

Europas Verfaßtheit als politische Einheit¹

I. Die drei Bedeutungen des Ausdrucks »Verfassung« im Kontext der Integration

Wenn in der gegenwärtigen europäischen Konstitutionalisierungsdebatte von einer Verfassung der Europäischen Union gesprochen wird, so kann damit Verschiedenes gemeint sein. Während einige den Ausdruck auf die Gründungsverträge der Gemeinschaft beziehen² und ihn seit über zwanzig Jahren in diesem Sinn verwenden, lehnen andere bis heute die Bezeichnung »Verfassung« im Zusammenhang mit der Einrichtung der supranationalen europäischen Union ab.³ Auch hinsichtlich des Konventsentwurfs sollte, so wird behauptet, richtigerweise von einem »Verfassungsvertrag« gesprochen werden.⁴ Um eine wissenschaftliche Verständigung über die Fragen der europäischen Verfassunggebung zu erreichen, muß man bereits von der Natur ihres Ansatzes her drei verschiedene Inhalte des Wortes Verfassung unterscheiden. Nur so läßt es sich bestimmen, in welchem konkreten Sinn die Redewendung von einer europäischen Verfassung verstanden werden muß. Diese möglichen Inhalte sind drei verschiedenen Sphären zuzuordnen: sie entstammen der soziologischen Empirie, der juristischen Dogmatik und der politischen Theorie.

In der ersten möglichen Verständnisweise des Ausdrucks kann vom Verfassungsgriff im organisatorischen Sinn gesprochen werden. »Verfassung« ist dabei gleichbedeutend mit dem organisatorischen Grundstatut eines beliebigen Verbandes.⁵ Dieses bestimmt den Verbandszweck, statuiert seine Organe und vermittelt deren Zusammenspiel. Verfassung ist somit das Regelwerk, das einen Verband als Körperschaft handlungsfähig macht. Entsprechend weit ist das Anwendungsfeld des Begriffs in einem solchen organisatorischen Sinn: er bezeichnet ohne Unterschied die organisatorischen Grundregelwerke von Gemeinde und Staat, von UNO und EU, von privatem Verein und GmbH.⁶

Hiervon zu trennen ist ein zweiter möglicher Inhalt des Verfassungsbegriffs, der sich auf die juristische Bedeutung des Wortes bezieht. Der Ausdruck ist hier zu verste-

1 Bei dem Beitrag handelt es sich um die deutsche Fassung eines Vortrages, den der Verfasser im Rahmen der 6th Biennial Conference der European Community Studies Association Canada (ECSA-C) im Mai 2004 in Montréal gehalten hat. Die englische Fassung erschien unter dem Titel »The European Constitution in its third dimension« in dem von *Astengo* und *Neuwahl* herausgegebenen Tagungsband »A Constitution for Europe? – Governance and Policy-Making in the European Union«, Bd. 2, Montréal 2004, S. 1-12. Für ihre Hilfe bei der Vorbereitung des Vortrags und des Manuskripts danke ich *Juliane Baxmann*, *Gunda Heinze*, *Naila Widmaier* und *Stefan Piper*.

2 So z.B. *T. C. Hartley*, The American Journal of Comparative Law 34 (1986), 229.

3 *F. Cromme*, DÖV 2002, 593.

4 *H. Hofmann*, ZG 2003, 57.

5 *H. H. Rupp*, JZ 2003, 18.

6 *R. Bieber*, in: *Ipsen/Rengeling/Mössner/Weber* (Hrsg.), Verfassungsrecht im Wandel. Köln u.a.: 1995, S. 291.

hen als die höchste Rechtsnorm einer autonomen Rechtsordnung, als ihr erstes und höchstes Gesetz. »Verfassung« erscheint dabei als juristische Kategorie, die darauf zielt, Strukturen einer Rechtsordnung zu bezeichnen. Der Begriff fungiert insofern als eine Figur des Rechtsdenkens, deren Wesen sich allein aus der juristischen Vorstellungswelt erschließt. Entscheidende Erkennungszeichen einer Verfassung im juristischen Sinn sind danach ihre Höchstrangigkeit und ihre Geltung als bindendes Recht. Ihre Sätze fixieren die Grundstrukturen und die Hauptanliegen der Rechtsordnung in verbindlicher Form; aus ihnen folgen Aufgaben, Stellung und Zusammenspiel der obersten Organe; ihre Bestimmungen regeln Zustandekommen und Wirksamkeit des untergeordneten Rechts, das sich in seiner Geltung auf diese Normen bezieht. Hinzu kommen Rechtssätze, in denen die grundsätzlichen Rechte und Pflichten des einzelnen festgelegt sind, sie definieren seine Rechtsstellung in der Rechtsordnung. Verfassungen im juristischen Sinn finden sich typischerweise in einer besonderen Urkunde, dem sogenannten Verfassungsgesetz, kodifiziert, dessen Änderbarkeit sich oft an besondere Voraussetzungen knüpft. Art und Umfang seiner Änderbarkeit legt es aus sich selbst heraus fest (da anderenfalls kein höchstes Gesetz vorliegen kann). Beispiele wie das Vereinigte Königreich verdeutlichen indes, daß die Verfassung als höchstes Gesetz einer solchen Form nicht zwingend bedarf, solange es sich nur in der Sache um das oberste geltende Recht handelt. Auch die Europäische Union besitzt danach eine Verfassung: in der Gestalt ihrer grundlegenden Verträge und deren gerichtlicher Interpretation. Die Entscheidungen des EuGH zur unmittelbaren Geltung des Gemeinschaftsrechts⁷ und seinem Anwendungsvorrang⁸ haben das europäische Recht zur eigenständigen Rechtsordnung erhoben, an deren Spitze sich die beiden Verträge EGV und EUV befinden, die der Gerichtshof um die von ihm entworfenen Grundrechte und verschiedene Maximen der Rechtsstaatlichkeit ergänzt.⁹

Im folgenden geht es nun um die Suche nach einer europäischen Verfassung in einem dritten, gewissermaßen politischen Sinn. Der Ausdruck »Verfassung« ist hier gleichbedeutend mit der Vorstellung einer grundlegenden politischen Bindung des Gemeinwesens, die einen konkreten geographischen Raum aus einer bestimmten Idee heraus abgrenzt und zur innerlich und äußerlich unabhängigen politischen Einheit formt. Neben den Bemühungen der europäischen Politik um die Annahme eines Verfassungsstatuts ist es vor allem diese dritte Dimension der europäischen Verfaßtheit, um die auf der politischen Bühne gerungen wird. Im Hintergrund steht dabei unausgesprochen die Frage der europäischen Staatlichkeit. Die autonome europäische Rechtsordnung, wie sie in den letzten Jahrzehnten errichtet wurde, bildet insoweit den Kernbestandteil einer sich abzeichnenden europäischen Autonomie. Die Entwicklung einer europäischen Verfassung in diesem dritten, politischen Sinne ist untrennbar damit verknüpft.

⁷ EuGH, Rs. 26/62 – »Van Gend & Loos«.

⁸ EuGH, Rs. 6/64 – Costa/ENEL.

⁹ J. H. H. Weiler, *The Yale Law Journal* 100 (1991), 2403.

II. Zusammengehörigkeitsideen und einheitstiftendes Selbstverständnis

Im Mittelpunkt der politischen Bestimmung des Verfassungsbegriffs steht das Gemeinwesen als eine Gesamtheit von Individuen, das sich aus sich selbst heraus als innerlich und äußerlich unabhängig abgrenzen will. Entscheidend ist damit das Selbstverständnis des konkreten Gemeinwesens, wie das Bewußtsein seiner Mitglieder es hervorbringt – mit anderen Worten: die Idee, die seine Einigkeit und Zusammengehörigkeit begründet. Diese Idee vermittelt den inneren Zusammenhalt der Gesamtheit und bestimmt den einzubindenden Raum. Sie grenzt das Gemeinwesen nach außen hin als unabhängig ab; sie beantwortet, warum gerade dieses bestimmte Gemeinwesen in diesen konkreten Grenzen zur unabhängigen politischen Einheit verbunden sein soll.

Aus der Unterschiedlichkeit der politischen Bindungsformen in der Geschichte wurde dabei deutlich, daß die einheitstiftende Zusammengehörigkeitsidee verschiedene Inhalte aufweisen kann. Zentraler Gesichtspunkt der neuzeitlichen Ordnung ist hier die Vorstellung der geeinten Nation – westeuropäisch als politisch determinierte Verbundenheit ihrer Staatsbürger oder osteuropäisch als ethnisch-kulturell determinierte Verbundenheit, die sich auf die gemeinschaftliche Abstammung gründet.¹⁰ Die hierauf sich stützende Einigkeitsidee grenzt dabei den von einer Nation beanspruchten geographischen Raum nach außen hin ab. Die Möglichkeiten der politischen Grundbindung weisen jedoch über den Horizont der Nationalstaatlichkeit hinaus: die Entwicklung der Staaten bezeugt, daß einheitstiftende Ordnungsmodelle auch aus anderen Vorstellungen heraus gewonnen werden konnten, so beispielsweise, wenn sich verschiedene Völkerschaften zu einem Gesamtstaat verbinden, desgleichen auch, wenn eine große Nation sich in mehrere Kleinstaaten teilt. Der jeweilige Raum kann dabei durch gemeinsame Traditionen zur unabhängigen Einheit verbunden sein, aber auch durch die religiöse Zusammengehörigkeit seiner Bewohner oder durch eine das Gemeinwesen beherrschende Ideologie.

III. Bindung und Zusammengehörigkeit im inneren und äußeren Konflikt

Aus dem Umstand, daß es sich um die politische Grundbindung eines zur Unabhängigkeit verfaßten Gemeinwesens handelt, ergibt es sich, daß nicht jede, irgendwie geartete Verbundenheitsvorstellung für eine solche Einheitsbildung genügt. Die einheitstiftende Idee muß einen Zusammenhalt vermitteln, der die Individuen des einzubindenden Raumes im inneren und äußeren Konflikt an der gemeinsamen Bindung festhalten läßt. Die Zusammengehörigkeitsvorstellung zügelt die Fliehkräfte des innenpolitischen Konflikts, so daß sich trotz der Schärfe ihrer Differenzen keine der Streitparteien aus der gemeinsamen Einheit löst. Sie ziehen die eigene Niederlage dem Zerfall der Verbindung vor. Joseph H. H. Weiler hat dargestellt, wie in einem demokratischen Staatswesen die überstimmte Minderheit aufgrund eines solchen Zusammengehörigkeitsbewußtseins die Entscheidungen der Mehrheit akzeptiert.¹¹ Was Weiler auf die Funktionsweise der Demokratie bezieht, führt auf ein allgemeines

10 E.-W. Böckenförde, *Staat Nation Europa*. Frankfurt a.M., 1999.

11 A.a.O.

Kennzeichen der Bindung im verfaßten Gemeinwesen zurück: das Bewußtsein ihrer Verbundenheit muß die Mitglieder des Gemeinwesens als Einheit zusammenhalten und so dessen innere Spannungen überwinden. Derselbe Zusammenhang wird auch im Finanzwesen deutlich, wenn es um den Ausgleich wirtschaftlicher Gefällelagen zwischen den verschiedenen zur Einheit verbundenen Teirläumen geht. Den zum Ausgleich verpflichteten Teilen fällt die Belastung um so leichter, je stärker das Bewußtsein der gemeinsamen politischen Verbundenheit ausgeprägt ist.¹²

In externen Konflikten verschafft die zusammengehörigkeitsspendende Ordnungs-idee dem Gemeinwesen die Form der Einheit nach außen hin. Bei einer entsprechenden Bindung des Raumes zur Autonomie scheidet ein unabhängiger Auftritt seiner Teile in auswärtigen Fragen aus. Auf die verfassungstheoretische Implikation, die sich damit andeutet, ist sogleich noch einmal näher zurückzukommen: die Vereinigung eines Raumes zur unabhängigen politischen Einheit schließt es aus, daß gleichzeitig noch andere wesensgleiche Bindungen fortbestehen. In der hier angestellten Betrachtung erscheinen innerer und äußerer Konflikt als ein und dasselbe Phänomen: der einheitstiftende Ordnungsgedanke bewirkt eine innere Kohäsion des gesamten Gemeinwesens, das sich in internen und externen Auseinandersetzungen als unabhängige Einheit bewähren muß. Ob es sich dabei um innere oder äußere Anfechtungen dieser Verbundenheit handelt, hängt zuletzt selbst von jener abgrenzenden Einigkeitsidee ab, die das Gemeinwesen eines bestimmten Raumes definiert. Die Vorstellung der Zusammengehörigkeit bewirkt insofern auch die Unterscheidung von Innen- und Außenpolitik. Der Bezug des politischen Verfassungsbegriffs zur Frage der Raumabgrenzung wird hier in aller Deutlichkeit greifbar.

IV. Verfassungstheoretische Implikationen

Die Staatenwelt hat verschiedene, engere und lockere, Formen der Verbindung einzelner Gemeinwesen hervorgebracht. Sie reichen vom zentrierten Nationalstaat über bundesstaatliche Modelle und konsoziative Verbundsysteme¹³ bis hin zur völkerrechtlichen Assoziation. Dieser Facettenreichtum möglicher Formen von staatlicher und überstaatlicher Integration darf indes nicht täuschen. Trotz seiner vielfältigen Einbindungen auf den verschiedenen Ebenen der politischen Struktur ist jedes konkrete Gemeinwesen einmal in einer ausschließlichen Weise grundlegend gebunden. In dieser besonderen Bindung bildet es eine nach innen und außen unabhängige politische Einheit. Andere Zusammenschlüsse, in die es ebenfalls eingebunden ist, können gerade nicht auf eine entsprechende Unabhängigkeit gerichtet sein. So ist das Gemeinwesen einer konkreten Gemeinde als Teil eines Bundeslandes und mit ihm als Teil des Gesamtstaates in doppelter Hinsicht in die politischen Entscheidungsstrukturen eingebunden; hinzu kommt, daß sich auch der jeweilige Gesamtstaat in den höheren Zusammenschluß eines supranationalen Verbandes einfügen kann. Eine grundlegende Bindung dieses Gemeinwesens, die zu einer unabhängigen politischen Einheit führt und

12 I. Harden, *Public Law* 1994, 609.

13 D. N. Chrysschoou, *West European Politics* 17 (1994), 1.

aus dieser Unabhängigkeit heraus dem einzelnen letztverbindlich gegenübertritt, findet sich dennoch nur auf einer einzigen Ebene: in diesem Fall in Form des föderalen Staats. Es ist von vornherein unmöglich, in ein und demselben Augenblick in zwei verschiedene unabhängige Einheiten letztverbindlich einbezogen zu sein. Das einheitstiftende Selbstverständnis eines konkreten Gemeinwesens kann sich stets nur auf eine einzige Ordnungsiede beziehen, aus der es die Begründung für dessen Unabhängigkeit als politische Gesamtheit schöpft. Ausmaß und Gestalt der autonomen Raum-einheit sind nur einmal, d.h. nur durch eine zugrunde liegende Idee, formbar. Jeder neue Zusammenschluß zur letztverantwortlichen politischen Einheit löscht die bisherigen Bindungen aus. Wer nicht per se die Möglichkeit grundlegender politischer Autonomie in einer zunehmend globalisierten Welt von sich weist, muß auch eine derartige Bindung eines Gemeinwesens zur Unabhängigkeit auf einer jeweils feststellbaren Ebene zugestehen. Die Theorie vom multilevel constitutionalism¹⁴ verfehlt diesen Zusammenhang. Die Annahme einer solchen Bindung schließt es dabei keineswegs aus, Schwebezustände und Übergangsformen anzuerkennen, in denen um die Verortung dieser Autonomie wissenschaftlich und politisch gerungen werden muß. Dies illustriert beispielsweise die Lage der Vereinigten Staaten vor dem amerikanischen Bürgerkrieg, ebenso wie die Situation in Deutschland nach der von Bismarck errungenen Reichseinigung.¹⁵ Wie bereits angedeutet, gilt diese Ausschließlichkeit selbst in Bundesstaaten uneingeschränkt: auch die darin vereinigten Gemeinwesen sind nur einmal zur unabhängigen Einheit verfaßt. Es ist unmöglich, Bund und Länder in gleicher Weise als nach innen und außen unabhängige politische Verbindungen anzusehen.¹⁶ Hiermit korrespondiert die juristische Form, in der diese besondere Art der politischen Verfaßtheit in staatsrechtliche Normen umgesetzt wird. Die Autonomie der Gliedstaaten ist insoweit aus der Verfassungsstruktur des Bundes abgeleitet. Wer sie mißachtet, verletzt bundesstaatliches Recht. Auch die Frage, inwieweit diese föderalistische Struktur gegen Veränderungen oder Abschaffung geschützt ist, muß als juristisches Problem aus der Bundesverfassung heraus beantwortet werden. Juristisch betrachtet, ist sie die Quelle dieser Autonomie. Politisch ist die gliedstaatliche Selbständigkeit der grundlegenden Bindung des Gesamtraums zu einer unabhängigen Einheit untergeordnet.

Der Vorgang der Verfassunggebung definiert sich damit als Unterordnung des Gemeinwesens in einem bestimmten Raum unter eine ihn bindende Idee. Er vollzieht sich mit der Stiftung einer autonomen politischen Einheit durch den Inhaber der verfassunggebenden Gewalt. Umsturz und Neuerrichtung einer einheitstiftenden Ordnungsvorstellung sind damit Verfassunggebung im eigentlichen Sinne. Die zugrunde liegende Frage, warum ein bestimmtes Gemeinwesen ausgerechnet in dieser räumlichen Ausdehnung nach außen hin abgegrenzt und zur unabhängigen politischen Einheit zusammengeschlossen werden soll, wird dadurch neu beantwortet. Dieser

14 *I. Pernice*, Common Market Law Review 36 (1999), 703.

15 *S. Oeter*, ZaöRV 55 (1995), 659.

16 *K. Doebring*, in: Due/Lutter/Schwarze (Hrsg.), Festschrift für Ulrich Everling, Band I. Baden-Baden, 1995, S. 263.

Umstand kennzeichnet den Auftritt des *pouvoir constituant*, des Trägers der verfassunggebenden Gewalt. Der *pouvoir constitué* als die bereits verfaßte Gewalt ist dem gegenüber außerstande, einheitstiftende Ordnungsideen als Grundlage der Bindung hervorzubringen und einzusetzen. Die Auflösung einer bestehenden Grundbindung und das Hineinwachsen in eine neue setzen insofern den Willen des Gemeinwesens voraus, die bisherige Einheit aufzugeben und ihre Bindung zu löschen. Eine Veränderung des erfaßten Raumes ist dabei nicht unbedingt erforderlich, wenn das Gemeinwesen innerhalb desselben Landes aus einem geänderten Selbstverständnis heraus seine Bindung zur unabhängigen Einheit erneuert. Die Geschichte des neuzeitlichen Staates hat solche Zusammenhänge oft genug deutlich gemacht: an die Stelle bestimmter aus der Vergangenheit hervorgegangener Bindungsverhältnisse zwischen den Herrscherhäusern und ihren Untertanen traten die neuen einheitstiftenden Zusammengehörigkeitsmotive vom Volk als souveräner Nation. Mit dieser Auswechselung der raumabgrenzenden Ordnungsidee vollzieht sich eine Neuverfassung des Gemeinwesens selbst, ohne daß sich der verfaßte Raum nach außen hin ändert. Wo jedoch die neu auftretende Idee der Bindung zur Unabhängigkeit eine Änderung des Raumes mit sich bringt, weil sie sich inhaltlich auf ein vergrößertes oder verkleinertes Gemeinwesen bezieht, handelt es sich notwendigerweise auch um einen verfassunggebenden Akt. Dies geschieht beispielsweise dadurch, daß sich ein Gemeinwesen von einem bestimmten Moment an als Bestandteil einer größeren Verbindung definiert und bereit ist, darin aufzugehen. Um einen solchen Vorgang handelt es sich, wenn sich souveräne Einzelstaaten zum Bundesstaat verbinden und dabei auf ihre Unabhängigkeit verzichten; desgleichen, wenn von zwei bestehenden Staaten der eine dem anderen beitritt. Historische Belege für den zuerst geschilderten Fall finden sich in den Gründungsakten verschiedener Bundesstaaten wie beispielsweise der Schweiz oder Kanada. Den zweiten Fall illustriert die deutsch-deutsche Vereinigung 1990, bei der es sich sowohl der Sache nach als auch juristisch um den Beitritt eines bis dahin als unabhängig verfaßten Gemeinwesens (DDR) zur fortexistierenden Staatlichkeit eines anderen (BRD) handelte. Die Verfassung der einzugliedernden bzw. hinzukommenden Einheit erlischt, sobald diese die Idee ihrer inneren und äußeren Unabhängigkeit aufgibt. Hingegen bleibt die Bindung des Teilraums zur autonomen Einheit vorhanden, solange das Bewußtsein des höheren Bundes die Vorstellung vom Gesamtraum als einem zur Unabhängigkeit verfaßten Gebiet noch nicht aufnimmt. Nichts anderes geschieht im umgekehrten Fall: wo sich das Selbstverständnis eines zusammengesetzten Gemeinwesens als autonome Einheit auflöst und in verschiedene einzelne raumabgrenzende Unabhängigkeitsvorstellungen zerfällt, zerbricht mit dieser Verfaßtheit der jeweilige Gesamtstaat als grundlegende politische Bindungsform. Seine Verfassung endet mit dem Auftritt der neuen Ordnungsideen, die jeweils einen Teil seines Raumes verfassen, indem sie eine besondere Zusammengehörigkeit des Gemeinwesens in diesem Teil begründen. Dieser Zusammenhang wird durch den Untergang der beiden großen kommunistischen Vielvölkerstaaten, der UdSSR und der SFRJ, veranschaulicht: an die Stelle der aufgegebenen marxistischen Ideologie trat die einheitstiftende Zusammengehörigkeitsbegründung der jeweiligen nationalen Identität, die sich nunmehr auf ein Teilgebiet des zerfallenen Gesamtraums bezog. Sie bewirkte eine Neuabgrenzung

jenes Landes, das als unabhängig verfaßt werden soll. In dieser Weise eine Einheit zu stiften, ist das Wesen des *pouvoir constituant*. Auch hierbei erweist es sich, daß jener als politische Verfassung des Gemeinwesens bezeichnete Gesichtspunkt nicht auf irgendeine, sondern auf die grundlegende politische Bindungsform bezogen ist, so daß in dieser Vorstellung ein und derselbe Raum nur einmal als unabhängig abgegrenzt und verfaßt werden kann. Ein solcher Verfassungsbegriff ist daher insofern zu Recht staatbezogen, als in der neuzeitlichen politischen Ordnung der Staat mit der hier untersuchten politischen Grundbindung gleichzusetzen ist. Deren Auflösung markiert Verlust und Übergang der Staatlichkeit.

V. Europas Verfaßtheit zur unabhängigen politischen Einheit

Inwieweit ist schon heute in der Gestalt der Europäischen Union eine solche innerlich und äußerlich zur Unabhängigkeit verfaßte Einheit verwirklicht? Was deutet auf eine letztverbindliche Grundbindung auf dieser Ebene hin? Verschiedene zentrale Politikfelder, die den Status der Unabhängigkeit kennzeichnen, sind bereits seit längerem auf die Union als höheren Zusammenschluß übergegangen. In ganz besonderer Weise gilt dies für den Bereich der Geldpolitik im Euro-Währungsgebiet, aber es betrifft darüber hinaus auch Kernfragen der wirtschaftlichen Steuerung und des Ausländerrechts. Weitere Grundbestandteile der staatlichen Autonomie sind bereits für eine Vergemeinschaftung vorgeschlagen, wie beispielsweise die Regelungen zur Zuwanderung, zur Verteidigungspolitik und zu bestimmten Bereichen der Verbrechensbekämpfung. Mit den Vereinbarungen des Maastrichtvertrages über die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (Titel V) und die Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Innen (Titel VI) wurden diese Aufgabenkreise an die Union herangezogen.¹⁷ Hinzu kommt dabei jene Sogwirkung, die von den bisherigen Einigungsschritten – Binnenmarkt und Währungsunion – für weitere Politikbereiche wie Arbeitsmarkt- oder Sozialpolitik ausgeht. Hier erzwingt die in Gang gesetzte Entwicklung den Fortschritt der Integration, der die Autonomie der europäischen Ebene wachsen läßt.

Trotz dieser Entwicklungen sind die in der Union vereinigten Mitgliedstaaten als die grundlegenden politischen Bindungsformen ihrer Gemeinwesen erhalten geblieben.¹⁸ Ihr Status hängt von Faktoren ab, deren Einfluß auf die Fragen nach politischer Verfaßtheit und Übergang der Staatlichkeit festzustellen bleibt – wie beispielsweise vom Besitz des judiziellen und des legislatorischen Letztentscheidungsrechts¹⁹, was wiederum mit dem Problem der Verfassungsänderung verbunden ist und zuletzt zur Frage des Austrittsrechts zurückführt. In welchen konkreten Momenten die Bindung zur Unabhängigkeit auf die Union übergeht, muß an dieser Stelle nicht abschließend beantwortet werden: die Auflösung einer Bindung setzt jedenfalls den Willen des sich integrierenden Verbandes voraus, als eines unter mehreren Gemeinwesen in der grō-

17 H.-J. Blanke, DÖV 1993, 412.

18 A. von Bogdandy, *Supranationaler Föderalismus als Wirklichkeit und Idee einer neuen Herrschaftsform*. Baden-Baden, 1999.

19 J. H. H. Weiler/U. R. Haltern, *Harvard International Law Journal* 37 (1996), 411.

beren Einheit aufzugehen. Von den verantwortlichen Regierungen der EU-Mitgliedstaaten wurde diese Form der Integration bisher nicht gewollt²⁰: in ihrer Vorstellung sind sie nach wie vor als innerlich und äußerlich unabhängige Einheiten konzipiert, ungeachtet ihres Eingebundenseins in die supranationale Struktur. Aus dem Selbstverständnis dieser zur Union verbundenen Gemeinwesen muß daher geschlossen werden, daß die grundlegende politische Bindung auf mitgliedstaatlicher Ebene bis heute noch nicht verloren ist. Am Fehlen einer Bindung zur unabhängigen Einheit ändert auch die formelle Inkraftsetzung einer europäischen Verfassungskunde nichts, wenn sie im großen und ganzen jenem Entwurf entspricht, den der Verfassungskonvent im Sommer 2003 vorgeschlagen hat. Auch danach ist das Unionsgefüge weder innerlich noch äußerlich als unabhängige Einheit konzipiert.

Die Entwicklung einer europäischen Verfassung in dieser dritten der möglichen Bedeutungen ist dabei untrennbar mit der Herausbildung eines einheitstiftenden europäischen Ordnungsgedankens verbunden, der begründet, warum gerade dieser Raum in diesen konkreten Grenzen zu einer unabhängigen Einheit verbunden werden soll. Das Nichtvorhandensein einer gestaltgebenden politischen Idee bringt es mit sich, daß auch der Raum noch nicht erfassbar ist, auf den sich der europäische Integrationsgedanke seinem Inhalt zufolge bezieht. Die europäische Finalitätsdebatte umschließt insofern zwei aufs engste miteinander verwandte Aspekte: sie zielt einerseits auf die angestrebte politische Gestalt der Union (bezogen auf Organe und Kompetenzen); sie befaßt sich andererseits mit den Grenzen ihrer territorialen Erweiterbarkeit (hinsichtlich potentieller Beitrittsanwärter in Ost- und Südosteuropa). Im Kern handelt es sich dabei um ein und dasselbe Problem: warum gerade dieser Raum in diesen bestimmten Grenzen zur Unabhängigkeit verbunden werden soll. Die Suche nach einer europäischen Ordnungsidee ist daher zugleich die Suche nach der Identität Europas, nach seinen geographischen und kulturellen Grenzen, die inzwischen auch im juristischen Schrifttum stattfindet. Europas Wege zur politischen Verfaßtheit verbinden sich mit der Abgrenzung eines europäischen Raumes und erfordern eine Bestimmung, was das Attribut »europäisch« kennzeichnet. Der Streit um den Beitritt der Türkei zur Union hat dabei verdeutlicht, daß bislang noch keine zufriedenstellenden Ansätze aufgezeigt sind. Das bisher dazu Vorgebrachte veranschaulicht mögliche Ausgangspunkte einer solchen Suche: sie reichen vom Gedanken einer ganz bestimmten christlichen Prägung über Momente der Rechts- und Verfassungskultur bis hin zu strategischen Argumenten.²¹

In seinem ersten Abschnitt war der Prozeß der europäischen Einigung maßgeblich vom Konzept des gemeinsamen Wirtschaftsraumes geprägt. Dieses ist, für sich genommen, außerstande, die Verfaßtheit eines Gemeinwesens zur inneren und äußeren Unabhängigkeit zu begründen. Zwar setzt der freie Verkehr von Dienstleistungen, Waren und Personen in einem gemeinsamen Markt ein erhöhtes Maß an gemeinschaftlich ausgeübter Souveränität voraus. Er verlangt indes keine Verschmelzung der beteiligten Gemeinwesen zu einer neuen unabhängigen Verbindung, solange der notwendige Abbau von Beschränkungen des grenzüberschreitenden Wirtschaftsverkehrs

20 S. Griller, EuZW 2002, 33.

21 M. Stolleis, KritV 1995, 275.

durch freiwillige Kooperation der beteiligten Staaten erreichbar ist. Sobald jedoch ein solcher binnenmarktbezogener Integrationsprozeß in einen uneingeschränkten wirtschaftlichen Zusammenschluß mündet und auch eine gemeinsame Währung erschafft, setzt er zugleich einen Automatismus in Gang, der eine Vergemeinschaftung weiterer Regelungsbereiche wie Verbraucherschutz, Verbrechensbekämpfung und Sozialwesen folgen läßt. Eine raumbestimmende Ordnungsidee ist aus dieser Notwendigkeit heraus nicht zu gewinnen: der Beitritt zur Union stünde anderenfalls jedem beliebigen Gemeinwesen offen, das bestimmte wirtschaftliche Konvergenzkriterien erfüllt. Die Konzeption der Marktwirtschaft hat sich fast weltweit durchgesetzt: sie kann als solche zwar Räume verbinden, nicht jedoch Räume bestimmen, begrenzen und bilden. Zur Differenzierung ist sie um so weniger imstande, je mehr sie sich durchsetzt. Die Notwendigkeit der weiteren Integration, die sich aus der Intensivierung des Zusammenschlusses durch Wirtschafts- und Währungsunion ergibt, liefert daher für die Einheitstiftung im Gesamtraum und dessen territoriale Bestimmung für sich genommen keine Kriterien; sie zwingt jedoch dazu, verstärkt nach ihnen zu suchen. Die wirtschaftliche Integration fördert und fordert insoweit die Herausbildung einer europäischen Zusammengehörigkeitsidee²²; ihr Fortschritt macht es notwendig, sich über die Begründung der Bindung im klaren zu sein. Spätestens mit der Gründung der Europäischen Union durch den Vertrag von Maastricht sind die Gemeinschaften über die Idee vom Wirtschaftsraum hinausgewachsen; sie schreiten zur politischen Integration im Sinne des hier untersuchten politischen Verfassungsbegriffs voran. Eine entsprechende Ordnungsvorstellung, die den europäischen Raum zu einer unabhängigen politischen Einheit verfaßt, findet sich jedoch weder im abstammungsbezogenen Selbstverständnis eines homogenen europäischen Volkes noch im politischen Zusammengehörigkeitsbewußtsein einer gesamteuropäischen Nation. Das identitätsstiftende Bewußtsein des einzelnen unionsgebundenen Gemeinwesens bezieht sich insoweit auf Europa, als ihm dessen Eingefügtsein in die Vielfalt des europäischen Staatenensembles zugrunde liegt; es reicht aber nicht darüber hinaus: Kultur und Geschichte haben bis heute kein einheitliches europäisches Volk zustande gebracht. Nichts anderes gilt für den Gedanken der geeinigten politischen Nation: die Vorstellung der gegenseitigen staatsbürgerlichen Verbundenheit ist bei weitem noch nicht stark genug entwickelt, um als verfassende und einheitstiftende Kraft wirken zu können. Trotz oktroyierter Unionsbürgerschaft fehlt bis heute jenes Bewußtsein, das EU-weit alle Bewohner in gleicher Weise als Mitbürger begreift. Den Prüfstein dieser Verbundenheit bildet, wie dargestellt, der Zusammenhalt der Einheit im inneren und äußeren Konflikt. Wie weit die Gemeinschaft der europäischen Staaten von einer solchen Bindung entfernt ist, hat die Gegensätzlichkeit der Haltungen zum Irakkrieg deutlich gemacht. Ein Auftritt des Gesamtraums als Einheit findet bis heute nicht statt. Auch innerlich fehlt der Union das notwendige Maß an politischer Autonomie: trotz des beträchtlichen Umfangs an Eigenständigkeit, den der supranationale Verband in bestimmten Bereichen erlangt hat, hängt er in allen zentralen Fragen seiner Fortentwicklung von einer Einigung seiner Mitgliedstaaten ab.²³

22 E.-W. Böckenförde, a.a.O.

Eine europäische Ordnungsidee, die begründen kann, warum gerade dieser konkrete Raum in diesen bestimmten Grenzen als unabhängige Einheit verfaßt werden soll, ist demzufolge bis heute noch nicht gefunden. Das Dilemma der europäischen Einigung heißt Raumabgrenzung in einer entgrenzten und globalisierten Welt. Ob eine wirkliche Unabhängigkeit abgegrenzter politischer Einheiten angesichts existentieller globaler Herausforderungen wie Armut, Terrorismus und Umweltzerstörung noch vorstellbar ist, sei dahingestellt. Der Vorgang der weltwirtschaftlichen Globalisierung läßt zugleich auch jene Ideen verblassen, aus denen heraus eine Abgrenzung dieser Einheiten stattgefunden hat. Die Welt als vereinigter Wirtschaftsraum statuiert keinerlei innere Grenzen. Teile untereinander abzugrenzen setzt voraus, daß sich das Bewußtsein ihrer Gemeinwesen aus anderen als allein ökonomischen Gesichtspunkten speist. Die Festlegung autonomer Raumeinheiten sinkt ansonsten herab zu einer technisch-funktionellen Notwendigkeit, die um der Beherrschbarkeit des Raumes willen bewältigt und durchgesetzt werden muß. Europa ist möglicherweise der entscheidende Prüfstein dieser Entwicklung: seine Vereinigung birgt den Anspruch, unter dem Druck von Globalisierung und weltwirtschaftlichen Zwängen einen Gesamtraum aus einer bestimmten Identität heraus zu formen. Einheit braucht Identität. Wo sie fehlt, herrscht Beliebigkeit.

23 B. de Witte, in: Beaumont/Lyons/Walker (Hrsg.), *Convergence and Divergence in European Public Law*. Oxford 2002, S. 39.