
Die Rechtsnatur der EU

Anmerkungen zu einer in Deutschland stattfindenden Debatte

Helmut Wagner*

Inhalt

I.	Einleitung	287
1.	Politiker sind scheu, wenn sie klug sind!	288
2.	Die Fachleute sind ratlos!	289
3.	Die Öffentlichkeit ängstigt sich!	289
II.	Staatenbund oder Bundesstaat?	290
III.	Der „Bund“ als des Rätsels Lösung?	292
IV.	Weshalb gerät die EU in den Verdacht, ein „Monsterstaat“ zu werden?	295
V.	Wann und wie wird es zur Offenbarung kommen?	298

I. Einleitung

Einst, es ist bald dreihundertfünfzig Jahre her, hat *Samuel Pufendorf* (1632 – 1694) das damals noch existierende, allerdings in seinen letzten Zügen liegende Heilige Römische Reich als einen „*irregulare aliquod corpus et monstro simile*“¹ bezeichnet. Heute

* Em. Prof. Dr. Helmut Wagner, Fachbereich Politik- und Sozialwissenschaften, Otto-Suhr-Institut für Politikwissenschaften, Berlin. Der Beitrag ist der überarbeitete Text eines am 16. Juni 2005 vor dem Harnack-Haus-Kreis der Berliner Wissenschaftlichen Gesellschaft, Freie Universität Berlin, gehaltenen Vortrages. Der Vortragsstil wurde beibehalten.

1 Vgl. *Pufendorf*, *De statu imperii germanici* (1667), nach: Pufendorf, *Die Verfassung des deutschen Reiches*. Lateinisch-deutsch, hrsg. von Denzer, Frankfurt a.M. 1994, S. 198. *Pufendorf* schrieb: „*Nihil ergo aliud restat, quam ut dicamus, Germaniam esse irregulare aliquod corpus et monstro simile, [..].*“ Vollständig heißt dieser Passus nach Denzer: „Es bleibt uns also nichts anderes übrig, als das deutsche Reich, wenn man es nach den Regeln der Wissenschaft von der Politik klassifizieren will, einen irregulären und einem Monstrum ähnlichen Körper zu nennen, der sich im Laufe der Zeit [...] zu einer so disharmonischen Staatsform entwickelt hat, dass es nicht mehr eine beschränkte Monarchie, wenngleich der äußere Schein dafür spricht, aber noch nicht eine Föderation mehrerer Staaten ist, vielmehr ein Mittelding zwischen beiden.“ Und weiter heißt es bei ihm: „Wir können den Zustand Deutschlands am besten als einen solchen bezeichnen, der einem Bund mehrerer Staaten (*plurium civitatum*) sehr nahe kommt, [...].“ (S. 198 f.).

stehen wir in gewissem Sinne vor einem ähnlichen Dilemma: Wie sollen wir die im Entstehen begriffene Europäische Union nennen? Was ist sie anderes als ein undefinierbares Monstrum? Zu welcher Rechtsordnung gehört diese Gemeinschaft, die aus lauter Verlegenheit als ein Gebilde *sui generis*, bisweilen gar als „*strange animal*“ apostrophiert wird?

Die Politiker wagen es nicht, den rechtlichen Charakter der EU zu bestimmen; und wenn sie es doch tun, dann blamieren sie sich. Die Fachleute schweigen oder streiten sich. Der Öffentlichkeit ist die Bezeichnung der EU entweder höchst gleichgültig oder aber sie ängstigt sich. Und was tun wir „Normalbürger“? Alles, was wir unter diesen Umständen tun können, ist: Uns von der offensären Unfähigkeit, das politische Gemeinwesen der EU begrifflich zu fassen, Rechenschaft zu geben. Das Problem zu lösen, können wir schwerlich hoffen. Vielleicht aber gelingt es uns, die Sache, um die es dabei geht, besser zu verstehen. Das wäre immerhin etwas.

1. Die Politiker sind scheu, wenn sie klug sind!

Warum vermeiden es Politiker nach Möglichkeit, das Kind EU beim Namen zu nennen? Warum halten sie sich, die sonst mit Worten nicht geizen, vornehm zurück, wenn es darum geht, die EU zu identifizieren? Sie haben gute Gründe dafür. Der Hauptgrund ist meiner Ansicht nach, dass sie sich nicht unnötig Feinde machen wollen. Sie machen sie sich aber, wenn sie der EU einen ganz bestimmten Verfassungstyp zuordnen; denn dann sagen ganz gewiss einige: Genau das wollen wir partout nicht! Es ist folglich ratsam, besser zu schweigen und nicht zu sagen, wohin die Reise geht. Das werde sich im Laufe des europäischen Integrationsprozesses schon finden, beruhigen sie ihre um Aufklärung ersuchenden Mitbürger. Das werden die in der EU vereinigten Völker in ihrer Weisheit selbst bestimmen, wenn es soweit ist. So lautet in aller Regel ihre wohlfeile Ausrede.

Was aber geschieht, wenn ein Politiker sich aus der Deckung wagt? Das ist an *Joschka Fischer*, dem ehemaligen deutschen Außenminister, demonstriert worden. Er hat sich in seiner „berühmt-berüchtigten“ Rede an der Humboldt-Universität² vorsichtig, aber immerhin unmissverständlich dafür ausgesprochen, dass es hoch an der Zeit wäre, aus dem lockeren Staatenbund, als welcher die EU als Montanunion und Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) einst angetreten sei, nunmehr einen einheitlichen, handlungsfähigen Bundesstaat zu machen. Das hat zwar ein großes mediales Echo ausgelöst und ihm seinerzeit viel Beifall eingebracht. Aber bewirkt hat es nur, dass es Gegner auf den Plan gerufen hat, die sagten: Dass die EU ein Bundesstaat nach deutschem Modell wird, dazu wird es nie kommen. Das werden wir zu verhindern wissen! Worauf *Joschka Fischer* denn auch schnell den Rückzug mit

² *Fischer*, Vom Staatenverbund zur Föderation – Gedanken über die Finalität der europäischen Integration, Rede in der Humboldt-Universität Berlin, 12.5.2000, im Web-Archiv des Auswärtigen Amtes unter <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Infoservice/Presse/Reden/2000/000512-EuropaeischeIntegrationPDF.pdf> abrufbar (12.6.2006).

den Worten angetreten hat: Dieses Ziel, einen europäischen Bundesstaat zu errichten, sei von unserer Generation nicht zu erreichen.³ Womit er freilich die Realisierung seiner Vision nicht abgeschrieben, sondern nur vertagt hat. Genau das aber dürfte seine Gegner kaum beruhigt haben.

Die von *Joschka Fischer* im Jahre 2000 ausgelösten Schockwellen bekommen wir heute zu spüren. Dadurch nämlich, dass der Europäische Verfassungsentwurf am Referendum einzelner Mitgliedstaaten, wie am Beispiel Frankreichs und der Niederlande illustriert, scheitert. Dies geschieht, weil ihm aus purer Unkenntnis darüber, was er bezweckt, unter anderem nachgesagt wird, dass er einen Monsterstaat kreieren würde. So fatal können bisweilen gut gemeinte, aber naive politische Aussagen sein!

2. Die Fachleute sind ratlos!

Was sagen die Fachleute, also in erster Linie Verfassungsexperten, zu diesem Streit um Begriffe? Sind sie nicht dazu berufen, sich der Sache anzunehmen und ein erlösendes Wort zu sprechen? Weit gefehlt. Wie wir gleich im Einzelnen hören werden, halten sie sich in aller Regel auffällig bedeckt. Zumeist nehmen sie in traditionellen Begriffen Zuflucht, mit denen sie die EU irgendwie zu identifizieren suchen. Oder aber sie enthalten sich lieber jedes Kommentars, aus Angst, mit ihrer Fehlspukulation einen Offenbarungseid zu leisten.

Ein Ausweg beziehungsweise eine Ausrede, um sich einer Stellungnahme zu entziehen, ist der Verweis darauf, dass sich gegenwärtig, weil der Integrationsprozess noch nicht abgeschlossen sei, nichts Genaues sagen lasse. Es sei müßig, sich darüber jetzt schon den Kopf zu zerbrechen. Wer so argumentiert hat, wie ich finde, Recht und Unrecht zugleich. Recht insofern, als sich derzeit in der Tat nicht hundertprozentig ausmachen lässt, wohin die EU steuert beziehungsweise gesteuert werden wird. Unrecht insofern, als Juristen ansonsten mit ihren Spekulationen ja gewöhnlich nicht hinter dem Berg halten, sondern daran gewöhnt sind, mit Fiktionen zu argumentieren.

3. Die Öffentlichkeit ängstigt sich!

Nachdem der europäische Integrationsprozess lange Zeit den Politikern überlassen gewesen ist, hat die Frage „Quo vadis Europa?“, gerade auch durch die Verfassungsdebatte, die Völker geweckt und in Gestalt von Referenden unmittelbar auf den Plan gerufen. Das ist, kann man wohl sagen, ein Effekt, der von den meisten Befürwortern einer europäischen Verfassung gar nicht bedacht worden ist. Die Völker der EU-Mitgliedstaaten finden, wie an Frankreich gerade zu sehen gewesen ist, viele Gründe, sich gegen eine europäische Verfassung auszusprechen. Vornehmlich

³ *Fischer*, Die Rekonstruktion des Westens. Interview mit der Frankfurter Allgemeinen Zeitung, v. 6.3.2004, abrufbar unter <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Infoservice/Presse/Interviews/2004/040312-FAZ.html> (12.6.2006).

sind es wohl in der Tat innenpolitische Gründe gewesen, die mit der Verfassungsfrage nur sehr bedingt etwas zu tun haben. Aber es ist nicht auszuschließen, sondern im Gegenteil anzunehmen, dass bei der Entscheidung vieler EU-Bürger auch ihre zunehmende Skepsis gegenüber der zukünftigen Gestalt der EU eine Rolle spielt.

Solange die Völker im europäischen Integrationsprozess aus dem Spiele geblieben sind, weil ihre Regierungen ihn vorangetrieben haben, konnte die Frage nach der zukünftigen Ordnung der EU offen bleiben. Nun aber, da die Völker gebraucht werden, wollen sie wissen, wohin die Reise geht. Dass die Politiker ihnen das nicht sagen können oder wollen, beunruhigt sie. Es scheint in der Tat so zu sein, dass „sich die Angst vor einem Superstaat allmählich durch alle europäischen Bevölkerungsschichten“ frisst.⁴ Insofern entsteht von Tag zu Tag mehr das Bedürfnis, über die Zukunft der EU Verlässliches zu erfahren. Das aber, den Völkern darüber klarren Wein einzuschenken, was das Ziel der immer „enger werdenden Vereinigung der Völker Europas“⁵ ist, kann am besten dadurch geschehen, dass der rechtliche Charakter der EU definitiv bestimmt wird. Somit kommt zu dem intellektuellen Reiz, sich auszumalen, was aus der EU eines Tages, wenn sie vollendet sein wird, einmal werden könnte, noch das immer drängender werdende öffentliche Verlangen, Klarheit über die Zukunft der EU zu erlangen, hinzu. Dieser Frage auszuweichen, wird immer schwieriger. Der öffentliche Wunsch, doch bitte zu erfahren, wohin die Reise geht, wird dagegen immer stärker.

II. Staatenbund oder Bundesstaat?

Die Frage nach der Rechtsnatur der EU hat in der Staats- und Völkerrechtslehre eine breite Spur von ganz verschiedenen Antworten hinterlassen.⁶ In jüngster Zeit

4 Schuster, Bis hierher und nicht weiter, *Die Welt* v. 3.6.2005, S. 8.

5 Seit den Römischen Verträgen, mit denen im Jahre 1958 die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) und die Europäische Atomgemeinschaft (EAG) gegründet worden sind, gehört das Bekenntnis, dass es darum gehen würde, eine „immer enger werdende Vereinigung der Völker Europas“ herbeizuführen, zu dem in den Präambeln aller späteren europäischen Verträge immer wiederkehrenden Tenor.

6 Es gibt in der Tat eine verwirrende Fülle von Definitionsversuchen der EU bzw. der ihr vorausgegangenen Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG). *Riklin* hat bereits vor über 30 Jahren eine ganze Reihe von ihnen zusammengestellt. Da ist die Rede von einer überstaatlichen, über-nationalen, supranationalen, metanationalen Gemeinschaft, von einem partiellen Bundesstaat, von partieller Integration, einem funktionalen Föderalismus, einem *interétatisme fonctionnel*, einem partiellen Wirtschaftsstaat und anderem mehr. Vgl. *Riklin*, Die Europäische Gemeinschaft im System der Staatenverbindungen, 1972, S. 358 f. Vgl. dazu neuerdings auch *Schneider*, Die neu verfasste Europäische Union: Noch das ‘unbekannte Wesen’, in: Jopp/Matl (Hrsg.), Der Vertrag über eine Verfassung für Europa – Analysen zur Konstitutionalisierung der EU, 2005, S. 109-132. Nachzutragen sind noch aus jüngster Zeit: von *Bogdandy*, Supranationaler Föderalismus als

sind weitere Begriffe zur Bezeichnung der EU, die freilich so neu gar nicht sind, in Umlauf gesetzt worden. Mit erheblichem intellektuellen Aufwand haben sich kürzlich, 2005, die beiden Münchner Professoren, *Ulrich Beck* und *Edgar Grande*, dafür ausgesprochen, die EU als ein „neuartiges, post-imperiales Empire“ zu begreifen, das „nicht auf nationaler Abgrenzung und Eroberung, sondern auf nationaler Entgrenzung, Freiwilligkeit, Konsens, Recht, transnationalen Verflechtungen und dem daraus erwachsenden politischen Mehrwert“ beruht.⁷ Nicht minder engagiert hat sich im gleichen Jahr auch der Direktor des Heidelberger Max-Planck-Instituts für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Prof. *Armin von Bogdandy*, vernehmen lassen. Er hat sich nach seinem ersten Anlauf im Jahre 1999⁸ nunmehr dafür eingesetzt, den „Kampf um den Terminus“ im Hinblick auf die EU dadurch zu beenden, dass sie rechtswissenschaftlich als „Republik“ ausgewiesen werde.⁹ Auf diese Weise hat er gemeint, würde dem „Beruf des Geisteswissenschaftlers, das soziale Geschehen zu deuten und Sinn zu stiften, der den unmittelbaren Akteuren vielleicht verborgen ist“, am besten gedient.¹⁰ Es sind dies in Deutschland, wie ich es sehe, die jüngsten Kuriosa des großen Rätselrattens um einen passenden Begriff für die EU.

Einig ist man sich in Fachkreisen immerhin insofern, als die Meinung, dass die EU eine föderale Ordnung sei, weithin geteilt wird; obwohl darunter nicht selten etwas ganz Verschiedenes verstanden wird. In weitgehender Übereinstimmung wird, im Gegensatz zu *Joschka Fischer*, ebenfalls festgestellt, dass die EU mit dem altbekannten Begriffspaar der klassischen Staatslehre, mit Staatenbund und Bundesstaat, nicht hinreichend zu erfassen sei. Das erscheint auf den ersten Blick insofern einleuchtend, als damit Abschied von der Kategorienwelt des ausgehenden 19. Jahrhunderts, die in Deutschland unter anderem von den Staatsrechtichern *Laband* und *Jellinek* geprägt worden ist, genommen wird, mit der die EU nicht beschrieben werden kann. Mit ihrer Verabschiedung wird, wie z.B. *Christoph Schönberger* argumentiert hat, die Dichotomie von Staatenbund und Bundesstaat nur dem Schein nach überwunden: „In Wirklichkeit verewigt sie genau dieses Kategorien-System.“¹¹ Wie geht das zu?

Wirklichkeit und Idee einer neuen Herrschaftsform, 1999, sowie *ders.*, Die europäische Republik, APuZ 36/2005, S. 21-27.

7 *Beck/Grande*, Empire Europa. Politische Herrschaft jenseits von Bundesstaat und Staatenbund, ZfP, 52. Jg., 4/2005, S. 397-420 (400).

8 *von Bogdandy* (Fn. 6).

9 *von Bogdandy* (1), Konstitutionalisierung des europäischen öffentlichen Rechts: zur zweiten Phase in der europäischen Republik, Antrittsvorlesung 2005, Manuskript. Vgl. auch *ders.* (2), Konstitutionalisierung des europäischen öffentlichen Rechts in der europäischen Republik, JZ 2005, S. 529-540. Ebenfalls *ders.* (3), Die europäische Republik, APuZ, 36/2005, 5. September 2005, S. 21-27.

10 *Ibid.* (1), S. 3.

11 *Schönberger*, Die Europäische Union – Zugleich ein Beitrag zur Verabschiedung des Staatenbund-Bundesstaat-Schemas, Archiv des öffentlichen Rechts, 129. Bd., Heft 1, März 2004, S. 83.

Die Argumentation von *Schönberger* ist einfach, jedenfalls leicht nachzuvollziehen. Er sagt, durch die Negativaussage, dass es sich bei der EU weder um einen Staatenbund noch um einen Bundesstaat handelte, komme aber nun gerade nicht in den Blick, was die EU wirklich sei. Sie lege vielmehr den Schluss nahe, dass es sich bei der EU um eine präzedenzlose Rechtsordnung handeln würde. „Die *sui-generis*-These bleibt entgegen ihrem eigenen Anspruch in den Kategorien von Staatenbund und Bundesstaat gefangen.“¹² Sie verleite nämlich dazu, sich mit Fragen wie den folgenden zu beschäftigen: Ob die EU ein Staat, souverän und mit der Kompetenz-Kompetenz ausgestattet sei; ob sie ein Volk und eine Verfassung habe, oder aber ob sie das alles, wenn sie es jetzt noch nicht besitze, jedenfalls in Zukunft haben werde. Das ist für *Schönberger* Beweis genug, dass trotz ihrer Verwerfung in den alten Denkkategorien unbedenklich weiter argumentiert werde.

Selbst das Maastricht-Urteil des Karlsruher Verfassungsgerichts bleibt, der Auffassung von *Schönberger* zufolge, mit seiner Variante der *Sui-generis*-Formel, wonach die EU ein „Staatenverbund“ sei, dem Bundesstaatsdenken verhaftet. Das Urteil sei, sagt er, „zwangsläufig staatsorientiert“. Die EU werde damit als „staatsanaloger Nichtstaat“ eingestuft bzw. als „bundesstaatsanaloger Nichtbundesstaat“ verstanden.¹³ Was aber sei damit gewonnen? Nichts. Deshalb hat er dafür plädiert, sich von dem klassischen Paradigma von Staatenbund-Bundesstaat zu verabschieden und sich einem neuen „Analyseraster“, dem des „Bundes“, zuzuwenden. Dieses würde es ermöglichen, meint er, sich nicht nur rhetorisch, sondern auch tatsächlich von der Dichotomie von Staatenbund und Bundesstaat zu lösen. *Schönberger* legt – übrigens weitgehend im Einklang mit Professor *Oliver Beaud*¹⁴, auf den er sich ausdrücklich berufen hat¹⁵ – darauf Wert, den „Bund“ als einen Gattungsbegriff für eine dritte Föderationsform zu etablieren, von der die EU nur eine Erscheinungsform ist.

III. Der „Bund“ als des Rätsels Lösung?

Es ist nun ausgerechnet *Carl Schmitt* (1889 – 1994), auf den sich *Schönberger* und neuerdings auch Professor *Ulrich Preuß*¹⁶ als den Erfinder des Begriffes „Bund“ als

¹² Ibid.

¹³ Ibid., S. 84.

¹⁴ Vgl. u.a. *Beaud*, La notion de pacte fédératif – Contribution à une théorie constitutionnelle de la Fédération, in: Kervégan/Mohnhaupt (Hrsg.), Gesellschaftliche Freiheit und vertragliche Bindung in Rechtsgeschichte und Philosophie, 1999, S. 197 ff., 206 ff., 236 ff.

¹⁵ *Schönberger*, (Fn. 11), S. 89.

¹⁶ *Preuß*, Europa als politische Gemeinschaft, in: Schuppert/Pernice/Haltern (Hrsg.), Europawissenschaft, 2005, S. 489–539.

Bezeichnung für die spezifische Art von Gemeinschaften, zu der auch die EU gehört, berufen. Ich sage „ausgerechnet“ im Hinblick auf *Carl Schmitt* deshalb, weil dieser – neben seiner zeitweiligen Nähe zu nationalsozialistischem Gedankengut – in der Regel als Anwalt des souveränen Staates in der Nachfolge von *Thomas Hobbes* (1588-1679) gilt. Es ist deshalb einigermaßen überraschend, ausgerechnet bei ihm Anleihen zur Identifizierung der EU zu tätigen, die sich doch selbst als „Nicht-Staat“ versteht.

Hören wir deshalb zunächst einmal, was *Carl Schmitt* in seiner „Verfassungslehre“ aus dem Jahre 1928 selbst über das stets prekäre „Gleichgewicht“, das in diesem Bunde angeblich herrschen soll, zu sagen gehabt hat:

„Weder darf die Gesamtexistenz des Bundes die Einzelexistenz der Mitgliedstaaten, noch darf diese Existenz der Mitgliedstaaten jene des Bundes aufheben. Weder sind die Mitgliedstaaten einfach subordiniert, Untergebene des Bundes, noch ist der Bund ihnen subordiniert und untergeben. Der Bund besteht nur in dieser existentiellen Verbindung und diesem Gleichgewicht. Nach beiden Seiten hin sind Abstufungen möglich, der äußerste Fall führt immer dazu, dass entweder der Bund sich auflöst und nur noch einzelne Staaten existieren, oder aber die einzelnen Staaten aufhören zu existieren und nur noch ein einziger Staat besteht.“¹⁷

Viel mehr als diese Randbemerkungen ist dem Werk von *Carl Schmitt* in der Tat nicht zu entnehmen. Und es ist nicht recht zu sehen, wie sich diese seine Bundes-Idee mit seiner sonstigen staatlichen Souveränitätstheorie verträgt.¹⁸ Aber auf drei Vorzüge des Gedankenblitzes von *Carl Schmitt* hat *Schönberger* denn doch zu Recht aufmerksam gemacht: Der Bund sei, gemäß *Carl Schmitt*, im Gegensatz zum klassischen Staatenbund, erstens, „auf Dauer“ angelegt. Er habe, wie der klassische Bundesstaat, zweitens, das Recht der Intervention in die „inneren Angelegenheiten“ der Mitgliedstaaten. Und er lasse die Souveränitätsfrage, anders als der klassische Staatenbund und der klassische Bundesstaat, drittens, „offen“, das heißt, er vindiziere die Souveränität weder der Union noch den Mitgliedstaaten.¹⁹ *Schönberger* schließt daraus, dass der Bund im Schmittschen Sinne nur angemessen zu begreifen ist, „wenn er als ein auf Dauer gestelltes prekäres Gleichgewicht zwischen Mitgliedstaaten und Bundesebene verstanden wird.“²⁰ Er meint, und das ist denn auch sein Clou, dass damit die „Grundsituation, die sich heute in anderer Form in der Europäischen Union wiederfindet und dort [...] zum Dauerzustand werden dürfte: die Schwebelage der Souveränität in einem Bund“²¹, exakt beschrieben werden könne.

¹⁷ *Schmitt*, Verfassungslehre, 1928, S. 371.

¹⁸ Vgl. *Ortino*, Introduzione al Diritto Costituzionale Federativo, 1993, S. 263 f.

¹⁹ *Schönberger*, (Fn. 11), S. 102 ff.

²⁰ *Ibid.*, S. 109.

²¹ *Ibid.*, S. 108.

Schönberger hat noch zwei weitere Argumente dafür gefunden, dass die EU mit dem Begriff des Bundes besser zu identifizieren sei als mit anderen. Es handelt sich dabei, kurz gesagt, um den rechtlichen Status der Unions-Verfassung und die doppelte Staatsangehörigkeit ihrer Bürger.

Was die erste Frage, die nach der angestrebten rechtlichen Grundordnung der EU, angeht, so streiten sich die Experten darüber, ob sie als Vertrag oder aber als Verfassung zu bezeichnen sei. Der Brüsseler Verfassungskonvent hat seinen Entwurf kurz und bündig einen „Verfassungs-Vertrag“ genannt.²² Aber die Experten, durch das Staatenbund-Bundesstaats-Paradigma auf die falsche Fährte gelenkt, würden sich darüber streiten, ob es sich dabei nun um einen völkerrechtlichen Vertrag handelt, der von souveränen Staaten geschlossen worden ist, oder aber um eine Verfassung, also ein staatliches Grundgesetz, das sich ein Volk gegeben hat. Die einen würden reklamieren, dass die Mitgliedstaaten der Union die „Herren der Verträge“ seien, weil sie ihn abgeschlossen haben. Die anderen behaupten dagegen, dass es das „europäische Volk“ sei, das die Verfassung in Kraft setze. Beide Seiten hätten in gewissem Sinne recht. Nur werden sie durch ihre dichotomische Festlegung, ihre *Tertium-non-datur*-Formel Vertrag oder Verfassung, daran gehindert, zuzugeben, dass sie nur im Besitz von Teilwahrheiten sind. Wenn sie sich hingegen bereit erklären würden, meint *Schönberger*, die Bundes-Idee zu akzeptieren, würde es ihnen leicht fallen, anzuerkennen, dass „die Mitgliedstaaten institutionell sehr eng miteinander verknüpft sind und doch zugleich ihre eigenständige rechtlich-politische Existenz bewahren.“²³

Ähnlich verhält es sich mit der Staatsangehörigkeit der EU-Bürger. Die klassische Staatstheorie sah hier kein Problem: Im Staatenbund gab es nur eine Staatsangehörigkeit, die der Mitgliedstaaten; im Bundesstaat gab es nur eine Bundesstaatsangehörigkeit, die unter Umständen durch die Gliedstaatenangehörigkeit vermittelt worden ist. Die EU-Bürger aber haben nun, wie es in dem europäischen Verfassungsentwurf klipp und klar heißt, eine doppelte „Bürgerschaft“. Artikel I-10 VVE lautet:

„Die Unionsbürgerschaft tritt zur nationalen Staatsangehörigkeit hinzu, ohne diese zu ersetzen.“

Eine doppelte Staatsangehörigkeit ist für die klassische Staatslehre ein Unding, *tertium non datur*, sagt sie. Für die Bundes-Idee ist das hingegen völlig normal.

Ich persönlich bin geneigt, meinerseits noch ein weiteres Beispiel dafür anzuführen, das für die klassische Staatslehre völlig absurd, für die Bundes-Idee aber nachgerade zwingend ist: Die Bestimmung über den Austritt aus der EU. In Art. I-60 VVE

²² So, „Vertrag über eine Verfassung für Europa“ (im Folgenden: VVE), lautet denn auch der Titel des im Jahre 2005 von den Europäischen Gemeinschaften publizierten Verfassungsentwurfes, ABl. Nr. C 310 v. 16.12.2004, S. 1-474.

²³ *Schönberger*, (Fn. 11), S. 113.

des Brüsseler Verfassungsentwurfes heißt es, weil bislang in allen EU-Verträgen davon keine Rede gewesen ist, völlig unvermittelt:

„Jeder Mitgliedstaat kann im Einklang mit seinen verfassungsrechtlichen Vorschriften beschließen, aus der Union auszutreten.“

Der Austritt ist in jedem Staatenbund das selbstverständliche Recht jedes Mitgliedes. In allen Bundesstaaten dagegen wird ihnen dieses Recht verweigert; jedenfalls wird dazu in ihren Verfassungen kein Wort gesagt. In einem Bund von Staaten, in dem die Teilsouveränität der Mitgliedstaaten ernstgenommen wird, sollte einem Austritt dagegen nichts in den Weg gestellt werden. Er ist das selbstverständliche Recht seiner Mitglieder. Dem müsste dann allerdings konsequenterweise auch das Recht der Union entsprechen, einzelne ihrer Mitglieder ausschließen zu können. Dazu aber, auch den „Ausschluss“ neben dem „Austritt“ zu kodifizieren, hat sich der europäische Verfassungskonvent nicht durchgerungen. Er hat stattdessen in Art. I-59 VVE eine zeitweilige „Aussetzung“ von Rechten der Mitglieder statuiert. In Art. I-59 Abs. 3 VVE ist festgeschrieben worden, dass

„der Rat mit qualifizierter Mehrheit einen Europäischen Beschluss erlassen [kann], mit dem bestimmte Rechte, die sich aus der Anwendung der Verfassung auf den betreffenden Mitgliedstaat herleiten, einschließlich der Stimmrechte des Mitglieds des Rates, das diesen Staat vertritt, ausgesetzt werden.“

Mit diesen drei illustrierenden Beispielen – der Begriffsschöpfung einer „Vertragsverfassung“, der Statuierung einer völlig ungewöhnlichen „Doppelstaatsbürgerschaft“ und der Zuerkennung eines „Austrittsrechts“ für die Mitgliedstaaten – lässt sich, denke ich, verdeutlichen, dass es eines anderen Begriffes bedarf, als denen des klassischen Staatsrechts, um die spezifische Eigenart der EU zu erfassen. Inwieweit der des Schmittschen „Bundes“ sich dafür eignet, darauf wird am Schluss noch einmal zurückzukommen sein.

IV. Weshalb gerät die EU in den Verdacht, ein „Monsterstaat“ zu werden?

Es erscheint einigermaßen absurd, dem nicht-staatlichen Bund der EU zu unterstellen, dass er auf dem besten Wege sei, sich über kurz oder lang als „Super-Staat“ zu entpuppen. Ist er doch derzeit nicht einmal in der Lage, außen- und sicherheitspolitisch als Gemeinschaft international handlungsfähig zu sein. Er steht gegenwärtig doch viel eher in der Gefahr der Auflösung als in der der Allmacht. Aber es gibt genügend Stimmen, die der EU nachsagen, dass sie ein Wolf im Schafspelz sei. Sie werde ihre zur Schau gestellte Friedfertigkeit und Gutmütigkeit ablegen, sobald sie mit Hilfe der zur Debatte stehenden Verfassung in der Lage sein werde, ihre Befug-

nisse grenzenlos zu erweitern. Diese Meinung ist gegenwärtig nicht nur in Ost-, sondern auch in Westeuropa zu vernehmen. Worauf gründet sich dieser Verdacht?

Ich habe großes Verständnis dafür, dass sich Ost- und Mitteleuropäer, die ihre Erfahrungen mit dem Sowjetstaat gemacht haben, davor fürchten, erneut in die Fänge eines „Super-Staates“ zu geraten. Sie können, denke ich, wenn sie sich auch nur eine Mindestkenntnis der Struktur und der Kompetenz der EU erwerben, schnell beruhigt werden. Die Struktur der EU ist eine völlig andere als diejenige früherer oder derzeitiger Imperien. Solange der Unions-Macht die geschlossene Macht der Gliedstaaten entgegensteht, ist eine Konzentration aller Macht in der Spurze ausgeschlossen. Die Bastionen der Gliedstaaten müssten, wie in allen Imperien geschehen, erst geschleift werden, um imperialen Gelüsten, welcher Art auch immer, auch demokratischen, Tor und Tür zu öffnen. Davon aber kann beim derzeitigen Zustand der EU keine Rede sein. Diese Gefahr wird gerade durch den Verfassungsentwurf gebannt.

Was aber veranlasst westeuropäische Völker, sich einzureden, dass ihre Existenz bedroht sei, wenn der Brüsseler Verfassungsentwurf in Kraft treten würde? Es kann gar nicht der Inhalt der Vertragsverfassung sein, denn der schreibt nur den *status quo* fest, geht keinen Schritt darüber hinaus. Es muss, wie ich vermute, die Befürchtung sein, dass sie sich dabei deshalb auf ein existenzbedrohendes Abenteuer einlassen würden, weil ihnen niemand sagen kann, wohin die Reise geht. Wenn sie von dem in dieser Hinsicht immerhin ehrlichen *Joschka Fischer* hören, dass er sie auf dem Weg zu einem europäischen Bundesstaat mitnehmen möchte, dessen Kommen nur vertagt sei, dann weigern sie sich, ihm und anderen, die das Gleiche denken, aber nicht sagen, zu folgen.

Sie, die Bürger, befürchten, wie ich denke, zu recht, dass sie mit einem europäischen Bundesstaat unweigerlich auf die schiefe Ebene geraten würden, die früher oder später zu einem europäischen „Super-Staat“ führt. Auf den Status US-amerikanischer Gliedstaaten oder deutscher Bundesländer degradiert zu werden, das wollen sie keinesfalls. Das empfinden sie nachgerade als eine Zumutung. Bislang warten sie vergeblich auf das sie von ihrer Furcht erlösende Wort, dass ein Bundesstaat nicht das Ziel der Einigung der europäischen Völker ist. Solange sie dessen aber nicht sicher sein können, werden sie ihren Verdacht, auf dem Weg ins „Gefängnis“ zu sein, nicht loswerden.

Was lässt sich gegen diesen Verdacht ins Feld führen? Wodurch ist er zu entkräften? Das hängt entscheidend davon ab, wie sich die EU weiterentwickelt: Ob sie als Bundesstaat oder aber als Bund von Staaten organisiert werden wird. Damit aber wären wir wieder bei der Eingangsfrage: Was schwebt den Europäern als Ziel vor: Ein europäischer Bundesstaat klassischer Observanz oder aber ein Bund, sagen wir, Schmittscher Observanz? Von der Beantwortung dieser Frage hängt ab, ob sie sich über kurz oder lang einen zentralisierten „Super-Staat“ großziehen oder ob sie einem dezentralisierten, nicht-staatlichen Bund den Vorzug geben werden.

Es bleibt die Frage zu beantworten, inwiefern der von vielen Politikern immer noch, bewusst oder unbewusst, anvisierte europäische Bundesstaat eine Gefahr für die Existenz und Identität der europäischen Völker darstellt. Die Antwort dürfte, nach dem hier Gesagten, klar sein: Nach der klassischen Staatstheorie wie auch nach den mit Bundesstaaten, etwa in den USA und in der Bundesrepublik Deutschland, gemachten historischen Erfahrungen sind in ihm Tor und Tür für eine Machtverlagerung von der Basis zur Spitze geöffnet. Dies ist deshalb der Fall, weil einem Bundesstaat die Kompetenz-Kompetenz zugesprochen wird, selbst zu bestimmen, was von ihm in eigener Regie geregelt wird. Das aber heißt nichts anderes, als dass es den Organen des Bundesstaates letzten Endes überlassen bleibt, sich selbst zu bedienen, das heißt sich die Rechte zu nehmen beziehungsweise sich zu geben, die sie zu seiner Funktionsfähigkeit und Existenz für notwendig halten. Das geschieht natürlich auf Kosten seiner Glieder und erfolgt solange, bis diese macht- und hilflos der Zentrale ausgeliefert sind. Das ist der absehbare Weg eines Bundesstaates. Seine Mitglieder verlieren mit der Zeit alles, was sie in den Bundesstaat eingebracht haben; zuletzt auch ihre eigene Staatlichkeit.

Wie ist diesem Machtverlust, der einer Selbstaufgabe der Gliedstaaten gleichkommt, entgegenzuwirken? Nur dadurch, dass die Kompetenz zur Machtverteilung in einer politischen Gemeinschaft nicht den Organen der Zentrale überantwortet wird, sondern bei denen verbleibt, die sie originärer Weise besitzen, also bei den sich zu einem Bund zusammenschließenden Staaten. Das ist das ganze Geheimnis, was einen Bundesstaat von einem Bund im Schmittschen Sinne unterscheidet: Im Falle eines Bundesstaates entscheidet dieser allein, mittels seiner Organe, über seine Zuständigkeiten. Es liegt allein an ihm, ob er alle an sich zieht oder ob er einige großzügiger Weise seinen Gliedstaaten überlässt. In einem Bund dagegen bleiben die Zuständigkeiten beider Seiten in der „Schwebe“. Ihre Verteilung wird von Fall zu Fall vertraglich, also durch einen Akt der Verfassungsänderung, geregelt. Das aber heißt: Es liegt an den Mitgliedern des Bundes, ob sie überhaupt und wenn ja, welche Zuständigkeiten sie dem Bund übertragen, sofern sie nicht in der Lage sind, sie selbst auszuüben.

Das genau ist denn auch das Verfahren, wie es in Art. I-1 VVE der Europäischen Union statuiert worden ist. Es heißt dort: Durch diese Verfassung wird die EU begründet,

„der die Mitgliedstaaten Zuständigkeiten zur Verwirklichung ihrer gemeinsamen Ziele übertragen. Die Union koordiniert die diesen Zielen dienende Politik der Mitgliedstaaten und übt die ihr von den Mitgliedstaaten übertragenen Zuständigkeiten in gemeinschaftlicher Weise aus.“

Hiermit ist also nicht nur festgeschrieben, dass es die Mitgliedstaaten sind, und zwar alle zusammen, welche eigene Zuständigkeiten an die Union übertragen, sondern dass deren Ausübung auch auf „gemeinschaftliche“ Weise erfolgt. Mit den Worten, dass es die Mitgliedstaaten sind, welche die Art und Weise der Durchführung dieser

Politik „koordinieren“, wird nämlich zum Ausdruck gebracht, dass sie sich das Kontrollrecht über die Entscheidungen der Unionsorgane vorbehalten. Damit aber haben die Mitgliedstaaten das Sagen. Von ihnen, von der Zustimmung jedes einzelnen von ihnen, hängt ab, ob Zuständigkeiten „vergemeinschaftet“ werden oder nicht. Von ihnen, von ihren qualifizierten Mehrheiten, hängt ab, wie die Organe der Union personell zusammengesetzt sind und was sie beschließen oder nicht. In diesem Sinne sind und bleiben die Mitgliedstaaten die „Herren der Verfassung“, solange sie ihre Zuständigkeiten nicht selbst freiwillig aufgeben.

Das ist, scheint mir, wahrlich Sicherung genug, um den Weg der EU zu einem „Super-Staat“ zu verhindern. Derzeit sind es lediglich vier zentrale Politikbereiche, die ausschließlich in der Zuständigkeit der EU-Mitgliedstaaten liegen:

- die Bereiche der Kultur und Wissenschaft, der Bildung und Erziehung;
- die Bereiche der Sozialversicherungen und der Rentensysteme;
- die Bereiche der Außen- und Sicherheitspolitik; sowie, nicht zuletzt,
- die Bereiche der Steuer- und Abgabenpolitik.

Solange Entscheidungen in diesen Bereichen ausschließlich in den Händen der Mitgliedstaaten liegen, ist es, wie ich finde, reiner Unfug von einem „EU-Super-Staat“ auch nur zu sprechen. Selbst wenn die Außen- und Sicherheitspolitik, also auch das Militär und das Rüstungswesen, „vergemeinschaftet“ werden würden, worüber die Meinung in den Mitgliedstaaten derzeit noch geteilt ist, würde das an dem Bundescharakter der EU nicht das Geringste ändern. Alle Befürchtungen, dass die Mitgliedstaaten entmachtet werden und dass sie ihre Eigenständigkeit verlieren werden, sind, solange die spezifische Bundesorganisation der EU Bestand hat, grundlos. Der Bund ist nur Bund, wenn und solange seine Mitglieder Staatscharakter haben.

V. Wann und wie wird es zur Offenbarung kommen?

Zum Schluss komme ich noch einmal auf die Begrifflichkeit der EU zurück, also auf die Frage: Zu welcher Rechtsordnung gehört sie eigentlich? Ich habe argumentiert, dass eine Entscheidung über den rechtlichen Status der EU aus politischen Gründen dringend geboten erscheint und dass eine solche auf Dauer nicht zu umgehen sein wird. Das geschieht, eine solche Entscheidung wird getroffen, wenn der im Brüsseler Verfassungsvertrag festgeschriebene Tatbestand als solcher anerkannt und bei seinem richtigen Namen genannt, nicht aber nur als Provisorium betrachtet wird.

Wenn ich hier einen von vielen Begriffen, mit dem die EU derzeit belegt wird, eben den „Bund“, näher vorgestellt habe, dann nicht deshalb, weil ich ihn für besonders

glücklich halte und mich für seine Popularisierung einsetze. Ich bin weit davon entfernt, in ihm des Rätsels Lösung zu erblicken. Er gibt mir nur Anlass, darüber nachzudenken, was dergleichen rechtliche Begriffe zur Identifizierung von politischen Gemeinschaften für ein seltsames Schicksal haben können. Eben das möchte ich zum Abschluss noch ganz kurz an zwei Beispielen illustrieren: an dem Begriff des „Staates“ und an dem des „totalitären Staates“.

Der heute übliche Begriff des Staates geht, wie bekannt, auf *Niccolo Machiavelli* (1469-1527) zurück. Aus dem italienischen Wort für einen gesellschaftlichen Stand, „*lo stato*“, hat er einen Begriff gemacht, mit dem er zu seiner Zeit die Stadtverwaltungen oberitalienischer Städte aufgewertet, ihnen und den sich auf sie stützenden Fürsten die oberste politische Gewalt zugesprochen hat. Mit diesem Begriff ist dann später der hoheitliche Verwaltungs- beziehungsweise Beamtenapparat von Fürstentümern und Königreichen und sind schließlich ganze politische Gemeinschaft, die über das Monopol der Gesetzgebung und politischen Gewalt verfügen, bezeichnet worden. Als solcher hat sich der Begriff „Staat“ verselbständigt und ist, weil er offenbar eine ganz spezifische, von anderen Formen zu unterscheidende politische Ordnung charakterisiert, entweder in Abwandlungen oder in Übersetzungen in den öffentlichen Sprachgebrauch übergegangen. Von dem Begriff des Staates hat *Carl Schmitt* am Ausgang der Epoche der Staatlichkeit, die nach ihm mit dem 20. Jahrhundert unwiderruflich zu Ende gegangen sei, gesagt:

„Der Staat als das Modell der politischen Einheit, der Staat als der Träger des erstaunlichsten aller Monopole, nämlich des Monopols der politischen Entscheidung, dieses Glanzstück europäischer Form und occidentalnen Rationalismus, wird entthront.“²⁴

Weder seine italienische Herkunft noch sein, lange Zeit nicht besonders hoch angesehener „Erfinder“, *Machiavelli*, haben verhindert, dass der Begriff weltweit anerkannt und benutzt worden ist, um eine bestimmte politische Ordnung zu identifizieren, sie entweder aufzuwerten und einzufordern oder aber abzuwerten und zu kritisieren.

Anders ist es dem Begriff des „totalitären Staates“ ergangen. Er ist in der politischen Theorie wohl zum ersten Male von *Alexis de Tocqueville* (1799-1856) in seinem Werk „*De la démocratie en Amérique*“ (1835-40) benutzt worden. Mit ihm hat er die US-Amerikaner davor gewarnt, dass es ihnen schlecht ergehen würde, wenn sie sich ihres politischen Systems, gestützt auf gesellschaftliche Pluralität und religiöse Werte, entledigen würden. Lobend hat den Begriff dann *Benito Mussolini* (1885-1945) verwendet, der seinen faschistischen Staat in Italien, ihn rühmen wollend, einen „totalitären“ genannt hat. Bis er dann später zum bis heute umstrittenen Begriff der Kennzeichnung zweier moderner „totalitärer Systeme“ avanciert ist, des kommunistischen und des nationalsozialistischen.

²⁴ Schmitt, Der Begriff des Politischen (1932), 1963, S. 10.

Insofern ließe sich, wenn man die semantischen Ursprünge zentraler politischer Begriffe bedenkt, sagen, dass ihre Vaterschaft nicht unbedingt für oder gegen sie spricht; zumal dann, wenn denen, die ihn verwenden, die historische Verortung gar nicht mehr bewusst ist. Wenn gegen den von *Paul Kirchhoff* geprägten Begriff „Staatenverbund“²⁵ gesprochen hat, dass er nur schwer zu übersetzen sei, dann spricht gegen den Begriff „Bund“, dass er auf Französisch und Englisch, ebenso wie übrigens auf Deutsch, eigentlich schon besetzt ist.

Wenn im Deutschen vom „Bund“ gesprochen wird, dann ist in aller Regel gemeint, jemand habe seinen Militärdienst abgeleistet. Er sei beim „Bund“ gewesen, heißt es. Auf Französisch und Englisch steht „union“ bzw. „l'état fédéral“ oder aber „union“ bzw. „federal state“ für „Bund“, womit gerade nicht getroffen wird, was damit nach *Carl Schmitt* eigentlich gemeint ist. Für den biblischen Alten und Neuen Bund ist im Englischen der Begriff „covenant“ reserviert. Im Französischen und Englischen haben wir es bei „Bund“ demnach mit feststehenden Begriffen zu tun, die schwerlich einer neuen, ganz spezifischen Interpretation zugänglich sein dürften. Was im Deutschen und in anderen Sprachen allerdings für „Bund“ und ebenfalls im Französischen und Englischen für „union“ spricht, ist, dass es sich dabei um einen kurzen und bündigen Begriff handelt. Ich bin mir allerdings nicht sicher, ob das ausreichen dürfte, ihn akzeptabel und populär zu machen. Auszuschließen ist es jedoch nicht.

So wird uns denn, das ist mein allerletztes Wort zur Begrifflichkeit der EU, nichts anderes übrigbleiben, fürchte ich, als abzuwarten, bis sich ein Begriff für sie findet, der neutral genug klingt, um nicht abstoßend oder allzu schmeichelhaft zu wirken, der nicht anderweitig schon besetzt ist, und der Nationen übergreifend verwendbar ist. Ich bin sicher, dass er gefunden werden wird, wenn die Sache, um die es dabei geht, erst einmal geklärt ist. Eben dies aufzuzeigen, darum ist es mir hier in erster Linie gegangen.

Das bestehende semantische Vakuum über die exakte Definition der EU sorgt, wie zu Zeiten von *Pufendorf* im Hinblick auf das Heilige Römische Reich, für Irritationen und Unmut.²⁶ Dieses Vakuum wird in Ermangelung einer eindeutigen Antwort mit emotionalen Reaktionen ausgefüllt. Das kann nur durch Eindeutigkeit vermieden werden. Um einen neuen Sachverhalt, wie die EU ihn darstellt, auf einen gemeinsamen Nenner zu bringen, ihn analysieren und kritisieren zu können, bedarf es eines neuen Rechtsbegriffes. Wir alle sind Zeugen dessen, dass nach ihm gesucht wird.

²⁵ Vgl. BVerfGE 89, 155 (184).

²⁶ Vgl. *Geyer*, Kapitäne in Not - Eine gewaltige Melodei: Europa hat keine Idee von sich selbst, FAZ, Nr. 123, v. 31.5.2005, S. 33.