vorhanden sind, treffen die meisten Unionsbürger nicht auf einen in Worte gefassten Gedanken, sondern auf ein Assoziationen weckendes Schriftbild. Man darf die Annahme wagen, dass dieses Bild – unterstützt durch den Namen *Thukydides* – das »alte Griechenland« evoziert.

Dieses »alte Griechenland« birgt für die meisten Europäer einen Mythos. Ein Mythos ist eine fundierende Geschichte, d. h. eine Geschichte, die erzählt wird, um eine Gegenwart vom Ursprung her zu erhellen und sich über sich selbst und die Welt zu orientieren. Ein Mythos enthält eine Wahrheit höherer Ordnung, die normative Ansprüche stellt und formative Kraft besitzt.<sup>52</sup> Er kann einzelne Individuen zu einem »Wir« mittels eines gemeinsamen Wissens und Selbstbilds zusammenbringen, zum einen in der Bindung an gemeinsame Regeln und Werte, zum anderen in der Erinnerung an eine gemeinsam bewohnte Vergangenheit.

Die Gehalte des aktuellen Griechenlandmythos beruhen auf dem Hellasbild des späten 18. und frühen 19. Jahrhunderts. Das alte Griechenland ist danach »das Reich der schönen Freiheit.«<sup>53</sup> Evoziert werden lichte, sympathische Helden wie *Herakles*, *Achilles* und *Odysseus*.<sup>54</sup> Evoziert wird eine Welt freier und tugendhafter Bürger, kampfbereit gegen die Despotie. Evoziert wird eine Welt, die in Kunst, Philosophie und Wissenschaft ewige Werke schuf. Die Welt des antiken Griechenlands erscheint als das »Andere« des gegenwärtigen krämerischen Zeitalters, das seinen Werten jedoch verpflichtet bleibt. Nicht zufällig war der erfolgreichste Kulturkritiker ein Altphilologe – *Friedrich Nietzsche*. Nicht zufällig beschrieb *Alfred North Whitehead* die gesamte abendländische Philosophiegeschichte als Fußnoten zu *Platon*.<sup>55</sup> Alle

in: *de Witte* (Hrsg.), *Ten Reflections on the Constitutional Treaty for Europe*, 3, [http://europa.eu.int/futurum/documents/other/otho2o4o3\\_en.pdf](http://europa.eu.int/futurum/documents/other/otho2o4o3_en.pdf) (18.01.2005).

<sup>51</sup> Ansätze in *J. Aldebert*, *Europäisches Geschichtsbuch*. Geschichtliches Unterrichtswerk für die Sekundarstufe I und II, 1992.

<sup>52</sup> *J. Assmann* (Fn. 34), 75 f.

<sup>53</sup> *G. W. F. Hegel*, *Vorlesungen über die Philosophie der Weltgeschichte I*, hrsgg. von *J. Hoffmeister*, 1955, 249.

<sup>54</sup> In diesem Sinne besingt die Ode, zu der die Hymne der Union (Art. IV-1 UAbs. 2) komponiert wurde, eine besonders lichte Figur der griechischen Mythologie.

<sup>55</sup> *Prozeß und Realität*, 1979, 91 f. (engl. Originalausgabe: *Process and Reality*, 1929).



»Aufklärung« über das »realexistierende« alte Griechenland<sup>56</sup> vermochte die Strahlkraft des Mythos bis heute kaum zu verdunkeln.

Das Zeichenbild als Eingang einer »Verfassung für Europa« evoziert eine anschlussfähige Idee, woher »wir« kommen und welche moralischen und kulturellen Standards »für uns« maßgebend sind. Das Schriftbild symbolisiert eine Erzählung, die an verbreitet vorhandene positive Assoziationen und elementare Kenntnisse anknüpft, die nicht zuletzt durch die Unterhaltungsindustrie regelmäßig – und ganz im Sinne einer bejahenden Anknüpfung – aufgefrischt werden. Mit dem Schriftbild am Eingang stellt sich der Verfassungsvertragsentwurf des Konvents bekennend unter diesen Mythos und nimmt ihn für sich in Anspruch.

Nichts findet sich hiervon im Dokument der Regierungskonferenz. Die Präambel setzt stattdessen ein mit der Nennung der Staatsoberhäupter (und des ungarischen Parlaments), was statt der Verankerung in einem fernen Mythos eine Verankerung in den Mitgliedstaaten bekundet. Anders als im Entwurf des Konvents wird kein »goldenes Zeitalter« evoziert, das die Qualität eines Mythos hätte.

Die Vergangenheit, an die der Entwurf der Regierungskonferenz anknüpft, ist eine andere, die dem Konventsentwurf weitgehend fehlt. Im Konventsentwurf unterbleibt ein eindeutiger Hinweis auf die eigentliche Genese der europäischen Integration, die zugleich eine Antwort auf die Frage ihres »Warum« geben kann: die Erfahrung der Katastrophen des 20. Jahrhunderts, allen voran des Zweiten Weltkriegs. Die Architekten Europas entstiegen diesem Abgrund in dem festen Willen, Ähnliches in der Zukunft unmöglich zu machen.<sup>57</sup> Zwar findet sich in der Präambel des Konventsentwurfs der Hinweis auf »die alten Trennungen«, die es zu »überwinden« gilt, und Art. 1-3 Abs. 1 VVE legt als Ziel der Union nieder, »den Frieden (...) zu fördern«. Doch beides sind schwächliche und abstrakte Aussagen, welche die Anschauungs- und Überzeugungskraft der Katastrophen verschenken.

Die Präambel in der Gestalt, die ihr die Regierungskonferenz gab, birgt allerdings eine schlichte Formulierung, welche einen brauchbaren Anknüpfungspunkt einer gemeinsamen historischen Erinnerung bietet. Sie betont die »Überzeugung, dass ein nach schmerzlichen Erfahrungen nunmehr geeintes Europa auf dem Weg der Zivilisation (...) voranschreiten will«.<sup>58</sup> Mit den »schmerzlichen Erfahrungen« bietet der Text einen lebensweltlich verankerten, in unzähligen Familienerzählungen auftauchenden Anknüpfungspunkt, an dem die Erinnerungen an die katastrophischen Ereignisse des 20. Jahrhunderts als gemeinsame und sinnstiftende Vergangenheit festgemacht werden können. Gewiss beinhaltet die Formulierung »schmerzliche Erfahrungen« nur eine minimale Deutung, da weder Ereignisse noch Namen genannt noch Verantwortlichkeiten zugewiesen werden. Und doch ist der gemeinsame Boden in den »schmerzlichen Erfahrungen« für ein gemeinsames historisches Erinnern nicht gering zu schätzen. Die »schmerzlichen Erfahrungen« mögen letztlich tragfähiger sein als der gloriose, aber ferne Mythos Griechenland.

### *b. Identitätsangebot »gemeinsame Gegenwart und Zukunft«*

Eine gemeinsame Geschichte ist ein unstreitig wichtiges Moment, um mittels gleichgerichteter Zuordnungsprozesse von Individuen eine Gruppe zu formen. Unterschiedliche Konzeptionen gibt es hinsichtlich weiterer einschlägiger Momente. Ein

<sup>56</sup> Zur neueren Forschungsgeschichte vgl. nur W. Schuller, Griechische Geschichte, 1980, 82 ff.

<sup>57</sup> Präambel des EGKS-Vertrages vom 18. April 1951 (BGBl. 1952, Teil II, S. 447) 5. Erwägungsgrund; U. Everling, Die Europäische Union im Spannungsfeld von gemeinschaftlicher und nationaler Politik und Rechtsordnung, in: von Bogdandy (Fn. 21), 847, 848 ff.

<sup>58</sup> Andere Fassungen nutzen hingegen den Euphemismus »Wiedervereinigung«, so die englische »reunited after bitter experiences«, französische (»l'Europe, désormais réunie«).

Strang der Forschung ist der Ansicht, dass die Wahrnehmung gemeinsamer Gruppenzugehörigkeit nur beim Vorliegen positiver gefühlsmäßiger Bande zwischen den Mitgliedern möglich sei: Ein »Wir« verlange, dass man sich – zugespitzt – »gern habe«.<sup>59</sup> Die neuere sozialpsychologische Forschung misst dem hingegen kaum Bedeutung zu: Für die Bildung einer Gruppe und einer entsprechenden Identität ist danach nicht die gefühlsmäßige Disposition, sondern die Wahrnehmung der Zugehörigkeit zu derselben sozialen Kategorie entscheidend.<sup>60</sup> Im Mittelpunkt der Gruppenbildung stehen die psychischen Mechanismen der Wahrnehmung von Zugehörigkeit, nicht deren positive Bewertung. Letztere Erkenntnis ist – einmal aus den Fängen der Sozialromantik befreit – überaus plausibel: *Oskar Lafontaine* wie *Gerhard Schröder* dürften sich als solidarische und verantwortliche Deutsche begreifen. Entsprechend bilden herzliche Gefühle der Mehrheit der Niederländer gegenüber der Mehrheit der Deutschen keine Voraussetzung für eine gemeinsame Selbstwahrnehmung von Niederländern und Deutschen als Mitglieder einer Gruppe.

Den vielleicht machtvollsten Beitrag, den der Verfassungsvertrag zur Förderung einer Wahrnehmung der Unionsbürger als Mitglieder einer Gruppe leistet, ist seine Bezeichnung. Der Terminus *Verfassung* dürfte angesichts der Debatten, welche die Arbeiten des Konvents begleitet haben und die Ratifikation begleiten dürften, von einer Mehrzahl der Unionsbürger als Symbol für das Bestehen einer politischen Gemeinschaft verstanden werden, der sie als Unionsbürger zwangsläufig angehören. Der Übergang vom Terminus *Vertrag* zum Terminus *Verfassung* in der Bezeichnung des grundlegenden Dokuments der europäischen politischen Organisation wird zahlreichen Unionsbürgern den Willen der repräsentativen Institutionen der europäischen Völker symbolisieren, eine Gruppe zu bilden, deren Mitglieder sie unweigerlich sind.

Nun weist die Bezeichnung des Dokuments eine bemerkenswerte Ambivalenz auf. Es handelt sich um den Entwurf eines *Vertrages* über eine *Verfassung* für Europa. Der ein »Wir« der Unionsbürger suggerierende Gehalt des Terminus *Vertrag* bleibt – zumindest im Kontext der Debatte um eine überzeugende Grundordnung für die Europäische Union – weit hinter dem der *Verfassung* zurück, weshalb der Kampf um den Terminus ein Kampf um den Entwicklungspfad der Union ist. Der Kompromiss in der Bezeichnung des Dokuments »*Vertrag* über eine *Verfassung*« scheint beide Entwicklungspfade offen zu halten. Zahlreiche Bestimmungen legen sogar ein eher vertragliches denn konstitutionelles Verständnis nahe, etwa die Bestimmungen über Annahme und Änderung, Art. IV-443 bis 445 und 447 VVE (Art. IV-7 f. Konventsentwurf), die der Regierungsentwurf weiter verstärkt, etwa durch die Voranstellung der Staatsoberhäupter, die nunmehr den Platz des Thukydideszitats einnehmen.

Gleichwohl scheint der Sprachgebrauch auf eine Bezeichnung als »Verfassung« und nicht als »Vertrag« oder »Verfassungsvertrag« hinaus zu laufen. Wenn sich dieser Terminus etabliert und – wichtig – später der Bezug auf die Verfassung eine wichtige rhetorische Figur zur Darstellung von Politik wird, ähnlich wie derzeit in der Bundesrepublik das Grundgesetz, so wird die Verfassung einen machtvollen »Eintrag« im »Wörterbuch der europäischen kollektiven Identität« bilden. Die Unionsbürger werden regelmäßig auf einen Begriff stoßen, der ihre Selbstwahrnehmung als eine über die Europäische Union organisierte Gruppe nachhaltig fördern dürfte.

Ein solches Verständnis findet sich eindrücklich im VVE. Zunächst bilden die *verschiedenen* Völker der Mitgliedstaaten laut Art. I-2 VVE *eine* Gesellschaft. An dieser wie an anderen Stellen nutzt der VVE geschickt das Potential, das sich mit den

59 Siehe die Nachweise in Fn. 32.

60 *Angelucci* (Fn. 18), 44 f.

Begriffspaaren Volk – Gesellschaft und Kultur – Zivilisation bietet. Ein solches Verständnis findet in der Präambel eine etwas versteckte, aber doch eindruckliche weitere Unterstützung. Nach der 3. Präambelerwägung (4. Präambelerwägung Konventsentwurf) sind die europäischen Völker entschlossen, »immer enger vereint ihr Schicksal gemeinsam zu gestalten«. Damit evoziert die Präambel eine der stärksten Figuren in der Bildung einer Gruppe, die der »Schicksalsgemeinschaft«. <sup>61</sup> Der Singular »ihr Schicksal« in der Anwendung auf alle mitwirkenden Völker impliziert, dass die Herausforderungen der Zukunft nicht mehr zwischen den verschiedenen europäischen Völkern unterscheiden werden, sie also im Grunde nur noch eine gemeinsame Zukunft haben. Ein gemeinsames Schicksal erscheint auch geeignet, solche Menschen zu einer Gruppe zusammen zu schweißen, deren gefühlsmäßige Bande schwach sind.

Der VVE unterbreitet mit der Formulierung »Schicksal gestalten« einen ungewöhnlichen Gedanken. Schicksal wird »erfahren« oder »erlitten«, denn der Begriff »Schicksal« impliziert eine Zukunft, die bereits weitgehend festgelegt ist. Nur eine offene Zukunft lässt sich »gestalten«. Mit der Kombination von »Schicksal« und »gestalten« mag der VVE nahe legen, dass die europäischen Völker nicht mehr auf voneinander unabhängige Entwicklungspfade hoffen können, ein gemeinsamer Entwicklungspfad aber – dank der Union – gestaltbar ist. Das Konzept der europäischen Schicksalsgemeinschaft ist kraftvoll und knüpft an eine in der Bevölkerung weit verbreitete Weltsicht an: der eines Wettbewerbs der Weltregionen.

Das Konzept der Schicksalsgemeinschaft stützt ein weiterer Terminus, der im europäischen Recht und in der Darstellung europäischer Politik von ständig wachsender Bedeutung ist: der des *Raums*. <sup>62</sup> Die Union ist – wie ein Staat – als solche unanschaulich: Weder eine Organisation noch eine Rechtspersönlichkeit kann man sehen. Daher ist der Druck von Landkarten, die einen Staat als bunte Fläche und so als einen *Raum* sinnlich werden lassen, überaus bedeutend für die Etablierung der Staatsnationen gewesen. Täglich speist die Wetterkarte der Tagesschau die deutsche Identität.

Die Einheitliche Europäische Akte führte den Begriff des Raums in der Definition des Binnenmarktes als Rechtsbegriff ein (Art. 13 EEA, nunmehr Art. 14 Abs. 2 EG). Die nächste Etappe war im Amsterdamer Vertrag der »Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts« (nunmehr Art. 2 Spiegelstrich 4 EU). <sup>63</sup> Mit dem Amsterdamer Vertrag wurde die Union als Raum auch verteidigungsfähig (Art. 11 Abs. 1, 1. Spst. EU »Unversehrtheit der Union«). Und der VVE macht sie nun gar zu einem »Raum (...), in dem sich die Hoffnung der Menschen entfalten kann« (Präambel, 4. Erwägungsgrund, 5. Erwägungsgrund Konventsentwurf). <sup>64</sup> Wenn es mit Hilfe des verfassungsgestützten Raumbegriffes gelingt, die Assoziation der »Union« von derjenigen einer Organisation in Brüssel zu der eines Raums, in dem die Unionsbürger leben, zu verschieben, dürfte Wesentliches für eine europäische Identitätsstiftung gelungen sein.

Wenngleich nicht unbedingt erforderlich, so ist es doch der Identifizierung dienlich, wenn die maßgebliche Gruppe positiv konnotiert ist. Die Geschichte des Nationa-

<sup>61</sup> Unter den prominenten französischen Intellektuellen etwa E. Morin, *Penser l'Europe*, 1987, zit. nach der italienischen Ausgabe *Pensare l'Europa*, 1990, 129 ff.

<sup>62</sup> Schlussfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rates von Tampere, Bull. EU 10-1999, 7 ff.; zu den dunklen Implikationen des »Großraums« C. Joerges, *Europe a Großraum? Shifting Legal Conceptualisations of the Integration Project*, 167, 189 ff., und J. McCormick, *Carl Schmitts Europe: Cultural, Imperial and Spatial Proposals for European Integration, 1923–1955*, 133, 140 f., beide in: C. Joerges/N. S. Ghaleigh, *Dark Legacies of Law in Europe*, 2003.

<sup>63</sup> Zum »Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts« [http://europa.eu.int/comm/justice\\_home/key\\_issues/fsj/fsj\\_1204\\_de.pdf](http://europa.eu.int/comm/justice_home/key_issues/fsj/fsj_1204_de.pdf).

<sup>64</sup> Der Entwurf der Regierungskonferenz räumt aber mit einer Unwahrheit des Konventsentwurfs auf: die Bezugnahme auf den *Kontinent* Europa (1. Präambelerwägung Konvent) ist gestrichen.

lismus ist voller Beispiele für gesellschaftliche Konstruktionen, welche der Eigen-  
gruppe gegenüber allen anderen vergleichbaren Gruppen einen Primat zumessen.<sup>65</sup>  
Der VVE enthält entsprechende Momente, auf denen eine Selbstwahrnehmung der  
Europäer als einzigartige Gruppe aufbauen könnte. Eindrücklich ist die 4. Präam-  
belerwägung, wonach Europa »einen Raum eröffnet, in dem sich die Hoffnung der  
Menschen entfalten kann«. Was hiermit transportiert werden soll, kommt in der  
französischen Fassung weit klarer zum Ausdruck: »un espace privilégié de l'espérance  
humaine«. Europa erscheint als der Ort, an dem sich am Ehesten die Hoffnungen der  
Menschheit, nicht nur der Europäer, realisieren. Entsprechend sprechen die Verse, zu  
der die als Hymne verwandte Musik geschrieben wurde (Art. I-8 UAbs. 2 VVE), von  
der Tochter aus Elysium, also von der Insel der Seligen.<sup>66</sup>

Die Vision der Europäer als exzeptionelle, ja auserwählte Gruppe findet eine unter-  
gründige, aber machtvolle Bestätigung in der Flagge, wie sie Art. I-8 UAbs. 1 VVE  
(Art. IV-1 UAbs. 1 Konventsentwurf) niederlegt. Von besonderer Bedeutung ist an  
dieser Stelle der Kreis von zwölf goldenen Sternen, der eine Assoziation der Europäer  
als auserwählter Gruppe in der christlichen Tradition weckt. Der Kreis ist als eine in  
sich selbst zurückkehrende Linie die einfachste und zugleich vollkommenste Figur.  
Da ohne Anfang und Ende, ist er ebenso wie die ihn bildenden Sterne ein Bild der  
Ewigkeit. Dass auf der europäischen Fahne weiterhin nur zwölf Sterne zu finden sind,  
ist kein Versäumnis, sondern Programm. Die Zahl 12 ist als die Zahl des geschlossenen  
Kreises die symbolträchtigste Zahl überhaupt: 12 Stämme umfasste Israel, 12 Jünger  
hatte Christus, 12 Tore hat das himmlische Jerusalem. Und: Die 12 Sterne, in ihrer  
Anordnung als Kranz, bilden die Krone des apokalyptischen Weibes. Es heißt in der  
Offenbarung des Johannes 12, 1: »Und es erschien ein großes Zeichen am Himmel: ein  
Weib, mit der Sonne bekleidet, und der Mond unter ihren Füßen und auf ihrem Haupt  
eine Krone von zwölf Sternen. Und sie war schwanger und schrie in Kindesnöten und  
hatte große Qual bei der Geburt.« Hier erfolgt, so eine bedeutende Lesart, im Zeichen  
der Krone aus 12 Sternen, die Geburt des Messias und des Volkes Gottes,<sup>67</sup> ein  
umfassender Neubeginn der Geschichte.<sup>68</sup> Die Flagge umschließt damit ein Verspre-  
chen des Heils und der Auserwählung.

Es ist eine verbreitete Überzeugung, dass die Bekundung von Werten durch das  
Grundlagendokument der Union in besonderer Weise geeignet sei, eine Identifikation  
der Bürger mit der Union und eine europäische Identität zu fördern.<sup>69</sup> Übersetzt in  
die Diktion dieses Beitrags sind sie mögliche weitere »Einträge« im »Wörterbuch  
kollektiver Identität«. Die sozialwissenschaftliche Forschung bestätigt diese Über-  
zeugung.<sup>70</sup>

Diese Einsicht hat sich machtvoll in der europäischen Verfassungspolitik durchge-  
setzt. Deren Bestreben, die Union als Ausdruck der ethischen Überzeugungen der  
Unionsbürger darzustellen, erklärt den Aufstieg des Terminus *Wert* zu einem ver-

65 Vgl. etwa V. Gioberti, *Del primato morale e civile degli italiani*, 1843; G. W. F. Hegel, *Vorlesungen über die Philosophie der Geschichte*, hrsgg. von H. Glockner, 1928, 135, 137 f.

66 Näher zu dem 1972 von H. von Karajan als Europahymne aufbereiteten Schlusssatz aus der Neunten Symphonie von Beethoven C. Clark, *Forging Identity: Beethoven's 'Ode' as European Anthem*, *Critical Inquiry* 23 (1997), 789 ff. Zu den Symbolen insgesamt M. Göldner, *Politische Symbole der europäischen Integration: Fahne, Hymne, Pass, Briefmarke, Auszeichnungen*, 1988.

67 C. Brütisch, *Die Offenbarung Jesu Christi*, 1955, 56 ff.; A. Winkenhauser, *Die Offenbarung des Johannes*, 1959, 92 f.; M. Damerau, *Die Offenbarung des Johannes*. Nach einem Kommentar des Reformtheologen Johannes Hagen (de Indagine), Band II, 1984, 120; J. Behm, *Die Offenbarung des Johannes*, 1949, 64 f.; E. Lohse, *Die Offenbarung des Johannes*, 1960, 62.

68 J. Ellul, *Apokalypse*, 1981, 76 f.

69 J. Schwarze, *Ein pragmatischer Verfassungsentwurf*, EuR 2003, 535, 539 ff.

70 Siehe die Nachweise in Fn. 40; zur Rolle von Prinzipien D. Fuchs, *Demos und Nation in der Europäischen Union*, in: Klingemann/Neidhardt (Hrsg.), *Zur Zukunft der Demokratie*, 2000, 215, 230 ff.

fassungsrechtlichen Schlüsselbegriff. Sein erster spektakulärer Auftritt findet sich im Jahr 2000 in der 1. Präambelerwägung der Grundrechtscharta, welche die gemeinsamen Werte als Grundlage der Union bezeichnet. In dem Entwurf des Verfassungskonvents gelangt der Terminus in Art. I-1 Abs. 2 – an denkbar prominenter Stelle – sogar in den operativen Teil.<sup>71</sup>

»Werte« sind normative Überzeugungen hohen Abstraktionsgrads, die Teil der sozialen Identität der Individuen sind.<sup>72</sup> Mit seinem Rekurs auf *Werte* behauptet der VVE seine Verwurzelung in einer vorrechtlichen normativen Grundlage im Sinne eines tatsächlichen Gleichklangs ethischer Überzeugungen bei der überwältigenden Mehrheit der Unionsbürger. Er präsentiert die Gesamtheit der Unionsbürger und die Union als *Wertegemeinschaft*.<sup>73</sup> Jeder Europarechtler wird verstehen, dass damit die (bloße) Rechtsgemeinschaft *Walter Hallsteins* als überwundenes Stadium präsentiert wird. Es wird nicht schwer sein, dies bis zur Behauptung einer normativen Homogenität fortzutreiben, die aufzunehmen und fortzuentwickeln gem. Art. I-3 Abs. 1 VVE Aufgabe der Verfassung und des durch sie organisierten Prozesses ist. Das Gebot der Wahrung nationaler Identität wird gerade an dieser Stelle seine hemmende Wirkung entfalten müssen.<sup>74</sup>

Auch an dieser Stelle zeigt sich, dass der Entwurf der Regierungskonferenz problematische Übersteigerungen zurückweist und einen nüchternen, aber wohl deshalb aussichtsreicheren Weg beschreitet als dies der Konventsentwurf tat. In einem kühnen – vielleicht tollkühnen – Griff stellte der Konvent die Demokratie als obersten Wert der Union hin, denn um sie kreist das Eingangszitat. Doch ergibt sich dieser Primat nicht allein aus dem prominenten Ort. Rasch wird sich das Wissen verbreiten, dass das Zitat der Wiedergabe der perikleischen Rede auf die Toten des Peloponnesischen Krieges entstammt, welche die Demokratie als Wert herausstellt, der das Opfer von Menschenleben rechtfertigt.<sup>75</sup>

Demokratie als den obersten Wert der Union zu suggerieren, ist riskant. Gewiss werden die meisten Unionsbürger die Demokratie hoch schätzen. Die einleitende Nennung scheint aber zu suggerieren, dass die Union, nachzulesen am Beginn ihrer Verfassung, wie sie der Konventsentwurf vorsah, gerade zum Zwecke der Verwirklichung des demokratischen Prinzips existiere. Es dürfte jedoch bei den meisten Bürgern der Union das zutreffende Gespür verbreitet sein, dass es in der Union um das demokratische Prinzip nicht besonders gut bestellt ist. Betrachtet man die institutionellen Neuerungen sowohl des Konventsentwurfs wie auch des Dokuments der Regierungskonferenz, so ist es unwahrscheinlich, dass sich hieran mit dem VVE viel ändern wird. Wahrscheinlich wäre demnach ein Auseinanderklaffen zwischen dem, was der VVE an prominentester Stelle bekundet, und dem, was die

71 Im Gegenzug kann man aus der Prominenz der Werte gerade auch auf die Unverwurzeltheit der Union schließen. Doch dies bestätigt nur den konstruktiven politischen Willen, der dem Verfassungsvertragsentwurf zugrunde liegt.

72 Zur Problematik C. Starck, Zur Notwendigkeit einer Wertbegründung des Rechts, 47; E.-W. Böckenförde, Zur Kritik der Wertbegründung des Rechts, 33, 45 f., beide in: Dreier (Hrsg.), Rechtspositivismus und Wertbezug des Rechts, 1990; N. Luhmann, Gibt es in unserer Gesellschaft noch unverzichtbare Normen?, 1993, 18 ff.; J. Habermas, Faktizität und Geltung, 5. Aufl. 1997, 312; A.-J. Arnaud, Pour une pensée juridique européenne, 1991, 23.

73 Art. I-2: »diese Werte sind allen Mitgliedstaaten in einer Gesellschaft gemeinsam«, Hervorhebungen d. V.

74 Näher v. Bogdandy (Fn. 41).

75 So heißt es in der Perikleischen Totenrede wenig später: »Ich glaube, den Wert eines Mannes offenbart als erster Hinweis oder letzte Bestätigung ein Ende wie ihres.« (Thukydides II, 42, Übersetzt und hrsgg. von H. Vretska, 1966), sowie (II, 44): »Es kann nämlich niemand mit gleichem und gerechtem Sinn im Rat sprechen, wer nicht unter Einsatz seiner Kinder wie alle anderen an der Gefahr mitträgt.« Opferbereitschaft als Schlüssel zu einer kollektiven Identität findet sich insbesondere in der amerikanischen Verfassungstheorie, vgl. nur P. Kahn, American Hegemony and International Law, Chicago JIL 1 (2000), 1, 8, als Hauptvertreter der »cultural study of law«; in diesem Sinne auch Haltern (Fn. 21), 817 ff.

Lebenserfahrung der meisten Bürger besagt. Identitätsfördernd dürfte dies nicht sein; die Operation mag von manchem gar als Manöver der Täuschung gelesen werden, was statt Identifikation Entfremdung oder Zynismus befördert. Zu Recht hat die Regierungskonferenz den Vorschlag des Konvents zurückgewiesen.

Schließlich findet sich im Verfassungsvertragsentwurf des Konvents eine Wertehephtrophie: »Gleichheit, Freiheit, Geltung (franz.: »respect«) der Vernunft« in der Präambel, »Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und die Wahrung der Menschenrechte« und wohl auch »Pluralismus, Nichtdiskriminierung, Toleranz, Gerechtigkeit, Solidarität und die Gleichheit von Frauen und Männern« (Art. I-2 VVE). Ähnlich wie in den Aussagen zum »Woher« der Europäer erscheinen die Deklarationen als diffus und kraftlos. Ein Manifest, wofür Europa steht, wird nicht erkennbar. Auch hier schien Geist, Mut und Feder zu fehlen, eine einprägsame und überzeugende Aussage zu finden. Das Dokument der Regierungskonferenz wirkt hier etwas konzentrierter und tragfähiger, insofern bereits in der ersten Präambelerwägung eine Konzentration auf »Rechte des Menschen, Demokratie, Gleichheit, Freiheit und Rechtsstaatlichkeit« stattfindet.

### c. Identitätsangebot »Abgrenzung«

Eine kollektive Identität verlangt die *Identifikation* mit einer Eigengruppe und *Abgrenzung* von »Fremdgruppen«. <sup>76</sup> So wie das »Ich« eines »Du« bedarf, bedarf ein »Wir« der Außengruppe: Eine Gruppe braucht ein Bewusstsein ihrer Eigenart. Dies besagt allerdings nicht, dass sich eine Gruppe erst in Gegnerschaft oder gar Feindschaft gegenüber Fremdgruppen konstituieren kann, wie es etwa *Carl Schmitt* wirkungsmächtig für politische Gemeinschaften postulierte. <sup>77</sup> Fremdgruppen repräsentieren nicht »das Andere«, sondern sind nur in gewissen Hinsichten anders. Die Unhaltbarkeit der radikalen Position ergibt die schlichte Beobachtung erfolgreicher Kooperation selbstbewusster Gruppen wie auch das regelmäßige Funktionieren multipler sozialer Identitäten. Ein adäquates Verständnis der Gruppenbildung wahrt somit das Verbindende unter allen Menschen, wie die grundsätzliche Möglichkeit universeller sprachlicher und normativer Verständigung beweist.

Es bedarf gleichwohl einer Unterscheidbarkeit der Europäer – besser: aller Unionsbürger – als Gruppe. Diese zwar nicht zahnlose, aber unbissige Konzeption liegt der europäischen Identitätspolitik seit den siebziger Jahren zugrunde. Mit Art. B EUV fand sie Eingang in das Primärrecht. Der VVE versucht, der Besonderheit der Europäer gegenüber der »übrigen Welt« (deutlicher wiederum der französische Text: »reste du monde«, Art. I-3 Abs. 4) Gehalte zu geben. Gegenüber dem Großteil der Welt unterscheidet sich Europa selbstgefällig als »un espace privilégié de l'espérance humaine« (4. Präambelerwägung).

Doch nehmen auch die Vereinigten Staaten von Amerika für sich in einer Weise in Anspruch, ein privilegierter Raum der menschlichen Hoffnung zu sein, an der die Europäer kaum vorbei gehen können. So sind alle weiteren Elemente, welche die Besonderheit der Europäer zu begründen versuchen, zwar nicht ausdrücklich, aber doch unübersehbar auf die Vereinigten Staaten, zumindest jenes Amerika, welches George W. Bush verkörpert, bezogen. Dies kommt jenen Konzeptionen entgegen, nach denen Europa sich allein gegen Amerika finden könne. <sup>78</sup> Die Abgrenzung erfolgt zum einen über das europäische Sozialmodell. Laut der 2. Präambelerwägung (3. Präambelerwägung Konventsentwurf) wirkt das geeinte Europa »zum Wohl all seiner

<sup>76</sup> Angelucci (Fn. 18), 40.

<sup>77</sup> Schmitt (Fn. 31).

<sup>78</sup> Vgl. nur C. Koch, Europa – nur gegen das amerikanische Imperium, Merkur 617/618 (2003), Sonderheft Europa und Amerika, 980 ff.

Bewohner, auch der Schwächsten und Ärmsten«. Darauf aufbauend legt Art. I-3 Abs. 3 UAbs. 2 VVE die Union auf das Ziel der *sozialen* Gerechtigkeit fest, nicht *Gerechtigkeit* allein, wie sie sich in der Präambel der Verfassung der Vereinigten Staaten findet. Die Abgrenzung erfolgt zum anderen über die Verhältnisbestimmung zum Völkerrecht. Niemand kann nach den Auseinandersetzungen über den internationalen Strafgerichtshof, das Kioto-Protokoll und den Irakkrieg die Worte »zur strikten Einhaltung und Weiterentwicklung des Völkerrechts, insbesondere zur Wahrung der Grundsätze der Charta der Vereinten Nationen« (Art. I-3 Abs. 4 VVE) anders denn als in Abgrenzung zur Politik der Vereinigten Staaten in den letzten Jahren verstehen.

Diese Elemente im VVE könnten genutzt werden, um mittels der Förderung eines antiamerikanischen Selbstbildes der Europäer das unter den Unionsbürgern verbreitete Selbstverständnis einer gemeinsamen »westlichen Welt« mit dem Ziel einer »multipolaren Welt« zu schwächen. Dies dürfte nicht nur der internationalen Stabilität wenig förderlich sein. Die Warnung, dass ein Gegensatz zu den Vereinigten Staaten auch die Union intern eher spalten denn einigen wird, lässt an Plausibilität nichts zu wünschen übrig.<sup>79</sup> Doch auch in diesem Punkt enthält der Entwurf der Regierungskonferenz eine bemerkenswerte Akzentverschiebung gegenüber dem Konventsentwurf, da er in der ersten Präambelerwägung die ihm zugrunde liegenden Werte ausdrücklich als »universelle Werte« deklariert, mithin als jene Werte, die den »ungeographischen« Westen begründen.

Ist ein Antagonismus ein gefährlicher Weg zur Identitätsbildung, so bleibt es beim Erfordernis der Abgrenzung nach außen. Der außengerichtete Art. 2, 2. Spiegelstrich EU, der der Union »die Behauptung ihrer Identität auf internationaler Ebene« aufgibt – in der Neuformulierung des Art. I-3 Abs. 4 VVE die Aufgabe des Schutzes und der Förderung ihrer Werte und Interessen –, verlangt Politiken, die die Europäer als über die Union organisierte, handlungsfähige Gruppe inmitten anderer hoheitlich organisierter Gruppen zeigen. Dies ist eine unerlässliche Bedingung, damit die Unionsbürger sich als Gruppe begreifen können. Es umschließt auch den Schutz in der Union vorhandener, nicht zwingend unionsweit praktizierter, identitätsformender Lebensweisen gegen heteronome Anpassungszwänge von außen.<sup>80</sup>

## 2. Politische Organe und politische Beteiligung

Der Identitätsbegriff in der Erklärung von 1973 steht für den Auf- und Ausbau von Institutionen, die politische Partizipation auf der Unionsebene ermöglichen und so zu Identifikationsprozessen führen. Insbesondere sind hier das Europäische Parlament (Art. 189 EG), die europäischen Parteien (Art. 191 EG) sowie die politischen Gehalte der Unionsbürgerschaft zu nennen. Die bisherigen Bestrebungen hierzu gelten als wenig erfolgreich.<sup>81</sup>

Eine wesentliche Quelle der Distanz zwischen der Union und den Bürgern wird in ihrer Diffusität und Unanschaulichkeit verortet. Weder sind die politischen Verfahren den meisten Unionsbürgern zumindest in ihrer Grundlogik vertraut, noch können politische Prozesse an verantwortlichen Personen festgemacht werden. Dies ist

<sup>79</sup> C. Bertram, *Stärke und Schwäche*, Merkur 647 (2003), 200, 206.

<sup>80</sup> Zu den Anliegen vgl. bereits im Einzelnen das Dokument über die europäische Identität (Fn. 3). In den bisherigen konkreten Politiken ging es vor allem um Landwirtschaft und audiovisuelle Unterhaltung; näher M. Hilf/E. Pache, in: *Grabitz/Hilf* (Hrsg.), *Kommentar zur Europäischen Union*, Stand 2001, Art. B EUV, Rdnrn. 10 f.

<sup>81</sup> Zu den politischen Gehalten S. Kadelbach, *Unionsbürgerschaft*; zur Bürgerschaftspraxis A. Wiener, *Institutionen*, beide in: v. Bogdandy (Fn. 21), 539 ff. bzw. 121 ff.

identitätsrelevant, da es in liberaldemokratischen Gemeinwesen die Identifikation seitens der Bürger erleichtert, wenn das politische Entscheidungsverfahren übersichtlich und die Ergebnisverantwortung personalisiert ist. Der Umbau westeuropäischer Regierungssysteme von einer parlamentarischen Zentrierung zu einer Zentrierung in der parlamentarisch verantwortlichen Gubernative einschließlich der Heraushebung des Regierungschefs hat in dieser Erkenntnis einen wesentlichen Hintergrund.<sup>82</sup>

Der Konvent ist laut des Vorwortes zum VVE der Auffassung, dass dieser »die Entscheidungsprozesse vereinfacht« und »die Funktionsweise der europäischen Organe transparenter und besser verständlich wird«. Dies mag mit Blick auf die Ausdehnung des Mitentscheidungsverfahrens und die Neukonzeption des Abstimmungsmodus im Rat vielleicht der Fall sein, wenngleich die Vielfalt der Verfahren, wie sie sich insbesondere in Teil III VVE zeigt, ungebrochen ist. Vieles, was auf den ersten Blick als Transparenzfördernde Vereinfachung erscheint, etwa die Handlungsformen (Art. I-32 bis I-36 Konventsentwurf, nunmehr Art. I-33 bis I-37 VVE), dürfte in der Anwendung zu weiterer Intransparenz führen und damit die Erwartungen enttäuschen. Vor allem aber dürfte die weitgehende Abschirmung des mächtigsten politischen Organs, des Europäischen Rates, von Mechanismen politischer und rechtlicher Verantwortlichkeit kaum identitätsbildend wirken, da die Suprematie der Verfassung so untergraben wird.<sup>83</sup> Weiter erscheint es offen, ob eine überzeugende Personalisierung der europäischen Politik in dem Dreieck Präsident des Europäischen Rates (Art. I-22 VVE), Kommissionspräsident (Art. I-27 VVE) und Außenminister (Art. I-28 VVE) sowie die Möglichkeit verlängerter Präsidenschaften im Rat (Art. I-24 Abs. 7 Satz 1 VVE) gelingen wird, oder ob nicht ein entfremdendes Kompetenzgezerre entsteht. Unklar ist weiter, ob die Voraussetzungen einer überzeugenden Personalisierung europäischer Politik – man denke nur an die Sprachenfrage – vorliegen.

In der republikanischen Tradition ist ein wesentliches Moment der kollektiven Identitätsbildung die Einbeziehung der Bürger in die politische Willensbildung.<sup>84</sup> Die Union versucht, diesen Weg zu gehen: Teil I Titel VI »Das demokratische Leben der Union« weist eine Reihe von Bestimmungen auf, die auf eine Identitätsbildung mittels politischer Einbindung ausgerichtet sind. Ob und in welchem Maße sie jedoch in der Lage sind, Angelpunkt eines verbreiteten bürgerschaftlichen Habitus politischer Beteiligung am europäischen politischen Prozess zu werden, dürfte die wahrscheinlich umstrittenste Frage zu Natur und Zukunft der Europäischen Union sein. Unstreitig aber ist der Weg bis zu einem solchen Habitus, wenn es ihn denn gibt, lang und steinig.

## D. Folgerungen

Eine europäische Verfassung kann zu einer europäischen Identität führen und vorhandene Ansätze einer solchen Identität stärken. Allerdings ist ein mit Geltungskraft versehener Text nur *ein* Schritt auf dem weiten Weg vom politischen Projekt einer

<sup>82</sup> K. von Beyme, Die Entstehung des Ministerpräsidentenamtes in den parlamentarischen Systemen Europas, PVS 10 (1969), 249 ff.; ders., Die parlamentarischen Regierungssysteme in Europa, 1970, 589 ff.; A. von Bogdandy, Gubernative Rechtsetzung, 2000, 129 f.

<sup>83</sup> Allerdings ist auch in diesem Punkt eine Verbesserung zu verzeichnen: Anders als im Konventsentwurf ist nunmehr immerhin eine Angreifbarkeit »der Handlungen (...) des Europäischen Rates mit Rechtswirkung gegenüber Dritten« (Art. III-270 Abs. 1) vorgesehen.

<sup>84</sup> Vgl. nur Frankenberg (Fn. 47); ders., Tocquevilles Frage. Zur Rolle der Verfassung im Prozess der Integration, in: Schuppert/Bumke (Fn. 24), 31, 44 ff.; weiter E. Denninger, Staatsrecht I, 1973, 12, 26 f.; mit ähnlichem Ergebnis W. Leisner, Der europarechtliche Einigungszwang, JZ 2002, 735, 740 f. Zu diesem Strang eindrucklich auch L. Siedentop, Democracy in Europe, 2000, 25 ff.



kollektiven Identität zu einer tatsächlich identitätsprägenden gesellschaftlichen Institution, einem »Eintrag« im »Wörterbuch kollektiver Identität«. Ein notwendiger sukzessiver Schritt ist die nachhaltige Verankerung des VVE in gesellschaftsweiten öffentlichen Diskursen. Dies kann auf der rituellen Ebene erfolgen, indem die europäische Verfassung als Symbol europäischer Gemeinsamkeit präsentiert wird. Die politische Rhetorik hat vor allem diese Strategie im Auge. Angesichts der verbreiteten Skepsis der Bürger gegenüber politischer Rhetorik, zumindest der etablierten politischen Parteien, kommt es für eine wirksame Verankerung jedoch stärker auf die Operativität des VVE in den politischen und gesellschaftlichen Auseinandersetzungen an, in denen er zum überragenden normativen Bezugspunkt wird.

Ob dies gelingen wird, erscheint offen. Gerade die einleitenden Bestimmungen sind kaum geeignet, in Streitkontexten operationalisiert zu werden. Der einschlägige Erfolg des deutschen Grundgesetzes beruht zu einem erheblichen Teil auf der politischen Praxis, wichtige Debatten als Auseinandersetzung über Gebote der Verfassung zu führen, sowie auf dem rechtswissenschaftlichen Großprogramm nach 1950, die Rechtsordnung in ihren wesentlichen Zügen als verfassungsdeterminiert zu begreifen.<sup>85</sup> Ob die Union eine ähnliche Entwicklung nehmen wird, erscheint offen. Auch ist keineswegs gesichert, dass der europäische Verfassungsvertrag glaubwürdig eine unverbrüchliche Normativität begründet, die für einen wirkungsmächtigen »Eintrag« wohl unverzichtbar ist.<sup>86</sup>

Angesichts dieser vielen Zweifelsfragen erscheint es empfehlenswert, verfassungstheoretisch wie verfassungspolitisch das europäische Gemeinwesen nicht auf eine kollektive Identität, sondern – auf den ersten Blick bescheidener – auf das langfristige Eigeninteresse der Bürger auszurichten, also insoweit eher eine vertragstheoretische Konzeption zu verfolgen.<sup>87</sup> Dies lenkt den Fokus zum einen auf die Taten und Leistungen der Union. Im Brei der Ziele des Art. I-3 spricht der VVE nur *eine* harte Selbstverpflichtung aus: Laut Art I-3 Abs. 2 »bietet« die Union einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts und einen Binnenmarkt, während sie im Übrigen nur »fördert«, »wirkt«, »bekämpft« und »wahrt«. Da dies ein Bereich ist, in dem die Union nach ihrem bisherigen Entwicklungspfad mit hinreichender Wahrscheinlichkeit besonders erfolgreich sein wird, sollte diese Selbstverpflichtung in den Mittelpunkt ihrer Selbstdarstellung gerückt werden. Zum anderen lenkt dieser Fokus den Blick auf die Rechtsetzung und damit die Verfahren der Willensbildung und -umsetzung mit der Frage, ob sie es gewährleisten, dass die meisten Europäer in ihnen ihre langfristigen Interessen überzeugend aufgehoben sehen. Die gelebte Organisationsverfassung bleibt der Schlüssel zur Zukunft der Union:<sup>88</sup> Je überzeugender den meisten Bürgern das Operieren der Unionsorgane auf der Grundlage der europäischen Verfassung erscheint, desto mehr wird sie die Grundlage einer europäischen Identität bilden.

85 E. Schmidt-Aßmann, Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungs idee, 1998, 39 ff., 56 ff.; R. Wahl, Der Vorrang der Verfassung, in: ders., Verfassungsrecht, Europäisierung, Internationalisierung, 2003, 121 ff. Zum besonderen Einfluss der Grundrechte auf alle Bereiche der Rechtsordnung H. Dreier, Vorb. Art. 1, Rdnrn. 15, 18, 57, in: ders. (Fn. 50).

86 M. Neves, Symbolische Konstitutionalisierung, 1998, 79 ff., 104; überaus wichtig in diesem Zusammenhang EuGH, Urteil vom 13. Juli 2004, Rs. C-27/04 – *Kommission/Rat* (rechtswidrige Aussetzung des Defizitverfahrens gegen Deutschland und Frankreich), NJW 2004, 2359.

87 Gemäß dem Kant'schen Diktum, dass selbst Teufel einen Staat begründen können, wenn sie nur verständig sind, I. Kant, Zum ewigen Frieden, 1795, in: ders., Kleinere Schriften zur Geschichtsphilosophie, Ethik und Politik (Ausgabe Vorländer 1964), 115, 1; näher I. Kant, Die Religion innerhalb der Grenzen der blossen Vernunft, Werke in zehn Bänden (Ausgabe Weischedel), Bd. 7, 1968, 751 ff., 753; zur Aktualität G. Haverkate, Verfassungslehre, 1992, 278; P. Niesen, Volk-von-Teufeln-Republikanismus, in: FS Habermas, 2001, 568.

88 F. C. Mayer/J. Palmowski, European Identities and the EU – The Ties that Bind the Peoples of Europe, JCMS 42 (2004), 573, 593.