



## Institute for European Integration Research

### Working Paper Series

---

#### **Die Gretchenfrage an die Mitgliedstaaten: „Sag, wie hast Du’s mit der Integration?“<sup>1</sup>**

Erweiterte Fassung des Impulsreferates in der Sitzung des „Beirates für Europarecht“ des Bundesministeriums für europäische und internationale Angelegenheiten am 21.10.2009 unter dem Gesamtthema „Zweimal Lissabon und zurück...“

---

**Heinrich Schneider**

Working Paper No. 02/2010  
Februar 2010

Institut für europäische Integrationsforschung

**eif**

Strohgasse 45/DG  
1030 Wien/Österreich  
Telefon: +43-1-51581-7565  
Fax: +43-1-51581-7566  
Email: [eif@oeaw.ac.at](mailto:eif@oeaw.ac.at)  
Web: [www.eif.oeaw.ac.at](http://www.eif.oeaw.ac.at)

## **Vorwort der Institutsleitung**

Dieses Arbeitspapier fällt insofern etwas „aus der Reihe“, als es die erweiterte Fassung eines Vortrags und kein typisches Forschungspapier darstellt. Diese Ausnahme scheint mir dadurch gerechtfertigt, daß der Autor niemand geringerer ist als der Doyen der Europaforschung in Österreich, Heinrich Schneider.

Seinen 80. Geburtstag im Sommer 2009 durften wir im Herbst mit einem kleinen „Kaminabend“ im Rahmen des Instituts für europäische Integrationsforschung an der Österreichischen Akademie der Wissenschaften mit feiern, und eine seiner jüngsten Arbeiten soll nun auf diesem Wege einer etwas breiteren Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden. Die Leserschaft wird in diesem Beitrag einen breit gespannten Bogen von prinzipiellen wie auch konkreten historischen Anmerkungen sowie ein Panoptikum von wichtigen Einsichten und Erinnerungen finden.

Dabei präsentiert das Papier Ausführungen zu folgenden Punkten:

- a) der anfänglichen Verwendung und zum anfänglichen Verständnis von Integration;
- b) dem deutschen Verständnis von Integrationsverantwortung;
- c) den Karlsruher und Brünner Verfassungsgerichtsurteilen zum Lissabon-Vertrag;
- d) der Dynamik und den Wirkkräften des Sinnwandels von Integrationskonzepten;
- e) den Einigungsmotiven und politischen Weltbildern als Hintergrundfaktoren;
- f) und dem Konzept des Superstaates.

Heinrich Schneider sei an dieser Stelle nochmals aufs Herzlichste gratuliert!

Gerda Falkner

*General note:*

*Opinions expressed in this paper are those of the author  
and not necessarily those of the Institute*

---

<sup>1</sup> Diesem Typoskript liegt ein erheblich kürzeres mündliches Referat in der 24. Sitzung des „Beirates für Europarecht“ des Bundesministeriums für europäische und internationale Angelegenheiten am 21. 10. 2009 in Wien zugrunde. Im Anschluß daran wurde dem Referenten Interesse an einer vervollständigten Fassung bekundet. Diese wird hiermit unterbreitet.

## **Inhaltsverzeichnis**

<b>1. Die Intention dieses Beitrages – Thesen und Fragen .....</b>	<b>4</b>
<b>2. Die Einführung des Integrationsbegriffs in die Europapolitik .....</b>	<b>7</b>
<b>3. Das anspruchsvolle Integrationskonzept in der Frühzeit.....</b>	<b>9</b>
<b>4. Das deutsche Verständnis von „Integrationsverantwortung“ – einst und jetzt .....</b>	<b>14</b>
<b>5. Zum Integrationsverständnis des Bundesverfassungsgerichtes.....</b>	<b>19</b>
<b>6. Anmerkungen anlässlich des tschechischen Lissabon-Urteils.....</b>	<b>26</b>
<b>7. Zur Dynamik des Wandels von Integrationskonzepten .....</b>	<b>42</b>
<b>8. Zum Sinnwandel von Integration: Weichenstellungen und Wirkkräfte .....</b>	<b>48</b>
<b>9. Einigungsmotive und politische Weltbilder: Faktoren im Hintergrund .....</b>	<b>59</b>
<b>10. Die Sache mit dem „Superstaat“ .....</b>	<b>78</b>
<b>11. Schlussbemerkungen – Wie haben es die Staaten nun mit der Integration?.....</b>	<b>86</b>

## 1. DIE INTENTION DIESES BEITRAGES – THESEN UND FRAGEN

Die Überschrift zu diesem Referat (sie wurde dem Referenten vorgegeben) verweist auf Goethes Faust. Dies bereitet die Beiratsmitglieder darauf vor, daß ihnen heute vor der Behandlung von *Tachles*-Themen einiges an *Schmonzes* zugemutet werden wird.

Man mag fragen, was dieses Vorgehen für einen Sinn haben soll. Vielleicht meinte die Sitzungsregie, daß die Entwicklungen um das Verfassungsprojekt und um den Reformvertrag einige grundsätzlichere Fragen nach dem derzeitigen Gesamtzustand und nach der Zukunftsperspektive der Integration nahelegen könnten, sodaß es vertretbar sein mag, vor den handfesteren Agenda-Punkten den historisch-politischen Kontext der aktuellen Situation zu vergegenwärtigen.

In diesem Sinne möchte der Sprecher die Aufgabe verstehen – auch deshalb, weil er sich für eine zusammenfassende Analyse europapolitisch maßgeblicher mitgliedstaatlicher Verfassungsbestimmungen und Verfassungsgerichtsurteile nicht als hinreichend kompetent betrachtet. Er hofft aber, daß die Thematisierung des erwähnten historisch-politischen Kontextes für eine entsprechende rechtsvergleichende Analyse hilfreich sein mag.

Soll man auf die „Gretchenfrage“, wie die bestimmenden Akteure es mit der Integration halten, Fausts Entgegnung abwandeln, etwa so antworten: Formeln „sind Schall und Rauch“ – „umnebelnd“ nicht etwa „Himmelsglut“, sondern höchst irdische politischen Willensgehalte und Unwilligkeitsregungen?

Und welche Formeln könnten oder sollten, anstelle von Glaubenssätzen, als „Schall und Rauch“ abgewertet, oder umgekehrt, dogmatisiert werden? Etwa „Superstaat“, oder „Staatenverbund“, „nationale Souveränität“ oder „Supranationalität“, „begrenzte Einzelmächtigung“, „demokratische Mitbestimmung“, oder was immer sonst?

Räsonnements darüber würden eher zu Wort- und Gedankenspielereien verführen, die weder Goethe noch dem jetzt anstehenden Thema gerecht würden.

Die folgenden Bemerkungen sollen unter sieben Überschriften stehen, die teils Thesen-, teils Fragencharakter haben:

1. Ein Blick auf das Karlsruher Lissabon-Urteil führt erneut vor Augen, daß da und dort ein grundlegender Paradigmenwechsel der Europapolitik stattgefunden hat.  
Das ist längst ein Gemeinplatz.  
Während allerdings z. B. Thomas Oppermann einen „Wandel der Europaphilosophie vom Föderalismus zum Pragmatismus“ diagnostiziert, scheint an die Stelle des Pragmatismus, wenigstens da und dort, eine andere „Philosophie“ getreten zu sein; „Pragmatismus“ bedeutet ja Subordination von Geltungsansprüchen unter Nutzenkalkulationen, al-

so die Relativierung von Dogmatiken. Es zeigen sich jedoch auch hierzu gegenläufige Tendenzen.<sup>2</sup>

2. Dieser Paradigmenwandel hat Konsequenzen für die Bedeutung der „Gretchenfrage“ und der Antworten auf sie.

Erstens hat sich die Haltung der Mitgliedstaaten zum Projekt der „Integration“ gegenüber der Konzipierung in den fünfziger Jahren des 20. Jahrhunderts verändert. Zweitens ist auch die Verwendungsweise (und die Verwendungshäufigkeit) des Integrationsbegriffs inzwischen eine andere geworden. Beide Veränderungen muß man sich vergegenwärtigen, wenn das gestellte Thema seriös behandelt werden soll.

3. Nicht nur „Philosophien“, „Grundverständnisse“ des europapolitischen Projekts haben einen Wandel erfahren,<sup>3</sup> sondern auch die juristischen Interpretationen der real existierenden Europäischen Union bzw. der ihr vorangehenden Europäischen Gemeinschaft, und dies in erstaunlichem Maße.

4. Überdies unterscheiden sich die heute von Verfassungsgerichten verschiedener Mitgliedstaaten vertretenen Verständnisse der Integration sehr voneinander (gar nicht zu reden von Differenzen mit Positionen des Europäischen Gerichtshofs).

Dazu mag, in Anbetracht der Aktualität, ein vergleichender Blick auf die Karlsruher und Brünner Lissabon-Urteile aufschlußreich sein (der hier freilich keineswegs umfassend und in die Tiefe gehend unternommen werden kann).

5. Dabei dürfte der europapolitische Zeitgeist Einfluß ausgeübt haben. Hinter beiden Paradigmenveränderungen – der politischen und der juristischen – stand und steht ein fundamentaler Stimmungswandel, dem sich anscheinend weder Politiker noch Juristen entziehen können.

Hat also das Diktum „Gefühl ist alles“ nicht doch ein *fundamentum in re*? Fausts Antwort auf Gretchens besorgte Frage hat freilich etwas von einer eloquenten, etwas manipulativ vorgelegten beschwichtigenden Ausflucht an sich.

Hier ist ein andere Art des Diskurses angebracht, und es stellen sich andere Fragen: Handelt es sich beispielsweise bei den Wandlungen des Zeitgeistes um schicksalhafte Vorgänge, die die politischen und judizierenden Akteure schlichtweg hinnehmen müssen? Oder kann man ihnen auf den Grund kommen, und daraufhin auf sie einwirken?

6. Kann man also (über die Wahrnehmung von Stimmungsumbrüchen hinaus) verursachende Kräfte für die Paradigmenwandlungen erkennen?

Sind diese Kräfte der Politik schlichtweg unverfügbar vorgegeben?

Oder lassen sie sich beeinflussen, gar in den Griff nehmen? (Von wem und wie?)

---

<sup>2</sup> Siehe den Artikel „Pragmatismus, Pragmatizismus“ von Elmar Elling, im Historischen Wörterbuch der Philosophie, hrsg. v. Joachim Ritter und Karlfried Gründer, Bd. 7, Basel / Darmstadt 1989, Sp. 1244-1249. Schon im Maastricht-Urteil des Bundesverfassungsgerichtes zeigt sich eine keineswegs „pragmatistische“ Orientierung an eher national-etatistischen Denkfikturen; vgl. dazu Heinrich Schneider, Die Europäische Union als Staatenverbund oder als multinationale Civitas Europea, in: Albrecht Randelzhofer / Rupert Scholz / Dieter Willke (Hrsg.), Gedächtnisschrift für Eberhard Grabitz, München 1995, S. 677-723. Die zitierte Aussage über den Wandel vom „Föderalismus“ zum „Pragmatismus“ bei Thomas Oppermann, Europarecht, München 21999, S. 13.

<sup>3</sup> Vgl. Mathias Jopp / Andreas Maurer / Heinrich Schneider (Hrsg.), Europapolitische Grundverständnisse im Wandel, Bonn 1998; darin v. a. Heinrich Schneider, Ein Wandel europapolitischer Grundverständnisse? Grundsatzüberlegungen, Erklärungsansätze und Konsequenzen für die politische Bildungsarbeit, S. 19-147; Ders., Zusammenfassende Überlegungen zum Wandel europapolitische Grundverständnisse, ebd. S. 193-209.

Macht die oft zu hörende Rede, daß die politischen Verantwortungsträger nur den der Problemlage adäquaten „politischen Willen“ aufbringen müßten, eigentlich Sinn?

7. Ist die so eigentümliche, anscheinend von Sorge, manchmal geradezu von Unlust geprägte, von früheren Sichtweisen und Einstellungen so markant abstechende Apperzeption der Problemlage berechtigt?

Ist – pointiert formuliert – der an die Wand gemalte „Superstaat“ ein konstruierter Popanz ohne *fundamentum in re*? Oder gibt es dieses doch?

Ist also die Sorge der Skeptiker und Kritiker der Vertiefung berechtigt?

Gerade dies scheint die brennendste „Gretchenfrage“ zu sein, die einem Magister (und „Doktor gar“) gestellt werden könnte; wenn dieser jedoch die modernere Wissenschaftstheorie ernst nimmt, wird er beim Versuch einer Antwort Vorsicht walten lassen, und zu bedenken geben, ob es dafür überhaupt voraussetzungslos praktikierbare Erkenntnismethoden gibt, und also seriöse Plausibilitätskriterien für entsprechende Antworten...

Nicht alle diese Thesen und Fragen können in den folgenden Abschnitten dieses Beitrags sachgerecht erörtert werden.

Einige werden – aus Gründen der Aktualität – eher ausführlich angesprochen; andere müssen weiterführenden Diskussionen überlassen bleiben.

Ein Anliegen verdient nach Meinung des Referenten eine eingehendere Behandlung, wenn die von den Einladenden angesprochene „Gretchenfrage“ einer Antwort näher gebracht werden soll: nämlich eine Rückschau (und womöglich auch eine gegenwartsbezogene Umschau) auf die unterschiedlichen europapolitischen Verwendungsweisen des Integrationsbegriffes.

Ist das ein bloßes Glasperlenspiel? Oder könnte die Vergegenwärtigung der Herkunft des aktuellen Verständnisses von „Integration“ der Gegenwartsanalyse (nämlich der Beantwortung der Frage, wie die Mitgliedstaaten und andere Akteure es heute mit ihr halten) etwas mehr Tiefenschärfe und deutlichere Konturen geben, oder sogar bei der Auslotung von Zukunftsmöglichkeiten der Integrationspolitik behilflich sein?

## 2. DIE EINFÜHRUNG DES INTEGRATIONSBEGRIFFS IN DIE EUROPAPOLITIK

Im Proseminar lernt man, daß ohne Normierung der verwendeten Termini wissenschaftlich nicht seriös darüber diskutiert werden kann, ob eine Behauptung zutrifft oder nicht. In politischen Auseinandersetzungen bringt hingegen die Vermeidung begrifflicher Klarheit Vorteile, so daß sie oft genug absichtlich geschieht.

Eine Vergewisserung über den Sinn der Gretchenfrage, insbesondere also über den Integrationsbegriff, ist wohl nicht ganz überflüssig. Dazu werden hier zunächst nur knappe Hinweise auf die Frühzeit gegeben.<sup>4</sup>

Der Ausdruck „europäische Integration“ war schon in den 1920er Jahren gebräuchlich. Nach dem Zweiten Weltkrieg wurde in den an der OEEC teilnehmenden Ländern eine semantische Vorgabe von Paul G. Hoffman (damals Chef der amerikanischen Marshallplan-Durchführungsbehörde ECA) einflußreich; der Bedeutungskern war die sukzessive Annäherung an binnenmarktähnliche Verhältnisse. Europäische Liberale begrüßten das; sie betonten, es ginge um die Überwindung der im Zug und in der Folge der Weltwirtschaftskrise (1929ff.) verhängnisvollerweise betriebenen, im Zeichen des Protektionismus stehenden „Desintegration“.

Mit Supranationalität hatte dieser Begriffsgebrauch noch nichts zu tun.<sup>5</sup>

In Österreich blieb es bei dem im OEEC-Raum dominierenden, eher weit gefaßten Sprachgebrauch. Schon die Zugehörigkeit zum Europarat wurde als Einbezogenheit in die „europäische Integration“ betrachtet. Das hat zuweilen die angemessene Apperzeption der EG und der EU erschwert.

Dann aber wurde in den Fünfziger Jahren „Integration“ zum Markenzeichen für die mit der Gründung der EGKS begonnenen Verknüpfung von wirtschaftlichen und politischen Integra-

---

<sup>4</sup> Im Rückgriff auf Heinrich Schneider, Leitbilder der Europapolitik I: Der Weg zur Integration, Bonn 1977.

<sup>5</sup> Zwar wollten die Amerikaner eine stärker Koordination der einzelstaatlichen Wiederaufbaupolitik. Frankreich war dazu bereit und hätte gern eine Europäisierung des heimischen Verfahrens der *planification* gesehen, aber die britische Labour-Regierung wehrte sich gegen ein System, von dem sie befürchtete, dass es die Praktizierung ihrer sozialistischen Politik behindern würde.

tionsvorhaben in einem gemeinschaftsrechtlichem Rahmen mit eigenen Steuerungsorganen und unter Einschluß supranationaler Elemente.<sup>6</sup>

Dadurch wurde der Begriff reinen Internationalisten unsympathisch (etwa solchen in Großbritannien und Frankreich). Üblich wurde die Gegenüberstellung von „Integration“ einerseits, und eher intergouvernemental und souveränitätsschonend betriebener „Kooperation“ andererseits.<sup>7</sup>

Das hing auch damit zusammen, daß das Konzept „Integration“ in den frühen 50er Jahren des 20. Jahrhunderts „Supranationalität“ nicht als bloße Technik der Effektivitätssicherung für transnationale Verflechtungsvorhaben (oder auch nur für internationales Interdependenzmanagement) einschloß, sondern als weitreichende föderale Finalitätsperspektive.

---

<sup>6</sup> Typisch für das „anspruchsvolle“ Verständnis in der „Gründerzeit“ etwa Walter Hallstein, Europäische Integration als Verfassungsproblem (29. Juli 1958), in: Ders., Europäische Reden, hrsg. von Thomas Oppermann, Stuttgart 1979, S. 70-80, hier S. 73: „Die supranationale Lösung ist eine Konstruktion der Zusammenfassung der sechs Staaten“, die über die „internationale Lösung“ hinausgeht, denn sie „geben... ein Stück der Substanz ihrer Souveränität an den Verein ab, den sie gründen“, so daß „ein Verband gegründet wird, der eine eigene staatsähnliche Persönlichkeit hat.“; „Es entsteht also ein neues politisches und staatsrechtliches Lebewesen, das als Einheit handelnd auftritt“, wobei „das, was fusioniert wird, nicht die Gesamtheit der Funktionen der Mitglieder ist...“ – „Das Feld der Verwirklichung der supranationalen Lösung ist die europäische Integration im spezifischen Sinn des Wortes“ (ebd., S. 76). Dazu gehört es, daß „eine supranationale Gewalt... organisiert wird“, mit eigenen Organen und Zuständigkeiten; dazu gehört „eine supranationale Exekutive... eine Art europäische Regierung, die Verantwortung nur gegenüber der Gemeinschaft hat“, die sich „in eine Abhängigkeit gegenüber dem europäischen Parlament“ ausdrückt (ebd. S. 77). Jean Monnet (Erinnerungen eines Europäers, dt. München 1978, hier S. 379) berichtet, daß der Ausdruck „supranational“ als Charakterisierung der Hohen Behörde erstmals in der vierten von neun Entwurfsfassungen des Schumanplans verwendet worden sei: Er selbst habe das Wort nie gemocht, sondern die statt dessen in der folgenden Fassung gewählte Formulierung vorgezogen: daß die Entscheidungen der Hohen Behörde in allen Mitgliedstaaten rechtsverbindlich seien. Nach Dusan Sidjanski, Dimensions européennes de la science politique, Paris 1963, hier S. 20ff., soll die Vokabel „supranational“ auf Friedrich Nietzsche zurückgehen. Zur Problematik des Begriffs im heutigen Verständnis vgl. auch die Hinweise in Unterabschnitt 10.4.

<sup>7</sup> Angesichts dessen wäre es interessant, den Wandel der Redeweise in Politik und Publizistik zu analysieren: Während in der Frühzeit ausgiebig von „europäischer Integration“ die Rede war, wurde dieser Ausdruck mehr und mehr durch die Formel „europäische Zusammenarbeit“ ersetzt; auch dann, wenn es um die Europäische Gemeinschaft ging.

### 3. DAS ANSPRUCHSVOLLE INTEGRATIONSKONZEPT IN DER FRÜHZEIT

#### 3.1.

Das muß erläutert und belegt werden, weil es in der akademischen Debatte, insbesondere in jener der Integrationshistoriker, seit Alan Milwards Proklamation des „historischen Revisio- nismus“ üblich geworden ist, Akteure oder Autoren wie Walter Hallstein (mit seinem Buch „Der unvollendete Bundesstaat“<sup>8</sup>) oder, wie erst recht, Altiero Spinelli mit seiner Forderung nach einer die Staaten entmachtenden Konstituante<sup>9</sup> einem *lunatic fringe* zuzuordnen; d. h. die Genannten als absonderliche Einzelgänger zu betrachten, an denen die reale Europapolitik vorbeigegangen sei: diese wäre ja von den Regierungen der Nationalstaaten betrieben worden, um deren eigene Souveränität zu wahren und zu stärken.<sup>10</sup>

Gewiß waren die Gründerväter nicht einer weltfremden und idealistischen Europaideologie verfallen; erst recht waren sie nicht „Vaterlandsverräter“, so wie das beispielsweise Heinz-Christian Strache den Anhängern des Verfassungsvertrags vorwarf.

Aber sie hielten die föderale Perspektive für ein Unterpfand der Zukunft ihrer Völker.

Wie angedeutet begriffen sie „Supranationalität“ nicht als ein funktional nützliches, eventuell sogar unerläßliches Konstrukt in den Händen der Staaten wie es später de Gaulle verstand (nur so konnte er sich mit der Sache abfinden), und wie es bis heute zum dominierenden Be- griffsgehalt wurde.

Dafür, daß es damit ursprünglich eine andere Bewandnis hatte, müssen wohl einige Belege geboten werden. Dies wird im folgenden versucht, vor allem im Blick auf die größeren der Gründerstaaten:

- Jean Monnet sprach im Schuman-Plan unmißverständlich aus, daß sein Projekt die erste Etappe einer europäischen Föderation“ und „der erste Grundstein“ einer solchen sein solle. (Der zugrunde liegende Primat der Politik ergibt sich klar aus seinem erst 20 Jahre spä- ter bekannt gewordenen Geheimmemorandum vom 3. Mai 1950.)
- Das hatte aufschlußreiche Konsequenzen: Zum einen ging London auf Distanz zu dieser Idee, weil Monnet die Bejahung seines Grundkonzepts zur Vorbedingung für die Teil- nahme an den Verhandlungen erklärt hatte. Zum anderen nahmen die Verhandlungs- partner (vor allem die aus Bonn und Den Haag) Monnet beim Wort und setzten das

---

<sup>8</sup> Walter Hallstein, *Der unvollendete Bundesstaat*, Düsseldorf und Wien 1969.

<sup>9</sup> Altiero Spinelli, *Manifest der Europäischen Föderalisten*, dt. Frankfurt/M. 1958; außerdem: Ders., *Dagli stati sovrani agli stati uniti d'Europa*, Firenze 1950; dazu Heinrich Schneider, *Europäische Volksdemokratie – Kritik eines politischen Trugbil- des*, Bonn 1958; Ders., *Was bleibt vom Europäischen Föderalismus?...*, in: Otto Schmuck (Hrsg.), *Die Menschen für Europa gewinnen – Für ein Europa der Bürger / In memoriam Professor Claus Schöndube*, Bad Marienberg 2008, S: 25-92, v. a. S. 33ff.

<sup>10</sup> Siehe Alan S. Milward, *The Reconstruction of Western Europe*, London 1984; knapp die Thesen zusammenfassend: Ders., *Nationale Wirtschaftsinteressen im Vordergrund – Neue Erkenntnisse statt überholter Schulweisheiten*, in *integration* 3/1987, S. 100-115.

staatsähnliche Organsystem für die EGKS durch – an das Monnet selbst nicht im Traum gedacht hatte.

- Als zweiter Schritt war bekanntlich die EVG in Aussicht genommen worden.<sup>11</sup> „Supranationalisiert“ sollten gewichtige Kompetenzen werden: die für die Truppenorganisation, die Aufstellung und Ausbildung, die Ausrüstung und die Personalpolitik (einschließlich der Beförderungen im höheren Offizierskorps) sowie für die Budgetplanung. Hierfür sollte das sog. „Kommissariat“ (der Hohen Behörde der EGKS nachgebildet) zuständig sein, freilich unterstellt einer Richtlinienkompetenz des Ministerrates.
- Bald wurde klar: Die EVG würde sich kaum in Analogie zur Sektorintegration der Montanwirtschaft quasi-technokratisch betreiben lassen. Zwei Gründe sprachen dagegen: Erstens erforderte eine Gemeinsame Verteidigung in den Augen wichtiger Akteure eine gemeinsame Verteidigungspolitik. Müßte aber diese nicht ihrerseits im Kontext einer Gemeinsamen Sicherheits- und Außenpolitik stehen? Das bedeutete, daß die Interdependenz dieser „Politiken“ eine kohärente, sektorenübergreifende Gesamtpolitik der Gemeinschaft unumgänglich macht.<sup>12</sup>

Zweitens kam ein demokratiepolitisches Argument hinzu: Der „Primat der Politik“ erfordert die Unterstellung einer supranationalen Armee unter ein adäquates politisches System, welches demokratisch legitimiert sein muß.

Alcide de Gasperi setzte deswegen die Aufnahme des Artikels 38 in den Vertrag durch, dem zufolge alsbald nach der Errichtung der EVG ihre parlamentarische „Versammlung“ eine Art Verfassungsentwurf erarbeiten sollte.<sup>13</sup>

Die Regierungen hielten jedoch, als die Durchsetzung des Projektes sich verzögerte, ein Abwarten für falsch. Sie richteten schon 1952 den ersten integrationsgemeinschaftlichen „Verfassungskonvent“ ein. Dieser erarbeitete auftragsgemäß innerhalb von 6 Monaten einen Entwurf, der den Eindruck einer die Quadratur des Kreises im Spannungsfeld von föderaler und konföderaler Struktur machte – die verlässliche Funktionsfähigkeit des Systems war umstritten; sie wäre auf eine starke Gemeinschaftsloyalität der Staaten angewiesen gewesen.<sup>14</sup>

Präsident der bescheiden benannten „Ad-hoc-Versammlung“ war Paul Henri Spaak; den Vorsitz im besonders wichtigen „Verfassungsausschuß“ führte Heinrich von Brentano, später der erste Bonner Außenminister. Das Plenum nahm das (ebenfalls bescheiden als

---

<sup>11</sup> Zum folgenden sowie zur Vorgeschichte, zur Motivkonstellation und zum Gang der Auseinandersetzung vgl. Heinrich Schneider, Von der „gemeinsamen Verteidigungspolitik“ der EU zur Neuauflage der „Europäischen Verteidigungsgemeinschaft“, in: Erich Reiter (Hrsg.), Jahrbuch für internationale Sicherheitspolitik 2002, Band 1, Hamburg 2002, S. 79-105.

<sup>12</sup> Anfänglich wertete man gerade in Frankreich(!) dieses Argument mit dem Hinweis ab, die politische Linie der EVG würde ihr durch die atlantische Allianz vorgegeben.

<sup>13</sup> Das war bereits ein Kompromiß: De Gasperi wollte eigentlich eine klar bundesstaatliche Verfassungsgebung; das war aber unter den Sechs nicht konsensfähig. Zu de Gasperis EVG-Politik vgl. Ralf Magagnoli, Italien und die Europäische Verteidigungsgemeinschaft, Frankfurt/M. 1999.

<sup>14</sup> Zur Einschätzung vgl. etwa – aus der damaligen Zeit – Rudolf Bindschedler, Rechtsfragen der europäischen Einigung, Basel 1954, S. 332ff; aus späterer Sicht siehe z. B. Wilfried Loth, Entwürfe einer europäischen Verfassung – Eine historische Bilanz, Bonn 2002, S. 14ff.

„Entwurf einer Satzung für die Europäische Gemeinschaft“ bezeichnete) Resultat der Arbeit mit fünfzig Ja- gegen eine Nein-Stimme bei sechs Enthaltungen an.<sup>15</sup>

### 3.2

Was die Verhältnisse in Frankreich betrifft, so sind zwei weitere Hinweise beachtlich. Zum ersten: Am 6. Februar 1952, noch vor der EVG-Vertragsunterzeichnung und dem Zusammentritt der Ad-hoc-Versammlung, hielten die Stabschefs von Armee, Luftwaffe und Marine Verteidigungsminister Jules Moch in einem Memorandum vor, daß eine Europa-Armee das militärische Instrument eines politisch und wirtschaftlich vereinten Europas darstellen und einer europäischen Bundesregierung unterstellt sein müsse.

Zum zweiten: Die einzige Nein-Stimme hatte in der Ad-hoc-Versammlung Michel Debré abgegeben, der politische Paladin de Gaulles (später in der V. Republik Premier und Inhaber verschiedener Ministerämter). Er hatte einen Gegenentwurf vorgelegt – unter der Überschrift „Pakt für eine Union europäischer Staaten“. Er sah klare Kompetenzübertragungen der Staaten an die Union vor, aber auch ein recht bemerkenswertes System an Institutionen und Prozeduren. Wesentliche Strukturzüge gingen über intergouvernementalistische Vorstellungen, wie sie bis heute meist mit dem Gaullismus verbunden werden, weit hinaus.<sup>16</sup> Manches davon

---

<sup>15</sup> Dieses Zahlenverhältnis ist jedoch irreführend, weil 31 Mitglieder anwesend waren, nämlich 15 präsumtive Ja-Stimmer (15 Italiener, 1 Belgier – sie waren kurzfristig zu Abstimmungen heimgerufen worden) sowie 16 präsumtive Nein-Stimmer (zur Hälfte die acht Sozialdemokraten, weil die SPD das Projekt auf Grund der Verknüpfung mit der EVG ebenso wie diese ablehnte; ferner drei französische Gaullisten, je 2 Belgier und Luxemburger, und 1 niederländischer Reformierter).

<sup>16</sup> Die Zuständigkeit der Union sollte sich erstrecken auf

- die Verteidigung der Mitgliedstaaten,
- die Verbesserung der Lebensbedingungen (v. a. im Wohnungs- u. Gesundheitswesen),
- die Entwicklung der Produktion v. a. durch die Beseitigung der Handelshemmnisse, sowie
- für die Vereinheitlichung der Grundzüge des Verwaltungsrechts und der Justizverwaltung.
- Als Steuerungsorgan sollte ein mit Mehrheit entscheidender „Politischer Rat der Union“ fungieren, bestehend aus den Regierungschefs.
- Eine parlamentarische Versammlung sollte aus delegierten nationalen Parlamentariern oder aus direkt gewählten Mitgliedern bestehen.
- Der Bestellungsmodus sollte Sache der Mitgliedstaaten sein.
- Hält eine nationale Regierung oder ein nationales Parlament einen Mehrheitsbeschluß des Politischen Rates als unvereinbar mit dem nationalen Interesse, dann befaßt sie die parlamentarische Versammlung, diese entscheidet letztinstanzlich.
- Verweigert sie dem vom Politischen Rat gebilligten Haushalt die Zustimmung, dann wird der Gehaltung zunächst der des Vorjahres zugrunde gelegt, aber ein Ausschuß der Versammlung erarbeitet einen Alternativentwurf. Findet dieser keine Zustimmung der parlamentarischen Versammlung, dann entscheidet der Politische Rat endgültig über den Jahreshaushalt.
- Die Parlamentarische Versammlung entscheidet über „Zensuranträge“ zum Jahresbericht (der auch Grundzüge des Arbeitsprogramms für das begonnene Jahr enthält), also über Anträge, bestimmte Aktionen des Politischen Rates abzulehnen.
- Wird ein solcher Antrag angenommen, dann bildet die Versammlung einen Ausschuß, der „Empfehlungen“ zur Sache ausarbeitet. Nimmt das Plenum diese an, dann sind sie für den Rat verbindlich.
- Stimmt die Versammlung einem Mißtrauensantrag gegen den Politischen Rat zu, dann berichten hierüber Delegierte der Parlamentarischen Versammlung den mitgliedstaatlichen Parlamenten und legen ihnen einen Empfehlungsentwurf vor.
- Findet dieser in nationalen Parlamenten, die insgesamt die Bevölkerungsmehrheit der Mitgliedstaaten repräsentieren, jeweils mehrheitlich Zustimmung, dann „gilt“ dieser Beschluß für den Politischen Rat „als Gesetz“.
- Fällt der Politische Rat Entscheidungen, die „das Recht des Einzelnen“ berühren, dann muß die Parlamentarische Versammlung vor dem Inkrafttreten damit befaßt werden.

ist, heute betrachtet, erstaunlich – nicht nur, daß der Rat der Regierungschefs verbindliche Beschlüsse generell mit Mehrheit fassen sollte (weswegen andererseits auch eine relativ starke Einspruchsbefugnis der parlamentarischen Versammlung vorgesehen war), sondern z. B. auch die Einbeziehung der mitgliedstaatlichen Parlamente in den Entscheidungsprozeß.

Das entspricht kaum den heute herrschenden Vorstellungen über den Gaullismus,<sup>17</sup> so wie bis heute auch die herrschenden Vorstellungen über Konföderationen wenig mit den Strukturen seinerzeit real existierender Staatenbünde zu tun haben.<sup>18</sup> Die Dominanz eher vereinfachender, manchmal geradezu irreführender Schlagwörter und Einschätzungen, zeigt sich, wenn man weit verbreitete Begriffsverwendungen und angebliche Sichtweisen europapolitischer Akteure genauer betrachtet, immer wieder.

### 3.3

Angesichts des Karlsruher Urteils über den Reformvertrag von Lissabon und im Hinblick auf die dortige Betonung der deutschen „Integrationsverantwortung“ ist die seinerzeitige Position der Bundesrepublik besonders bemerkenswert:

- Das Grundgesetz hatte die Eingliederung in ein Vereintes Europa zum Bestandteil der Staatsräson der Republik erklärt. Als im Parlamentarischen Rat der spätere Grundgesetzartikel 24 auf die Tagesordnung kam, erläuterte dies der Vorsitzende des Hauptausschusses, Carlo Schmid (SPD), als zuständiger Berichterstatter mit dem Hinweis, daß damit „die Entschlossenheit des deutschen Volkes“ zum Ausdruck gebracht werden solle, „aus der nationalstaatlichen Phase seiner Geschichte in die übernationalstaatliche Phase einzutreten.“<sup>19</sup> Was dies für die Ausgestaltung der europäischen Einheit bedeutete, brachte Schmid unmißverständlich auf den Punkt: „Europas muß man schon als Bundesstaat wollen, wenn man ein wirksames Europa will.“<sup>20</sup>
- Genau so sahen das auch nach der Gründung der Bundesrepublik die Inhaber der gesetzgebenden Gewalt: Am 26. Juli 1950 bekannte sich der erste Bundestag zur Schaffung einer

- 
- Verlangt sie Ergänzungen oder Änderungen, dann kann der Rat diese akzeptieren oder ablehnen, so daß das Vorhaben ausgesetzt wird. Fällt im letzteren Fall die Versammlung daraufhin einen Beharrungsbeschluß, muß der Rat nachgeben.
  - Voraussetzung für das Inkrafttreten des Paktes sollte eine (!) Volksabstimmung der Bürger aller Mitgliedstaaten sein. Sieben Jahre danach sollte eine Reform des Paktes eingeleitet und abermals einer Volksabstimmung unterzogen werden.

<sup>17</sup> Wilfried Loth meint a. a. O. 2002, s. o. Anm. 13, S. 14, Debrés Entwurf lasse den von der Ad-hoc-Versammlung mit Mehrheit angenommenen, was die Überwindung des intergouvernementalen Einstimmigkeitsprinzips betrifft, weit hinter sich. Er betont, daß es in der Nachkriegszeit auch direkte Belege für die Bereitschaft de Gaulles zur Beschränkung der nationalen Souveränität gab (ebd., S. 12; siehe auch: Ders., De Gaulle und Europa – Eine Revision, in: Historische Zeitschrift Bd. 253 (1991), S. 629-660). Die Frage, warum de Gaulle später viel restriktivere Positionen vertrat, was die Struktur einer „Staatenunion“ betrifft, ist ein Thema für sich.

<sup>18</sup> Aus der älteren Literatur immer noch lesenswert: Josef L. Kunz, Die Staatenverbindungen (Handbuch des Völkerrechts II/4), Stuttgart 1929, S. 435-484. Vgl. auch Heinrich Schneider, Optionen der politischen Finalität: Föderation – Konföderation – Verfassung, in: Ders. / Mathias Jopp / Uwe Schmalz (Hrsg.), Eine neue deutsche Europapolitik? Bonn 2001, S. 583-66, v. a. 604-637, 665f.; neuerdings Christoph Schönberger, Die Europäische Union als Bund, in: Archiv des öfftl. Rechts, Bd. 129, 2004, S. 81ff.

<sup>19</sup> Parlamentarischer Rat, Stenograph. Bericht über die 2. Plenarsitzung am 8. September 1948, S. 15, rechte Spalte.

<sup>20</sup> Zit. nach Hans-Peter Schwarz, Vom Reich zur Bundesrepublik, Neuwied 1966, S. 574.

„übernationalen Bundesgewalt“, wie ihn der Artikel 24 des Grundgesetzes vorsehe (und nicht etwa nur zulasse). Diese Bundesgewalt solle sich auf allgemeine, unmittelbare und freie Wahlen gründen und über gesetzgebende, ausübende und richterliche Kompetenzen verfügen.<sup>21</sup>

- Der ehemalige Vorsitzende des für die Bundesrepublik verfassunggebenden Parlamentarischen Rates, nun Bundeskanzler, pries in seiner ersten Regierungserklärung 1949 das Grundgesetz wegen eben dieses Artikels 24 als „die fortschrittlichste aller Verfassungen.“<sup>22</sup>
- Als im Frühjahr 1952, in Verbindung mit der EGKS und der EVG das erwähnte Projekt des Verfassungskonventes auf die Agenda kam, erklärte Adenauer dazu klipp und klar: „Ein geeinigtes Europa wäre auch dann ein zwingendes Erfordernis, wenn es überhaupt keine sowjetische Gefahr gäbe. Die europäischen Nationalstaaten haben nur noch eine Vergangenheit, aber keine Zukunft. Das gilt im politischen und wirtschaftlichem, vor allem aber im sozialen Bereich. Kein einzelner europäischer Staat kann aus eigener Kraft seiner Bevölkerung den Lebensstandard sichern, auf den sie einen berechtigten Anspruch hat... Sowohl der Schuman-Plan wie die europäische Verteidigungsgemeinschaft waren immer nur als Vorstufe... eines europäischen Bundesstaates gedacht... Ich glaube..., daß eine europäische Verfassung so schnell wie möglich geschaffen werden müßte.“<sup>23</sup>

Später hat man versucht, das alles mit dem Hinweis abzuwerten, allein die Deutschen seien auf Grund des Verlustes des Nationalstaates (in der Folge des Zusammenbruchs des Dritten Reiches und der Deutschen Teilung) dazu bereit gewesen, im geeinten Europa ersatzweise einen dann aber auch wetterfesten Unterstand zu finden. Diese Logik darf man jedenfalls anzweifeln, denn auch die italienische Kammer gab ein Votum zugunsten des „Bundespaktes“ ab welches dem des deutschen Bundestages, abgesehen vom Verweis auf den GG-Artikel, inhaltlich völlig entsprach.

---

<sup>21</sup> Text u. a. in: Walter Lipgens, 45 Jahre Ringen um die Europäische Verfassung, Bonn 1986, S. 296. Beachtenswert auch die Ausführungen ebd., S. 280ff. über das Zustandekommen dieses Beschlusses.

<sup>22</sup> Deutscher Bundestag, Stenograph. Protokoll der 5. Sitzung, 20. September 1949, S. 22-30.

<sup>23</sup> Adenauer im Gespräch mit Ernst Friedlaender am 5.3.1952, in: Bulletin des Presse- und Informationsamts der Bundesregierung, Ausg. v. 6.3.1952, S. 261ff.

## 4. DAS DEUTSCHE VERSTÄNDNIS VON „INTEGRATIONSVERANTWORTUNG“ –

### EINST UND JETZT

#### 4.1.

Das alles müßte den Karlsruher Richtern als klar verfassungswidrig erscheinen, würden sie sich daran erinnern. Dazu werden sie indessen kaum imstande sein: Andreas Voßkuhle kam 1963 zur Welt; Udo di Fabio 1954 und Paul Kirchhof, der Berichterstatter des Maastricht-Urteils, war 1950 ein siebenjähriger Grundschüler. Aber sie könnten irgendwann damals maßgebliche Grundgesetz-Kommentare gelesen haben.

Ich habe mir die 2. Auflage von Mangoldt / Klein angesehen (erschieden 1957; den Kommentar von Maunz-Dürig gab es erst später).<sup>24</sup> Artikel 24 wurde so ausgelegt, daß erstens die „Übertragung von Hoheitsrechten“ eine echte Abtretung<sup>25</sup> (und nicht nur eine gepoolte Ausübung von Hoheitsrechten der Mitgliedstaaten) vorsehe, und daß zweitens eine solche Abtretung nur eines einfachen Bundesgesetzes bedürfe.<sup>26</sup> Wenn, wie in Verbindung damit betont wurde, das Dogma von der Unteilbarkeit der Staatsgewalt durchbrochen sei (und also auch die These der Unveräußerlichkeit staatlicher Hoheitsrechte nicht mehr aufrechterhalten werde),<sup>27</sup> ergibt sich daraus, daß nicht etwa die ganze Staatsgewalt an einen Herrschaftsverband abgetreten werden darf, der über die Kompetenz-Kompetenz verfügen würde, also ein (in der Konsequenz unitarischer) Bundesstaat wäre.

Daß jenes „geeinte Europa“, in das sich Deutschlands eingliedern sollte, am Ende eine rechtliche Grundordnung haben sollte, die den Prinzipien des Grundgesetzes entspräche (und, einer später geprägten Formel gemäß, damit auch den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der beteiligten Staaten), stand außer Zweifel.

Eine Gegenprobe bietet der Blick in den ersten deutschsprachigen, maßgeblichen Kommentar zum EWG-Vertrag: Die Zukunftsperspektive ist offen, aber die Autoren schätzen sie als föderal ein.<sup>28</sup>

Nicht nur integrationsfreundliche Politiker sahen das so. Konrad Adenauers völkerrechtlicher Vertrauensmann, Ulrich Scheuner, sprach den Gemeinschaften noch Mitte der sechziger Jahre eine „präföderale Natur“ zu;<sup>29</sup> der „unvollendete Bundesstaat“ als Buchtitel des integrationspolitischen Paladins des Kanzlers wurde schon erwähnt. Nicht nur engagierte

---

<sup>24</sup> Hermann von Mangoldt / Friedrich Klein, Das Bonner Grundgesetz, Berlin / Frankfurt/Main 21957, Bd. I, S. 655ff.

<sup>25</sup> Ebd. v. a. S. 665.

<sup>26</sup> Ebd. v a. S. 662.

<sup>27</sup> Ebd. S. 665.

<sup>28</sup> Ernst Wohlfahrt / Ulrich Everling / Hans-Joachim Glaesner / Rudolf Sprung, Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, Kommentar zum Vertrag, Berlin 1960.

<sup>29</sup> Ulrich Scheuner, Diskussionsbeitrag, zum Thema „Bewahrung und Veränderung demokratischer und rechtsstatalischer Verfassungsstrukturen in den internationalen Gemeinschaften“, in: VVDStRL, Heft 23, Berlin 1966, S. 106ff., hier S. 109.

Europarechtler, auch reputierliche Staatsrechtslehrer betonen den „originären“ Charakter der Gemeinschaftsgewalt.

So wurde „Integrationsverantwortung“ jahrzehntelang verstanden, und dieses Verständnis entsprach dem der politischen Weichensteller und Verantwortungsträger – und zwar aller demokratischer Richtungen. Die Spitzenpolitiker der demokratischen Parteien und Gewerkschaften bekannten sich – wie viele ihrer Kollegen in den anderen an der Integration beteiligten Staaten – durch die engagierte Mitarbeit an dem von Jean Monnet 1956 gegründeten, zwanzig Jahre lang effektiv arbeitenden „Aktionskomitee für die Vereinigten Staaten von Europa“ zu diesem Projekt. Hätte jemand damals behauptet, dies liefe darauf hinaus, das Grundgesetz aus den Angeln zu heben oder auf den Untergang der deutschen Staatlichkeit hinzuarbeiten, dann hätte man darüber den Kopf geschüttelt.

Das alles gehört in diesem illustren Kreis zum geläufigen Bildungswissen. Aber die Rückerinnerung lohnt sich, um das Ausmaß der Kluft deutlich zu machen, die zwischen den herrschenden Lehren von heute und von damals besteht. Einige exemplarische Andeutungen mögen das im folgenden belegen.

#### 4.2.

Im Karlsruher Lissabon-Urteil wird drei Dutzend Mal die Souveränität der Mitgliedstaaten affirmativ geltend gemacht.

Gut fünfzig Jahre zuvor hingegen erklärte Gerhard Leibholz, eines der damals angesehensten und einflußreichsten Mitglieder des Gerichts, „daß das Festhalten an der traditionellen nationalstaatlichen Souveränität in der völkerrechtlichen Theorie und Praxis als ein Anachronismus und eine Verhärtung unseres Lebens erscheint, die mehr einem politischen Steinzeitalter als den revolutionären Forderungen unserer Zeit gerecht wird.“<sup>30</sup>

#### 4.3

Anfang der siebziger Jahre fand auf der Basis des Werner-Planes der erste Anlauf zur Schaffung der Wirtschafts- und Währungsunion statt. Das war eine Angelegenheit für wenige aktiv Beteiligte – bis der sogenannte „uneigentliche Rat“ (die im Rat vereinigten Vertreter der Mitgliedstaaten) am 9. Februar 1971 den staunenden Europäern folgendes verkündete:<sup>31</sup>

---

<sup>30</sup> Gerhard Leibholz, Die Zukunft der nationalstaatlichen Souveränität im 20. Jahrhundert, in: „Universitas“. 5/1958, 449ff, 458.)

<sup>31</sup> Text z. B. im Europa-Archiv 6/1971, S. 139ff.

- Bekanntlich hätten die Staats- und Regierungschefs die Wirtschafts- und Währungsunion als unwiderrufliches Unternehmen beschlossen. Nunmehr würden die nötigen Maßnahmen festgelegt,
- und zwar entweder auf Grund der geltenden Vertragsbestimmungen, auf Grund von Art. 235 (das war der spätere Art. 308), oder auf Grund von Art. 236 (also im Wege der Vertragsänderung).
- In der WWU werden die wichtigsten wirtschaftspolitischen Entscheidungen auf EG-Ebene getroffen; das erfordere entsprechende Kompetenzübertragungen auf die Gemeinschaftsebene.
- Auf dieser nämlich würden jene Margen der Haushaltspolitik festgelegt, die für die Eckwerte der öffentlichen Gesamthaushalte (v. a. die der Mitgliedstaaten!) verbindlich sind, nämlich die Volumina, die Größe der Salden und die Art der Finanzierung und Verwendung.
- Die entsprechende Gemeinschaftspolitik unterliegt der Kontrolle des Europäischen Parlamentes.

Tatsächlich wäre im Zuge des Umsetzungsprozesses der Löwenanteil der *authoritative allocation of values* in die Hände von Gemeinschaftsorganen übergegangen.<sup>32</sup> Das heißt: Eine Art De-facto-Föderation wäre entstanden. In Frankreich meinte man, das politische System sollte staatenbündisch sein – aber das sah man in Bonn anders: Der damalige Ministerialdirigent Hans Tietmeyer wurde nicht müde zu betonen, daß eine bloße Konföderation dazu nicht ausreichen würde. Das Projekt könne nur gelingen, wenn das verantwortliche Entscheidungsorgan stark genug sei, eine kohärente Wirtschaftspolitik – aus deutscher Sicht eine marktwirtschaftlich orientierte und der Währungsstabilität dienliche – auch gegen Widerstreben mitgliedstaatlicher Regierungen nachhaltig durchzusetzen, was Supranationalität erfordere.<sup>33</sup>

Tempora mutantur. Jüngst erklärten die Karlsruher Richter in ihrem Lissabon-Urteil:

- Die fiskalischen Grundentscheidungen über Einnahmen und Ausgaben der öffentlichen Hand (einschließlich der Kreditaufnahme) müssen in der Hand der demokratischen Organe der Mitgliedstaaten bleiben.<sup>34</sup>
- Eine Supranationalisierung der Entscheidung über die den Bürgern abzuverlangenden Abgaben in wesentlichem Umfang würde die „demokratische Selbstgestaltungsfähigkeit eines Verfassungsstaates“ beeinträchtigen, weil dadurch das Demokratieprinzip

---

<sup>32</sup> Das war der Hintergrund von Delors' späterem, oft diskutiertem Diktum, nach der Vollendung des Binnenmarkts würden 80% der wirtschafts- und u. U. auch sozialpolitischen Entscheidungen auf Gemeinschaftsebene getroffen. Verständlich wurde das, wenn man mitbedenkt, daß nach damals herrschender Brüsseler Doktrin ein Binnenmarkt der Stabilisierung durch eine Wirtschafts- und Währungsunion bedarf.

<sup>33</sup> Vgl. z. B. Hans Tietmeyer, Europäische Wirtschafts- und Währungsunion – eine politische Herausforderung, in: Europa-Archiv 12/1971, S. 409-420. Im letzten Abschnitt zitiert der Autor zustimmend eine These sowjetischer Autoren aus dem Jahre 1969: „Nur eine supranationale Gewalt könnte (in der EWG) einem gemeinsamen Währungssystem die nötige Kraft und Autorität geben.“

<sup>34</sup> Urteil d. BVerfG 2/08 vom 30.06.2009, Abs. 249, 252.

und das Wahlrecht zum Bundestag „in seinem substantiellen Bestimmungsgehalt“ verletzt würde.<sup>35</sup>

Damals galt hingegen die „Supranationalisierung“ der Budgethoheit nicht nur als mit dem Fortbestand der Bundesrepublik vereinbar, man sah auch den Weg dazu als erstaunlich einfach an. Ich habe noch im Ohr, wie Claus Dieter Ehlermann (damals Brüsseler Chefjurist) in Bonn, von Zweifeln unangefochten erklärte: Wir brauchen nur eine einzige Vertragsänderung: eine Stärkung der Kompetenzen des Europäischen Parlamentes, nämlich zur demokratischen Legitimation der gemeinschaftlichen Politik. Alles andere ist mit dem 235 zu machen.<sup>36</sup>

In Ulrich Everlings Augen ging Ehlermann zu weit. Aber kein Diskussionspartner bezweifelte, daß das Vorhaben durch Artikel 24 GG gedeckt sei; erst recht sah niemand darin den Untergang der Bundesrepublik oder ein Verschern ihrer Verfassungsidentität.

#### 4.4.

Der deutsche Bundeskanzler Willy Brandt hatte damals für die Ergänzung der WWU durch eine „Sozialunion“ plädiert, um der gesellschaftspolitischen Balance willen – das WWU-Projekt hielt er, wie viele sozialdemokratische oder sozialistische Politiker, für gesellschaftspolitisch unausgewogen. Was das für die vertikale Kompetenzaufteilung, für die *authoritative allocation of values* zwischen Gemeinschaft und Mitgliedstaaten bedeuten sollte, blieb offen. Aus der Sache wurde nicht das, was Brandt sich gewünscht hatte; dies hätte nämlich das ordnungspolitische EG-System über die ohnehin in Richtung WWU beschlossene, sehr erhebliche Vertiefung hinaus revolutioniert.

Hingegen erklärten die Karlsruher Richter im Lissabon-Urteil, daß die deutschen „verfassungsrechtlichen Vorgaben für eine Sozialintegration oder eine Sozialunion „deutlich be-

---

<sup>35</sup> Ebd. Abs. 256.

<sup>36</sup> Ehlermann in einer vom Institut für Europäische Politik in Bonn veranstalteten Diskussion. Er ging davon aus, daß das mit dem EWG-Vertrag vorgegebene „Integrationsprogramm“ konsequenterweise auch die Einführung der WWU umfaßt, weil nur damit die erwartbaren Zerreißproben für den Binnenmarkt bewältigt werden können. Überdies erforderte die WWU zu ihrer Konsolidierung nach Brüsseler (und deutscher) Lehre die „politische Union“. Daß diese strukturell über eine bloße Konföderation hinausgehen müsse, das entsprach der herrschenden Brüsseler Lehre, für die sich, wie oben in Anm. 32 erwähnt, u. a. auch Hans Tietmeyer stark machte.

Unüblich war diese Sicht nicht. Die Wendung „im Rahmen des Gemeinsamen Marktes“ als Erfordernis für die Inanspruchnahme des Art. 235 ist noch viel später so weit ausgelegt worden, daß auch eine gemeinsame Wirtschaftspolitik und das dazu erforderliche politisch-institutionelle System als in das Projekt des Gemeinsamen Marktes eingeschlossen betrachtet wurde. Vertreten wurde auch die Auffassung, daß die erwähnte Wendung lediglich absichern solle, daß auf der Basis von Art. 235 zu treffende Maßnahmen „keine Funktionsbeeinträchtigung des Gemeinsamen Marktes“ nach sich ziehen dürfe; siehe z. B. Daniela Winkler, Art. 308 EGV, in: Eberard Grabitz / Meinrad Hilf / Martin Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, (EL 34, Jänner 2008), RdNr. 72-78. Ein signifikantes Beispiel dafür, wie sehr die Inanspruchnahme über rein marktpolitische Angelegenheiten hinausgehen kann, stellt die „Terrorabwehr“ dar (Daniela Winkler ebd., RdNr. 124f.)

grenzt“ seien; die sozialpolitisch wesentlichen Entscheidungen müßten „in eigener Verantwortung der deutschen Gesetzgebungsorgane getroffen werden“.<sup>37</sup>

Trat Willy Brandt also für eine Europapolitik ein, die in der heutigen Sicht des Bundesverfassungsgerichts die Ordnung des Grundgesetzes aus den Angeln heben sollte?

#### 4.5.

Das tat er offenkundig – nicht nur im Engagement für die „Sozialunion“. Einige Jahre später rief eben jener deutsche Kanzler, der sein Amt unter dem Motto „Mehr Demokratie wagen!“ angetreten hatte, das Europäische Parlament dazu auf, „Machtproben zu wagen“, nämlich im Ringen mit den Regierungen um die Vertiefung der Integration. Es habe die „Chance“ und die „Pflicht, jene Kompetenzen zu schaffen, die – für die Gebiete gemeinsamer Verantwortung – eine europäische Regierung braucht. Es wird sich darum als permanente Konstituante Europas verstehen müssen.“<sup>38</sup>

Offenkundig hatte Brandt etwas andere Vorstellungen über die Position und das Wirken des Europäischen Parlamentes und über das Verhältnis von nationaler und supranationaler Demokratie als der Zweite Senat in Karlsruhe heute. Dort wurde ja die Botschaft verkündet: So lange das Grundgesetz gilt, könne das Europäische Parlament nicht berufen sein, „politische Leitentscheidungen zu treffen“ – es bleibe ihm versagt, so zu agieren, „daß eine Richtungsentscheidung europäischer Wähler politisch bestimmend zur Wirkung gelangen könnte.“<sup>39</sup>

Diese These hängt offenbar damit zusammen, daß der Senat die Europäische Union als einen „Verbund souveräner Staaten mit ausgeprägten Zügen exekutiver und gouvernementaler Zusammenarbeit“ betrachtet, dessen Aufbau nicht „staatsanalog ausgestaltet“, also nicht mit einem föderalen Regierungssystem samt parlamentarischer Gesetzgebung und Kontrolle ausgestattet sein kann.<sup>40</sup>

---

<sup>37</sup> Urteil d. BVerfG 2/08 vom 30.06.2009, Abs. 258.

<sup>38</sup> Rede Willy Brandts am 6.2.1976 in Brüssel, zit. nach Walter Lippens a. a. O. 1986, s. o. Anm. 17, S. 620)

<sup>39</sup> Die Zitate wurden von Journalisten und auch vom Kläger Peter Gauweiler MdB. dem Urteil selbst zugeschrieben, es findet sich tatsächlich in der Pressemitteilung Nr. 72/2009 der Pressestelle:

<http://bundesverfassungsgericht.de/pressemitteilungen/bvg09-072.html>

Daß man im Bonner Kanzleramt noch wenige Monate vor der Unterzeichnung des Maastrichter Vertragswerkes von diesem eine Weichenstellung erwartete, die den Finalitätsvorstellungen der Frühzeit entsprach, wird in einem unten in Anm. 149 wiedergegebenen Zitat belegt.

<sup>40</sup> Urteil d. BVerfG 2/08 vom 30.06.2009, Abs. 262, 272.

## 5. ZUM INTEGRATIONSVERSTÄNDNIS DES BUNDESVERFASSUNGSGERICHTES

All das wurde nicht referiert, um den damaligen Politikern und Rechtsgelehrten vorzuhalten, sie hätten sich einem verfehlten Verständnis von „Integrationsverantwortung“, geprägt durch eine Geringschätzung nationaler Interessen oder gar Sanktuarien, verschrieben – wohingegen ihre Nachfahren es doch im europapolitischen Denken „so herrlich weit gebracht“ hätten. Umgekehrt geht es auch nicht um eine Schelte von heute in Karlsruhe oder anderswo verbreiteten, ganz anders klingenden Lehren, im Gegensatz zu denen sich die Gründerväter der Unabweisbarkeit der europäischen Einigung verantwortungsvoller bewußt gewesen wären als ihre heutigen Nachfahren. Es soll lediglich der Kontrast zwischen den damaligen und den heutigen Sichtweisen und Einstellungen über das integrationspolitisch Gebotene, Zulässige oder Verbotene vor Augen geführt werden.

Aufgabe dieses Referates kann es auch nicht sein, das Karlsruher Lissabon-Urteil im Ganzen zu kommentieren.<sup>41</sup> Dennoch werden hier einige wenige Hinweise zu einem Aspekt der Sache unterbreitet, der im Rahmen der Erläuterungen zum jetzt aufgerufenen Tagesordnungspunkt der Beiratssitzung ausdrücklich angesprochen wird: was es nämlich mit der „Forderung nach einer ausreichenden demokratischen Mitbestimmung der EU-Bürger in Integrationsfragen“ für eine Bewandnis habe.<sup>42</sup>

Ganz offenkundig entsprach den referierten föderalen Finalitätsvorstellungen der EG-Gründerzeit das Leitbild eines gemeinschaftlichen Regierungssystems mit einem direkt gewählten Parlament; es mag dahingestellt bleiben, ob für die europäische Bundesebene eher ein parlamentarisches, ein präsidentielles oder ein anderes Regierungssystem in Aussicht genommen wurde.<sup>43</sup>

Oft ist betont worden, der föderale Charakter der relativ endgültig verfaßten Union werde dem Konkordanzprinzip stärker Rechnung tragen müssen als das parlamentarische Regierungssystem eines Nationalstaates, in dem der Respekt vor den verfaßten Gliedern – selbst

---

<sup>41</sup> Deswegen regte der Sprecher auch an, daß den Beiratsmitgliedern der Text eines entsprechenden Beitrags zur Verfügung gestellt wird, der inzwischen im Druck erschienen ist: Peter-Christian Müller-Graff, Das Karlsruher Lissabon-Urteil: Bedingungen, Grenzen, Orakel und integrative Optionen, in: *Integration*, 4/2009, S. 331-360.

<sup>42</sup> BMeiA-AT.8.14.01/0003-I.4/2009 vom 30. September 2009, S. 2 (Tagesordnung Ziff. 1.a.).

<sup>43</sup> Das Bundesverfassungsgericht statuiert in Absatz 269 des Lissabon-Urteils, die „praktischen Ausprägungen“ der Demokratie würden die grundlegenden Vorgaben „entweder nur in einem parlamentarischen Repräsentationsorgan mit der dann dort wahrgenommenen Aufgabe der Regierungsbildung... oder in einem Präsidialsystem...“ konkretisieren. Demgegenüber hat Karl Löwenstein, *Verfassungslehre*, dt. Tübingen 1959 (ein Werk, auf das die Richter im nämlichen Urteilsabsatz selbst hinweisen) dargelegt, daß parlamentarisches und präsidentielles System nur zwei von sechs unterschiedlich gestalteten und funktionierenden Typen konstitutionell-demokratischer Regierungssysteme sind. Das ist im Blick auf die Ausgestaltung der Union von besonderem Interesse, weil die Balancierung zwischen verschiedenen Mustern der verbindlichen Willensbildung in einer multinationalen Föderation anderen Bedingungen genügen muß als in einem föderal gestalteten Nationalstaat; vgl. dazu – abermals aus der hier in Erinnerung gebrachten Zeit – etwa: Heinrich Schneider, *Politische Willensbildung in der Europäischen Gemeinschaft – Zum Erfordernis eines „System of Government“*, in: *Europa-Archiv* 19/1972, S. 653-662; Heinrich Schneider / Wolfgang Wessels, *Europäische Union 1980: Fragen und Thesen im Hinblick auf den Tindemans-Bericht zur Europäischen Union*, Bonn 1975, S. 23ff. sowie die Exkurse ebd. S. 37-40.

wenn diese, wie im Fall der Bundesrepublik, „Freistaaten“ heißen können – der Möglichkeiten der Majorisierung weniger massive Grenzen setzen muß. Wann immer für die künftige föderale EU ein Zweikammersystem erwogen wurde stand außer Zweifel, daß die „Staatenkammer“ eine stärkere Position erhalten müsse als etwa der Bundesrat im deutschen Regierungssystem.<sup>44</sup>

Überhaupt wurde nicht einfach unterstellt, daß sich die demokratische Legitimität einer föderalen Union schlichtweg durch die Einführung eines supranationalen parlamentarischen Regierungssystems sichern ließe. Dennoch traten Verfechter der Integrationsvertiefung seit langem für die Stärkung des Europäischen Parlamentes ein. Die Integrationsverträge trugen dem immer wieder Rechnung.

Diese Tendenz scheint dem Bundesverfassungsgericht nicht – oder nicht mehr – geheuer zu sein.<sup>45</sup>

Dazu argumentiert es freilich keineswegs eindeutig und schlüssig. Im Hinblick darauf, daß der Vertrag von Lissabon den Unionsbürgern ein „Recht auf Teilhabe am demokratischen Leben der Europäischen Union“ zuspricht, erklärt es: Eben damit werde ein „notwendig bestehender Strukturzusammenhang zwischen bürgerschaftlichem Gemeinwesen und hoheitlicher Gewalt“ betont.<sup>46</sup>

Zunächst klingt diese Wendung etwas kryptisch. Mit dem „bürgerschaftlichen Gemeinwesen“ mag die Union selbst gemeint sein (oder etwa der Gesamtzusammenhang von Union, Staaten, Völkern und Bürgern?). Die Aussage klingt außerdem so, als könnte man „bürgerschaftliches Gemeinwesen“ und „hoheitliche Gewalt“ einerseits einander gegenüberstellen (*cum grano salis* wie Gesellschaft und Staat, Genossenschaft und Herrschaft, *civil society* und *government*), wobei aber andererseits zwischen den beiden Komponenten ein Strukturzusammenhang besteht, sodaß sie ein Ganzes bilden. Der Ausdruck „bürgerschaftliches Gemeinwesen“ legt hingegen die Gleichsetzung oder zumindest die Assoziation mit *polity* (oder *civitas* bzw. *res publica*) nahe. Ein Gemeinwesen ist im deutschsprachigen Gebrauch keineswegs eine recht-

---

<sup>44</sup> Was die Regierung betrifft, meinte selbst ein so überzeugter Föderalist wie Walter Hallstein: „Auf die... Frage, ob die Kommission oder der Rat der ‚Ansatz‘ zur europäischen Regierung sei, wird man... antworten müssen: beide“: Walter Hallstein, Die Europäische Gemeinschaft, Düsseldorf und Wien 1979 (= die 5. Auflage des erst unter dem Titel „Der unvollendete Bundesstaat“ erschienenen Buches), S. 454.

<sup>45</sup> Die Verfasser des Maastricht-Urteils konnten sich noch vorstellen, daß sich im komplementären Miteinander zwischen primärer (über die demokratischen Verantwortungszusammenhänge der Mitgliedstaaten vermittelter) und sekundärer (vom Europäischen Parlament vermittelter) Legitimation der Europapolitik die Gewichte ein weiteres Stück auf die (immer noch schwächere) genuin-europäischen Säule verlagern werden; s. dazu statt vieler: Werner Kaufmann-Bühler, Deutsche Europapolitik nach dem Karlsruher Urteil: Möglichkeiten und Hemmnisse, in: *integration* 1/1993, S. 1-11, hier S. 2.

<sup>46</sup> Urteil des BVerfG 2/08 vom 30.06.2009, Abs. 348.

lich oder politisch ungeordnete Vielheit von Individuen (oder auch Gruppen), dem eine organisierte Hoheitsgewalt als ein Aliud gegenüberstehen würde.<sup>47</sup>

Die Aussage scheint wohl (auch?) darauf abzustellen, daß dann, wenn hoheitliche Gewalt nur als demokratisch legitimierte akzeptabel ist, auch die Unionsgewalt eine demokratische Basis bzw. einen demokratischen Charakter haben muß, d. h. die eines Gemeinwesens ist – etwa eines Gemeinwesens der Unionsbürger? Zugleich wehrt das Gericht jedoch vehement die Vorstellung ab, die demokratische Legitimation der Unionsgewalt sollte (oder auch nur: könnte) ähnlich ausgestaltet sein wie die einer Staatsgewalt.

Lapidar wird im Urteil „das Recht der Bürger, in Freiheit und Gleichheit durch Wahlen und Abstimmungen öffentliche Gewalt personell und sachlich zu bestimmen“, als „der elementare Bestandteil...“ (im Singular!) „...des Demokratieprinzips“ bezeichnet.<sup>48</sup>

Im deutschen Staat sei die Funktion der Parlamentswahl nicht nur die Legitimation der Herrschaft, sondern auch eine dirigierende Einflußnahme auf deren Ausübung, weil die Wähler durch ihre Stimmabgabe für oder gegen Kandidaten und Parteien Entscheidungen zugunsten oder zuungunsten „unterschiedlicher politischer Vorschläge“ fällen.<sup>49</sup> In der Wahl von Volksvertretern oder von Organwaltern für Spitzenämter müsse „ein... Mehrheitswille artikuliert und aus der Wahl heraus politische Richtungsentscheidungen herbeigeführt werden können.“<sup>50</sup> Man muß wohl daraus folgern: Wenn das nicht der Fall sei, verlieren Wahlen und Abstimmungen ihren essentiellen, die Demokratie realisierenden Sinn.

Übrigens gilt das nicht nur für die deutsche Bundesebene; es gibt keinen Grund, die Funktion z. B. von Landtagswahlen in einem Bundesstaat anders zu bestimmen; auch der Freistaat Bayern und das Land Nordrhein-Westfalen sind in diesem Sinn demokratische Gemeinwesen, wiewohl niemand ihnen Souveränität zuspricht. Demokratie, und gerade auch parlamentarische, setzt nicht die Souveränität des jeweiligen politischen Verbandes voraus. Umgekehrt beeinträchtigt die wichtige Rolle des Bundesrates als ein „länder-intergouvernemental“ zusammengesetztes Bundesorgan im System der Bundesgesetzgebung nicht den demokratischen Charakter der deutschen Bundesstaatsgewalt und ihrer Ausübung. Eben dies soll hingegen, wenn es um die Wahl des Europäischen Parlamentes und um dessen Befugnisausstattung geht, nicht so sein dürfen.<sup>51</sup>

---

<sup>47</sup> Siehe knapp und prägnant den Artikel „Gemeinwesen“ von Alfred Voigt, in: Joachim Ritter (Hrsg.), *Historisches Wörterbuch der Philosophie*, Bd. 3, Basel / Darmstadt 1974, Sp. 247-248; vgl. auch die zahlreichen Hinweise in: *Geschichtliche Grundbegriffe*, hrsg. von Otto Brunner / Werner Conze / Reinhart Koselleck, Stuttgart 1997-1997 (nachgewiesen im Sachregister, Bd. 8,1, S. 413-414).

<sup>48</sup> Urteil d. BVerfG 2/08 vom 30.06.2009, Abs. 211.

<sup>49</sup> Ebd. Abs. 174. Siehe auch ebd. Abs. 175: „Der Wahlakt verlöre seinen Sinn, wenn das gewählte Staatsorgan nicht über ein hinreichendes Maß an Aufgaben und Befugnissen verfügte, in denen die legitimierte Handlungsmacht wirken kann.“

<sup>50</sup> Ebd. Abs. 213.

<sup>51</sup> Siehe oben die mit Anm. 37 belegten Passagen des Urteils.

Wird aber der Wahl zum Europäischen Parlament eben damit nicht ihre Bedeutung genommen? Man könnte meinen: Gelten die Aussagen des Bundesverfassungsgerichts, dann verkommt sie zu einem für die politische Richtungsbestimmung weitgehend irrelevanten Bekenntnisritual<sup>52</sup>, das – weil es dem Willen der Wählerinnen und Wähler nicht effektiv politisches Entscheidungsgewicht für zumindest einen mitbestimmenden Anteil an der Richtungsbestimmung der Politik<sup>53</sup> verleiht – auch keine wirkliche Legitimationskraft entwickeln kann.

Was sonst von der „Teilnahme der Bürger am demokratischen Leben der Union“ (Art. 10 Abs 3 des Lissabon-Vertrages) übrig bleibt, wenn man von der Wahl des Europäischen Parlamentes absieht, mag akzeptanzförderlich sein und den Organen sachverständige Informationen verschaffen – demokratischer macht es die Union nicht.<sup>54</sup>

Wenn das Urteil erklärt, die Ausgestaltung der EU müsse nicht nur „in Art und Umfang der Übertragung von Hoheitsrechten“, sondern auch „in der organisatorischen und verfahrensrechtlichen Ausgestaltung der autonom handelnden Unionsgewalt demokratischen Grundsätzen entsprechen“<sup>55</sup>, so fragt man sich: Wie kann das bewerkstelligt werden? Etwa schlichtweg dadurch, daß jene Akteure, die die „exekutive und gouvernementale Zusammenarbeit“ betreiben, so an die kurze Leine heimischer gesetzgebende Parlamentswillensbildung gefesselt werden, wie es das Gericht im Blick auf die deutschen „Begleitgesetze“ verlangt? Die konkrete Folge ist dann womöglich, daß die derart in ihrer kreativen und konstruktiven Mitwirkung an Verhandlungen behinderten, weil zur Starre verhaltenen „Ratsmandatare“ ein Handicap auferlegt bekommen, das die effektive Vertretung der „nationalen Interessen“ in einem dynamischen Verhandlungsprozeß eigentlich erschwert, und nicht fördert. Das gilt vor allem für

<sup>52</sup> Vgl. Heinrich Schneider, Zwischen ‚Policy Determination‘ und ‚Bekenntnisritual‘ – Anmerkungen zum EP-Wahlkampf und zu seinem Ergebnis in Österreich, in: *integration* 3/2009, S. 210-230.

<sup>53</sup> Davon, daß allein durch die Parlamentswahlen die Bestellung der Träger der Herrschaftsverantwortung und die politische Richtungsbestimmung gesteuert wird, kann man schon deswegen nicht ausgehen, weil erstens im Fall von Mehrparteiensystemen die Wählerentscheidung oft durch das Ergebnis von Koalitionsverhandlungen überlagert wird, und weil, zweitens, in manchenkonstitutionell-demokratischen Regierungssystemen die entsprechenden Entscheidungen auch noch durch eine (ebenfalls „demokratische“) Direktwahl eines Spitzenamtsträgers (Staatsoberhaupt, Präsident u. ä.) mitbestimmt werden. In bundesstaatlichen Systemen wird, drittens, der Prozeß der „policy determination“ durch die Mitwirkung der Länder bzw. ihrer Organe zusätzlich modifiziert.

<sup>54</sup> Der Vertrag bestimmt im Titel „über die demokratischen Grundsätze“ der Union (Art. 9-12), nach dem Verweis auf die zugrunde liegende „repräsentative Demokratie“ zuvörderst, daß die Unionsbürger/-innen im Europäischen Parlament unmittelbar vertreten sind, was offenbar der europapolitischen Willensbildung dienen soll, denn „politische Parteien auf europäischer Ebene“ sollen „zum Ausdruck des Willens der Bürgerinnen und Bürger der Union beitragen.“ Daß transnationale Parteien diese Funktion in erster Linie durch ihre Fraktionen im EP erfüllen ist offenkundig.

Erst in zweiter Linie bestimmt der Vertrag, daß die Unionsbürger/-innen auch dadurch am Leben der Union teilnehmen (können), daß sie und ihre Organisationen – wie es das Karlsruher Urteil in seinem Absatz 272 formuliert – die Möglichkeit zur „deliberativen Teilnahme an Erörterungen der politischen Entscheidungsorgane“ haben. Ebendort wird aber betont, daß dies „den auf Wahlen und Abstimmungen zurück gehenden Legitimationszusammenhang nicht ersetzen“ kann.

Im übrigen ist die Einholung von Meinungen und Ratschlägen seit jeher ein Verfahren, das auch im Rahmen von ganz und gar nicht demokratischen Herrschaftsverbänden praktiziert wird, und zwar einen despotischen Charakter solcher Systeme etwas mildern, sie aber nicht „demokratisch“ (oder auch nur, sozusagen, halb- oder vierteldemokratisch) macht. Eine responsiv agierende, die Beherrschten der Kommunikation würdigende Diktatur ist keine Demokratie.

<sup>55</sup> Abs. 244 des Urteils.

kleinere (und mittlere) Mitgliedstaaten; die großen haben größere Chancen, eine mehrheitsfähige Koalition im Rat zustande zu bringen, wenn ihre Vertreter erklären: hier stehe ich, ich kann nicht anders, dann können die Partner nicht ohne weiteres darüber hinweggehen.<sup>56</sup>

Der „Strukturzusammenhang zwischen bürgerschaftlichem Gemeinwesen und hoheitlicher Gewalt“ ist also, legt man die Sicht des Urteils zugrunde, nicht nur eine sprachlich etwas rätselhaft Formel, sondern auch eine einigermaßen unklare Sache. Womöglich gehört gerade diese zu jenen Passagen des Urteils, über die ein kompetenter deutscher Sachkenner gemeint hat, sie seien vielleicht bewußt unklar gehalten.<sup>57</sup>

Ein Verständnis des besagten „Strukturzusammenhangs“ derart, daß die EU als „Union von Bürgern“ (nicht nur von Staaten) begriffen wird, wollen die Verfasser des Urteils offenkundig nicht.<sup>58</sup>

Aus der dezidierten Ablehnung einer Befugnis des Europäischen Parlamentes, maßgeblich auf die Richtung der Europapolitik Einfluß zu nehmen, versuchen sie eine Tugend zu machen, indem sie behaupten: „Die Europäische Union entspricht demokratischen Grundsätzen, weil sie... gerade nicht staatsanalog aufgebaut ist.“<sup>59</sup> Nicht nur aufs erste klingt diese Aussage paradox; voll wird ihre Seltsamkeit erst dann sichtbar, wenn die oben zitierten apodiktischen Aussagen über das elementare Grunderfordernis der Demokratie daneben gehalten werden.

Das scheinbar Befremdliche wird nur verständlich, wenn man die Überzeugung der urteilenden Richter zugrunde legt, „Demokratie“ könne es eigentlich nur in souveränen Nationalstaaten geben, oder aber in einem über Kompetenz-Kompetenz verfügenden europäischen Bundesstaat. Erstens fehlen für einen solchen aber zufolge des Maastricht-Urteils essentielle Voraussetzungen (das Gericht argumentiert im Sinne der „No-demos-These“), und zweitens wäre er nur bei der Abdankung der Mitgliedstaaten von ihrer Staatlichkeit vorstellbar wäre. Ein solcher Vorgang müßte aber einen revolutionären Charakter haben, weil er von einer staatskonstituierenden verfassunggebenden Gewalt bewirkt werden könnte, deren Einsetzung aber die Verfassungsorgane der Bundesrepublik nie und nimmer ihre Zustimmung geben dürften, weil das ihre Kompetenz überschreitet.

---

<sup>56</sup> In der gemeinsamen Anhörung der Ausschüsse des Deutschen Bundestages und des Bundesrates für die Angelegenheiten der Europäischen Union am 26. und 27. August 2009 wurde vermerkt, daß in Österreich die Bindung der Regierung an eine Stellungnahme des Nationalrats vorgesehen ist, daß dies aber nur wenig genutzt würde, „weil die Österreicher sehr schnell verstanden haben, daß sie sich durch eine Bindung schwächen“ (so Armin von Bogdandy, Protokoll Nr. 90 des Bundestagsausschusses, S. 91). In Dänemark hat die Regierung die Verhandlungen auf der Grundlage einer parlamentarischen Stellungnahme zu führen (deren rechtliche Bindungswirkung ungeklärt ist). Aber dazu wurde in der Anhörung auch hervorgehoben: „Dänemark hat keinen Einfluß in der Europäischen Union, weil es durch die dort angewandte Methode verhandlungsunfähig ist.“ (Elmar Brok, MdEP, im eben angegebenen Protokoll, S. 114).

<sup>57</sup> So Christian Callies in der erwähnten Anhörung der Europausschüsse von Bundestag und Bundesrat, siehe abermals das Protokoll, S. 115.

<sup>58</sup> In Abs. 287 des Urteils heißt es: „Als Verbund souveräner Staaten befindet sich die EU in einem Selbstwiderspruch zu der Grundlage ihrer Selbstverständnisses als Bürgerunion.“

<sup>59</sup> So in Absatz 278 des Urteils.

Dieser dem Urteil zugrunde liegende Überzeugungskomplex versteht sich keineswegs von selbst. Er ist weder der einzig rechts- und politiklogisch mögliche, noch entspricht er als einziger der europäischen Tradition des Rechts- und Staatsdenkens.<sup>60</sup> Er verleitet zu einem Verständnis von „Integration“, das sich ebenfalls nicht selbst versteht, sondern Ausfluß einer sehr eigentümlichen „Integrationsphilosophie“ ist, die wiederum auf durchaus nicht selbstverständlichen Lehrmeinungen im Rahmen einer Staatslehre beruht, nämlich auf einem prägnanten National-Etatismus.<sup>61</sup> Das Lissabon-Urteil läßt dies – wohl eher unreflektiert – an einer eigentümlichen Redeweise erkennen, indem es erklärt: Die Bundesrepublik Deutschland werde „nach der Ratifikation des Vertrags von Lissabon weiterhin... über ein Staatsvolk verfügen“.<sup>62</sup> Den Autoren scheint kaum aufgefallen zu sein, daß sie damit das Deutsche Volk zu einem Verfügungsobjekt des Herrschaftssystems „BRD“ erklärt haben. Sie hätten statt dessen etwa formulieren können, daß auch nach dem Inkrafttreten des EU-Vertrages von Lissabon der Staat „Bundesrepublik Deutschland“, in dem sich das deutsche Volk seine staatliche Organisation gegeben habe, fortbestehe; eine solche Fassung spräche vom Volk als „Subjekt“, und nicht als „Objekt“ der Staatsgewalt; das darin zum Ausdruck kommende Demokratieverständnis würde der „Philosophie“ des Grundgesetzes wahrscheinlich besser gerecht als die etwas verräterisch erscheinende Formulierung des Urteils.

Die hier kritisch vermerkte Sichtweise ist in Deutschland erst in den letzten Jahrzehnten maßgeblich geworden (symptomatisch ist die immer wieder aufscheinende Betonung der Souveränität); überdies entspricht sie keineswegs dem gemeineuropäischen Demokratieverständnis. So wird man für die Zukunft einen Ausschlag des Pendels in die Gegenrichtung nicht gänzlich ausschließen können.

So lange das nicht der Fall ist, könnte sich die EU allerdings zunehmend in einem Legitimitätsdilemma verfangen, da nach verbreiteter Meinung das deutsche Verfassungsgericht auch über die Grenzen des Landes hinaus Beachtung findet, so daß seine Judikatur und die zugrunde liegende „Philosophie“ womöglich auch anderwärts Einfluß ausübt. Dies birgt durchaus die Gefahr, daß die EU sich – unter Mitwirkung wichtiger Akteure – auch in anderen Mitgliedstaaten in Legitimitätsdilemma verfängt, die ihre Akzeptanz noch mehr in Frage stellen als das bislang der Fall ist.

Sicher ist das indessen nicht. Auch wenn das Verfassungsgericht der Tschechischen Republik in seinem Urteil über die Verfassungskonformität des Lissabon-Vertrages auf die Karlsruher

---

<sup>60</sup> Diese fragwürdige These vertrat allerdings im Umfeld der Auseinandersetzung um das „Projekt Maastricht“ Paul Kirchhof, der damalige Referent des Zweiten Senats; vgl. dazu die ideologiekritischen Hinweise bei Heinrich Schneider a. a. O. 1996, s. o. Anm. 1.

<sup>61</sup> Zum Begriff siehe auch weiter unten in Unterabschnitt 10.3.

<sup>62</sup> Urteil vom 30.06.2009, Abs. 346.

Judikatur verwiesen und sie als „inspirierend“ bezeichnet hat<sup>63</sup>, ergibt ein genauerer Blick auf das Urteil von Brünn, daß die dortigen Richter geneigt sind, die „Gretchenfrage“ durchaus anders zu verstehen und zu beantworten als ihre Kollegen in Karlsruhe.

---

<sup>63</sup> Etwa auf das Solange-II-Urteil und auf das Maastricht-Urteil; siehe die Absätze 116ff. des Urteils vom 26. November 2008 (/Pl.ÚS 19/08) Der Urteilstext lag dem Referenten in einer Übersetzung ins Englische vor; siehe: [http://angl.concourt.cz/angl\\_verze/doc/pl-19.08.php](http://angl.concourt.cz/angl_verze/doc/pl-19.08.php). Wenn in nachfolgenden Anmerkungen Paragraphenziffern ohne weitere Erläuterungen angegeben werden, handelt es sich durchwegs um Verweise auf §§ dieser Übersetzung ins Englische; sofern Aussagen sinngemäß oder in Anführungszeichen in deutscher Sprache wiedergegeben werden, ist hierfür der Referent verantwortlich. Seine Bemühungen um eine Erläuterung zentraler tschechischer Termini waren nicht erfolgreich. Der Referent kann Tschechisch weder lesen noch sprechen. Eine deutsche Übersetzung der geltenden Verfassung der Tschechischen Republik ist unter [www.collegium-carolinum.de](http://www.collegium-carolinum.de) abrufbar.

## 6. ANMERKUNGEN ANLÄSSLICH DES TSCHECHISCHEN LISSABON-URTEILS

### 6.1.

Wenn dem tschechischen Urteil nachfolgend einige Aufmerksamkeit gewidmet wird, dann kann es sich abermals nicht um eine hinreichend sorgsame, gar umfassende Analyse handeln, sondern nur um einige Hinweise, die sich vor allem auf die Frage „Wie hast Du's mit der Integration?“ beziehen.

Vorweg muß jedoch an zwei Umstände erinnert werden:

- Erstens hatte sich das Gericht u. a. mit Thesen und Argumenten der Kläger und ihrer Sympathisanten<sup>64</sup> zu befassen, die denen in Karlsruhe schon im Maastricht-Prozeß, dann aber auch im Verfahren zum Reformvertrag von Lissabon durchaus ähnlich waren: Es ging insbesondere um die Frage, ob die Unionsreform zur Konstituierung eines Bundesstaates und damit zum Verlust der mitgliedstaatlichen Souveränität führen würde und daher mit grundlegenden Bestimmungen der Verfassung der Tschechischen Republik nicht im Einklang steht. Bekanntlich wies das Gericht diese Vorhaltungen zurück und erklärte den Reformvertrag für verfassungskonform.

Zweitens trat die Regierung als Antragsgegnerin auf. In der Urteilsbegründung selbst werden etliche Argumente der Regierung eindeutig zustimmend referiert, wiewohl das Gericht zur Begründung des Urteils durchaus eigenständig argumentiert. Es muß dahingestellt bleiben, ob und inwieweit die vom Gericht entwickelte Sicht der Integration von der Regierung bzw. von der Öffentlichkeit geteilt wird.<sup>65</sup>

### 6.2.

Das Gericht hatte sich mit Fragen zu beschäftigen, wie sie in ähnlicher Weise auch in anderen Mitgliedstaaten erörtert worden waren, insbesondere ob der Vertrag von Lissabon zur Staats-

<sup>64</sup> Als Kläger wird im Urteil der Senat bezeichnet; die Klage wurde v. a. von Senatoren betrieben, die der Fraktion der ODS angehören (der von Václav Klaus gegründeten Demokratischen Bürgerpartei). Präsident Václav Klaus unterstützte die Anliegen der Kläger in der mündlichen Verhandlung des Gerichtes, obschon selbst nicht Kläger, zum Teil noch zugespitzter.

<sup>65</sup> In der ODS ist man sich in Bezug auf die Europapolitik traditionell uneins. Der dem Präsidenten Václav Klaus nahestehende Flügel präsentiert sich als die Verteidigerin nationaler Interessen und warnt vor einem Aufgehen Tschechiens in „übernationalen Strukturen“; sie erhielt bei den Wahlen zum Europäischen Parlament eine relative Mehrheit von 31,4 % der abgegebenen gültigen Stimmen. Die ebenfalls integrationskritischen Kommunisten, die vor einem von Deutschland dominierten „Europa des Kapitalismus“ warnten, in dem Tschechien den Status einer Kolonie oder eines bloßen Absatzmarktes haben werde, erhielten 14,3%; die integrationsfreundlichen Sozialdemokraten 22,4%, die Christdemokraten 7,7% (die Zahlen gemäß Radio Prag vom 08.06.2007, siehe <http://www.radio.cz/de/nachrichten/117099#1>; die traditionellen Positionen und Botschaften der Parteien Thesen nach Markus Mildener, Die Europadebatte in Politik und Öffentlichkeit der ostmitteleuropäischen Kandidatenländer, in: Aus Politik und Zeitgeschichte Jg. 2002, Nr. 1-2, S. 3-10, hier S. 6 und 7). Vor dem Wahlgang hatte man ein besseres sozialdemokratisches Ergebnis erwartet, für den Rückgang dürfte auch der Regierungssturz mitten in der Präsidentschaftsperiode von Einfluß gewesen sein. Umfragen zufolge sehen zwei Drittel der Bürgerinnen und Bürger die EU-Mitgliedschaft als vorteilhaft an; s. <http://www.ceskenoviny.cz/news/zpravy/czechs-vie-eu-entry-as-advantage-want-europoll/395778> (= eské noviny, 02.09.2009). Zur europapolitischen Haltung der wichtigsten Kräfte vgl. Volker Weichsel, Tschechien in Europa: Nationalpolitischer Traditionen und integrationstheoretische Konzepte, Berlin 2007.

werdung der Union führe, also das Ende der souveränen Staatlichkeit der Republik zur Folge habe. Die in den entsprechenden Verfahren und Disputen entwickelten Pro- und Contra-Argumente lagen sozusagen zur Übernahme bereit. Auch wenn die für die Meinungs- und Urteilsbildung maßgeblichen positiv-verfassungsrechtlichen Voraussetzungen sich ebenso wie die juristischen, verfassungspolitischen und europapolitischen Denktraditionen von Land zu Land unterscheiden, lag es für die Mitglieder des Gerichtes nahe, sich das argumentative Repertoire anzusehen. Tatsächlich hat das Gericht im Urteil selbst erwähnt, daß es sich von Urteilen, die in anderen Mitgliedstaaten ergangen waren, im Blick auf den einen oder anderen Problemaspekt inspirieren ließ.<sup>66</sup> So mögen dem an der Sache interessierten Leser etliche Passagen des Urteils bekannt klingen. Andererseits trifft er immer wieder auf Aussagen, die geradezu überraschend wirken – jedenfalls in einem Verfassungsgerichtsurteil über den Lissabon-Vertrag. Dies gilt auch für das Verständnis von „Integration“.

Das Gericht betrachtet die Europäische Union als einen besonderen, sehr weitgehenden Fall von „Integration“. Diese sieht es als einen Prozeß an, der sich weltweit, und zwar „spontan“ und „ungesteuert“ vollzieht und alle Länder erfaßt. Besonders bestimmend sei dabei die Einbeziehung der Staaten in ein einziges Wirtschaftssystem. Der Integrationsprozeß beschränke sich jedoch nicht auf die wirtschaftliche Globalisierung, sondern wirke sich auch auf Politik, Kultur, Bewußtseinshaltungen und -einstellungen (im Urteil wird der Ausdruck „Sozialpsychologie“ verwendet), und das Recht aus. Erstmals in der Geschichte könne nationale Sicherheit nur noch durch das konzertierte Handeln von Staaten gewährleistet werden; internationale Kooperation und die Koordination einzelstaatlicher Politiken seien zu wesentlichen Erfordernissen für das Management der Globalisierung geworden. Dabei gehe es auch um Ressourcen, Technologien und Informationssysteme; es komme zu einer Umgruppierung von Machtverhältnissen, wobei nicht nur „power“ und „authority“ im Spiel seien.<sup>67</sup>

Die Konsequenz daraus sei, daß Staatlichkeit und Souveränität in der Gegenwart Wandlungen unterliegen, denen gegenüber die überkommenen Theorien versagen.<sup>68</sup>

Mit anderen Worten: „Integration“ ist das Wesen eines unausweichlichen Prozesses. Man könnte fast annehmen, die Richter würden meinen: Wer sich dem zu entziehen sucht, den bestraft in der Folge das Leben.

Es wird im Urteil nicht ausgeführt, wie sich dieser Prozeß in außereuropäischen Weltregionen oder im globalen Zusammenhang abspielt. Die wachsende Interdependenz der Staaten modi-

---

<sup>66</sup> S. oben im Text bei Anm. 62.

<sup>67</sup> Vgl. § 101 des Urteils (s. Anm. 62); von kompetenter Seite wurde der Referent auf einen Fehler bei der Übersetzung ins Englische aufmerksam gemacht. Die Wiedergabe im obigen Text entspricht nicht der englischen Fassung.

<sup>68</sup> Vgl. § 105 des Urteils. Bereits in § 98 betonten die Richter, daß sie sich nicht auf eine eingehende Analyse des Begriffes „souveräner Staat“ einlassen, zumal er nicht unumstritten sei; eine abstrakte Definition (gemeint ist vielleicht: eine, die angesprochenen Wandlungen des internationalen Systems ausblendet) sei problematisch.

fiziere jedoch in den Augen der Richter die staatliche Souveränität im traditionellen Sinn; staatliche Unabhängigkeit bedeute tendenziell „being an actor, not an object“.<sup>69</sup>

Die Europäische Union entwickle sich jedoch zu einem neuartigen Gebilde *sui generis*, das die auch sonst (weltweit) wirksamen Integrationstendenzen im Unionsraum einerseits planmäßig vorantreibt, andererseits einem Steuerungssystem unterwirft, das supranationale Elemente einschließt, und auf einem „*transfer of powers*“ von nationalen zu supranationalen Organen beruht.<sup>70</sup>

### 6.3.

Das Verständnis des „*transfer of powers*“ ist in gewisser Hinsicht schillernd.

Erinnert man sich an die deutschen Diskussionen darüber, wie die im Grundgesetz angesprochene „Übertragung von Hoheitsrechten“ zu verstehen sei – etwa als eine definitive Abtretung an eine autonome Rechtsgemeinschaft, oder als bloße Anvertrauung zur Ausübung – dann sticht die tschechische Argumentation davon auf bemerkenswerte Weise ab.

Österreichische oder deutsche Leser werden sich vielleicht darüber wundern, wie viele unterschiedliche Ausdrücke für die Sache verwendet werden, von „unifying... power and authority“ über „transfer of powers“, „pooled sovereignty“, „transfer of state competencies“, „loan of powers“ oder auch „transfer of parts of sovereignty“,<sup>71</sup> wobei diese differierenden Bezeichnungen nicht etwa präzise auf unterschiedliche Grade der Integration bezogen werden.

Vielmehr betonen die Richter, die EU könne als „*entity sui generis*“ nur schwerlich in klassischen Begriffen definiert werden. Es sei vielmehr „eine linguistische Frage“, ob der europäische Integrationsprozeß eher als ein „*loss*“ von Teilen der Souveränität oder von Kompetenzen, oder als „*lending*“ bzw. als „*ceding*“ eines Teils der Kompetenzen eines Souveräns beschrieben wird.<sup>72</sup>

Möglicherweise stehen im Hintergrund dieser begrifflichen Großzügigkeit zwei Umstände:

- Zum einen stützten sich die Brüner Richter bei der Behandlung der Frage eines Souveränitätsverlusts der Tschechischen Republik auf Argumente, die aus der Diskussion in anderen Ländern bekannt sind, wie etwa: Das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung schließe den Staatscharakter der Union aus; das Zustimmungserfordernis aller Mitgliedstaaten zu Vertragsänderungen belege das ebenfalls, und überdies auch das Austrittsrecht – die Mitgliedstaaten blieben „Herren des Vertrages“. Die tschechischen

---

<sup>69</sup> § 107; Es wird dazu eine Analogie zur praktischen Freiheit des Individuums festgestellt; die Richter zitieren eine Wendung David Calleos.

<sup>70</sup> Vgl. insbesondere § 108ff.

<sup>71</sup> Vgl. z. B. die §§ 104, 108, 109, 110, 113, 130, 173, u. ö.

<sup>72</sup> § 104. Das Gericht hat allerdings einige Begriffe eingeführt die möglicherweise dem deutschen Ausdruck „Staatenverbund“ entsprechen sollen, nämlich: „*association of states*“ (§ 216), „*society of states*“, nämlich nicht „*a federal state*“ (§ 168).

Richter betonen sogar, daß die europäische Integration letztlich zum Schutz und zur Stärkung der Souveränität der Mitgliedstaaten führen könne.

Dabei denken sie offenbar vor allem an die Fähigkeit, selbstbestimmt in einem unausweichlich vorgegebenen Interaktionsfeld zu handeln, d. h. nicht einfach der Machtausübung anderer Akteure ausgesetzt zu sein. Diese Fähigkeit sehen sie offenbar durch die Rechtsordnung des Integrationssystems gestärkt<sup>73</sup>

- Zum ändern machen die Richter Gebrauch von einem Souveränitätsverständnis, das ebenfalls eine gewisse Großzügigkeit erkennen läßt. Zwar verweisen sie auf die derzeit stattfindenden Wandlungen des Staates und der Souveränität, denen gegenüber die klassische Lehre versage;<sup>74</sup> gleichwohl greifen sie aber die vor mehr als einem Jahrhundert von Georg Jellinek vertretene These auf, die Abtretung von Kompetenzen stehe mit der Souveränität des Staates nicht im Widerspruch; sie bezeichnen das Recht zur Selbstbeschränkung geradezu als ein Wesensmerkmal der Souveränität – Abtretungen auf Dauer eingeschlossen;<sup>75</sup> Souveränität schließe also das Recht ihres Inhabers zur Selbstbeschränkung ein, sei es durch Bestimmungen der eigenen Rechtsordnung, sei es durch die freiwillige Übernahme internationaler Verpflichtungen – auch wenn das, wie die Richter meinen, paradox erscheinen mag.<sup>76</sup>

#### 6.4.

Zu der Frage, wie weit eine solche Abgabe von Hoheitsrechten gehen kann, ohne daß der Staat seine Souveränität verliert, verweisen die tschechischen Richter auf die Bestimmung in § 10a der Verfassung: Nur „*certain powers*“ seien übertragbar, nicht die Gesamtheit staatlicher Kompetenzen; jedoch sei der Transfer von „*entire comprehensive areas of legal regulation*“ nicht unzulässig, was auch für die Übertragung in die ausschließliche Kompetenz der betreffenden Organisation oder Institution (hier also der EU) gelte.<sup>77</sup>

Das klingt abermals recht integrationsfreundlich.

---

<sup>73</sup> Dies im Sinne der mit Anm. 28 belegten Aussage; siehe § 102. Verwiesen wird ebd. u. a. auf die Möglichkeit der Wahrung der eigenen Verfassungsordnung gegenüber neu entstehenden Supermächten, von denen unklar ist, im Zeichen welcher Werte sie eine neue Weltordnung errichten wollen. Die Bedeutung eines auf Eventualitäten machtpolitischer Entwicklung abstellenden Argumentes wird weiter unten deutlich werden, in Verbindung mit der Auffassung des Gerichtes von der wertprinzipiellen „Funktionalität“ der Souveränität; siehe unten Unterabschnitt 6.4, im Text etwa bei den Anm. 81f.; dort wird deutlich werden, daß die Richter nicht etwa nur die faktische Unabhängigkeit von Pressionen auswärtiger Mächte meinen.

<sup>74</sup> Vgl. oben die mit den Anm. 67 und 68 annotierten Hinweise.

<sup>75</sup> Ji í Jellinek, *Všeobecná státov da*, Prag 1906 – der Titel des Werks wird in der englischen Übersetzung mit „General Political Science“ wiedergegeben. Offenkundig handelt es sich um eine Übersetzung der „Allgemeinen Staatslehre“ ins Tschechische.

<sup>76</sup> § 100, § 104. Vgl. dazu die Ausführungen Jellineks in der deutschen Fassung der Allgemeinen Staatslehre (hier zitiert nach dem 6. Neudruck, Darmstadt 1959), v. a. S. 481ff. Ebd. auf S. 484 bestreitet Jellinek, daß ein Staat, der seine Rechtsmacht sich selbst eingeschränkt hat, sich „rechtlich ohne weiteres durch selbsteigenen Entschluß von solchem Bande lösen könnte“. Daß Jellinek allerdings die Vorstellung von einer „Teilbarkeit der Souveränität“ unmißverständlich zurückweist, hindert die Brünner Richter nicht an der Verwendung entsprechender Redeweisen.

<sup>77</sup> Siehe § 130 des Urteils.

Allerdings dürfe „*the transfer of powers*“ nicht so weit gehen, daß das Wesen („*the very essence*“) der Republik als ein souveräner und demokratischer Rechtsstaat, gründend auf der Achtung vor den Rechten und Freiheiten des Menschen und der Bürger, verletzt würde – oder daß eine Veränderung in Bezug auf die wesentlichen Erfordernisse eines demokratischen Rechtsstaates eingeführt würde.<sup>78</sup>

Indessen gebe es dem Urteil nach erstens eine formelle, zweitens eine materiale Grenze. Im Sinn der formellen müsse die Übertragung der Rechte mit den Grundlagen der staatlichen Souveränität vereinbar sein; die materiale bedeute, daß die Ausübung der Unionskompetenzen durch die Unionsorgane die Essenz des materialen Rechtsstaats nicht gefährden dürfe.<sup>79</sup>

Beide Kriterien hängen aber miteinander zusammen, und dieser komplexe Sinnzusammenhang bildet für die Richter der Kern ihrer Argumentation.

Sie betonen unter Berufung auf das historisch erste Urteil des Gerichts, daß die Tschechische Republik als ein „materieller Rechtsstaat“ zu verstehen ist.<sup>80</sup>

Es mag sein, daß das Konzept aus der Lehre und der Judikatur von Nachbarländern übernommen wurde (die österreichische Tradition hat das tschechische Recht seit der Gründung der SR beeinflusst), nun aber war anscheinend auch die Rechtsordnung der Bundesrepublik bedeutsam. Mehrere Umstände lassen das plausibel erscheinen:

- Erstens gibt es vergleichbare historische Voraussetzungen für die damit zum Ausdruck kommende Abkehr von Doktrinen, die dazu führten, daß „Rechtsstaatlichkeit“ zu einem bloßen Instrument der totalitären Einparteienherrschaft verkam. In der Bundesrepublik wie in der Tschechoslowakischen Republik ging es um die Bewältigung einer totalitären Vergangenheit. Die Bonner Verfassungsväter wollten sozusagen ein Kontrastmodell zum sogenannten „nationalsozialistischen Unrechtsstaat“ ins Werk setzen, die Prager eine Absage an die „sozialistische Gesetzlichkeit“; beide Male ging es um die Antithese zu einer inhaltlich unrechtsstaatlichen Willkürherrschaft.
- Zweitens konnten die friedlichen Revolutionäre in Prag wahrnehmen, mit welchem Erfolg die Bundesrepublik sich mit dem Grundgesetz, seiner Interpretation und seiner Praktizierung als eine stabile, befriedigend funktionierende, Akzeptanz findende und Legitimität verbürgende rechtsstaatliche Demokratie entwickelt und konsolidiert hat. Das mochte in gewissem Sinn Vorbildcharakter haben.

---

<sup>78</sup> So § 97 des Urteils. Die zuletzt zitierte Wendung („... the transfer of powers... can not go so far as to... establish any change in the essential requirements for a democratic state governed by the rule of law“) bereitet dem Referenten Verständnisschwierigkeiten: Welches sind diese „*requirements*“? Soll man z. B. an die Aussage des Bundesverfassungsgerichtes denken, daß zu den unbedingten Erfordernissen des Fortbestandes der deutschen Demokratie ein gewisses „substanzielles“ Ausmaß an Entscheidungsbefugnissen des Bundestags gehört? Oder an was sonst?

<sup>79</sup> Siehe § 130 des Urteils.

<sup>80</sup> § 93 des Urteils, dort Verweis auf die Entscheidungssammlung des Verfassungsgerichts, Bd. 1, Urteil Nr. 1. Dem Referenten liegt der Text nicht vor.

- Drittens erweisen sich die inhaltlichen Charakterisierungen des „materiellen Rechtsstaates“ in beiden Ländern als weitgehend gleichartig.<sup>81</sup>

Das Gericht wehrt freilich von vorn herein die mögliche Unterstellung einer Abhängigkeit von deutschen Doktrinen ab, indem es betont, es handle sich schlichtweg um das moderne Rechtsstaatsverständnis. Das leitende Prinzip sei das der angeborenen und unveräußerlichen Grundrechte und Freiheiten der an Würde und Rechten gleichen Menschen. Das dementsprechende politische System beruhe auf Demokratie, Volkssouveränität („*sovereignty of the people*“) und Gewaltenteilung; es respektiere das Prinzip materieller Rechtsstaatlichkeit und sei dazu errichtet, es zu schützen.

Menschliche Freiheit und Würde als Grundlage der menschlichen Selbstbestimmung seien allen entwickelten Kulturen der Welt gemeinsame Werte, die im Zentrum der europäischen Zivilisation stehen.<sup>82</sup> Die entsprechenden Grundsätze und Normen hätten „weithin naturrechtlichen Ursprung“; ihr Schutz sei die Hauptaufgabe des demokratischen Rechtsstaates.<sup>83</sup> Der Staat „gewährt“ nicht etwa Rechte (er ist nicht deren „*provider*“ bzw. „*donor*“), vielmehr achtet er sie als angeboren, unveräußerlich und unaufhebbar, und garantiert sie; eben das macht seine Qualität als demokratischer Rechts- und Verfassungsstaat aus, der sich vor ihnen verneigt („*bows down*“).<sup>84</sup>

Betont wird besonders auch die unionsweite Gemeinsamkeit dieser Auffassungen, wie sie z. B. in der Grundrechtscharta zum Ausdruck kommt; der EU-Vertrag und die tschechische Verfassung binden die Ausübung von Hoheitsgewalt gleichermaßen an die den genannten Prinzipien und Normen entsprechenden „Grundwerte“.<sup>85</sup> So sei der Bezugspunkt für die Zulässig-

---

<sup>81</sup> Das Bundesverfassungsgericht hat den Staat des Grundgesetzes ausdrücklich als „materiellen Rechtsstaat“ bezeichnet (siehe z. B. Slg. d. Entscheidungen des BVerfG Bd. 11, S. 150ff. (hier S. 163), allerdings nimmt es auch die „Tradition des liberalen bürgerlichen Rechtsstaats“ auf (Slg. d. Entscheidungen Bd. 5, S. 85ff., hier S. 197). Formelle und materielle Rechtsstaatlichkeit sollen eine Synthese bilden. Das Brünner Verfassungsgericht meint hingegen, der moderne Rechtsstaat sei „nicht als formeller, sondern als materieller Rechtsstaat“ zu verstehen (Urteil, s. Anm. 60, § 93). Eine Auffassung, daß der formelle Rechtsstaatsbegriff auf einer Einengung der Rechtsstaatsidee beruht (diese sei in Deutschland erst durch die Anerkennung der „Verfassungsmäßigkeit“ der Grundrechte und durch eine „beinahe schrankenlose“ Verfassungsgerichtsbarkeit überwunden worden), vertritt Hans Huber, Niedergang des Rechts und Krise des Rechtsstaats, in: Demokratie und Rechtsstaat., FS für Zaccaria Giacometti, Zürich 1953, S. 59-88, hier S. 68ff.; die vorherige Einengung habe zum „Niedergang des Rechts“ geführt. Zur heute in Deutschland maßgeblichen Auffassung des „Materiellen Rechtsstaates“ vgl. z. B. Alfred Albrecht, Art. „Rechtsstaat“, in: Staatslexikon Bd. 6, Freiburg/Br. 61961, Sp. 685-705. hier v. a. Sp. 692 (der Art. „Rechtsstaat“ in der 7. Aufl. stellt eher die Konzepte des liberalen und des „sozialen“ Rechtsstaates einander gegenüber); Ernst Wolfgang Böckenförde, Art. „Rechtsstaat“ in: Joachim Ritter / Karlfried Gründer (Hrsg.), s. o. Anm. 1, Bd. 8, Basel/Darmstadt 1992, Sp. 332-342. (Böckenförde vermerkt ebenfalls eine Reduktion des Rechtsstaatsbegriffs im 19. Jahrhundert, erwähnt aber auch, daß diese Einengung sich in der Schweiz weit weniger geltend gemacht habe); siehe auch Konrad Hesse, Der Rechtsstaat im Verfassungssystem des Grundgesetzes, in: Konrad Hesse / Siegfried Reicke / Ulrich Scheuner (Hrsg.), Staatsverfassung und Kirchenordnung, FS Smend. Tübingen 1962, S. 71-95, hier v. a. S. 77f.

<sup>82</sup> § 103.

<sup>83</sup> § 208.

<sup>84</sup> § 203.

<sup>85</sup> Ebd.

keit eines „*transfer of powers*“ der Respekt vor diesem materiellrechtlichen Verfassungskern der Republik.<sup>86</sup> Dieser stellt gewissermaßen das politische *summum bonum* der Nation dar.

Die tschechische Verfassung bezeichnet (in Art 2 Abs. 1) „das Volk“ als den Ursprung aller Staatsgewalt; dieser Begriff könne jedoch nicht durch den der staatlichen Souveränität der Tschechischen Republik ersetzt werden. In einem modernen demokratischen Rechtsstaat sei die Staatssouveränität nicht, für sich betrachtet, „an aim in and of itself“, sondern ein Mittel zum Zweck, nämlich dem der Verwirklichung der Grundwerte, für die der Rechts- und Verfassungsstaat steht.<sup>87</sup>

Was dies heißt, zeigt das Gericht, indem es eine Argumentation der Regierung aufnimmt, im Blick auf die Bestimmung in Art. 7 des EU-Vertrags (in der Fassung von Lissabon), daß es im Fall massiver Verstöße eines Mitgliedstaates gegen die im Artikel 2 des Vertrags von Lissabon genannten „Grundwerte“ Unionsanktionen geben kann: Weit davon entfernt, dies für eine mit der Souveränität der Republik unvereinbare Bestimmung zu halten (traditionell hätte man von einer rechtswidrigen Einmischung in innere Angelegenheiten eines souveränen Staates gesprochen) betont das Gericht, daß die Grundwerte der Union und die der Tschechischen Republik einander entsprechen, so daß die beiden Wert- und Prinzipiensysteme miteinander vereinbar sind und einander stützen.

Umgekehrt legt die Argumentation den Gedanken nahe, gerade diese Bestimmung zeige, daß die Unionsmitgliedschaft eine Stärkung der Souveränität der Republik bewirkt, nämlich eine Vorkehrung: die Union hilft der Republik, ihre Hauptaufgabe zu erfüllen, nämlich die Sicherung des materiellen Kernes der Verfassung, und die Möglichkeit, im Sinne ihrer Prinzipien und Werte auch gegen jegliche Anfechtungen<sup>88</sup> Politik zu betreiben – und nicht einfach ge-

---

<sup>86</sup> § 110 und § 111. Zum „materiell-rechtlichen Verfassungskern“ gehört lt. § 110 „namentlich der Schutz der Grundrechte und Freiheiten“, wie sie in der Europäischen Menschenrechtskonvention und anderen internationalen Verträgen enthalten sind. Dazu gehören – wie hier nur angemerkt werden soll – bekanntlich nicht nur klassische (liberale) Grundrechte, sondern auch politische, wie das Wahlrecht (s. z. B. Art. 25 des unter der Ägide der Vereinten Nationen abgeschlossenen Paktes für bürgerliche und politische Rechte vom 16.12.1966, sowie Art. 3 des Ersten Zusatzprotokolls zur EMRK vom 20. März 1952. Die konstitutionell-demokratischen Bürgerrechte gehören also zu den Grundrechten, die den „materiell-rechtlichen Verfassungskern“ ausmachen, und so auch der konstitutionell-demokratische Charakter des Politischen Systems.

Die Gemeinsamkeit der Grundwerte und Prinzipien der Verfassungsordnung der Tschechischen Republik einerseits, und jene der Europäischen Union andererseits, war für das tschechische Verfassungsgericht nicht erst im Rahmen dieser Causa ein gewichtiges Argument zugunsten der Verfassungskonformität korrekt ergangener unionaler Rechtsakte: vgl. Christoph Grabenwarter, Staatliches Unionsverfassungsrecht, in: Armin von Bogdandy / Jürgen Bast (Hrsg.), Europäisches Verfassungsrecht, Berlin/Heidelberg 2009, S. 121-175, hier S. 132.

<sup>87</sup> § 209. Die Unterschiedlichkeit der Souveränitätsdoktrinen von Brünn und von Karlsruhe wird deutlich, wenn man dieser Formulierung die oben zitierte mit Anm. 59 belegte gegenüberstellt.

<sup>88</sup> Man könnte sagen: Da Sanktionen gemäß Art. 7 des EU-Vertrags von Lissabon nur dann in Frage kämen, wenn die Republik ihre eigenen Verfassungsprinzipien und Grundwerte verletzen sollte, liegt diese Bestimmung im zentralen Interesse der verfassungstreuen Bürger und Amtswalter. Sie erhalten zugunsten der Bestandserhaltung oder Wiederherstellung der „Verfassungsidentität“ (wenn man diesen Begriff des deutschen Lissabon-Urteils hier verwenden darf), solidarischen Beistand. Eine Erinnerung an die seinerzeitige „Breschnew-Doktrin“, der zufolge eine Gefährdung der sozialistischen Ordnung durch konterrevolutionäre Bestrebungen „brüderlichen Beistand“ der anderen Mitglieder der „sozialistischen Staatengemeinschaft“ rechtfertige, scheint keine Rolle zu spielen – es sei denn im Denken der Integrationsgegner die These vertreten, an die Stelle der Untertänigkeit gegenüber der Moskauer „Führung“ würde die gegenüber „Brüssel“ treten.

mäß dem Mehrheitswillen oder beliebig ausgestalteten Regierungsprogrammen. Komplettiert wird die Argumentation durch die These, daß der Staat der Souveränität zur Erfüllung eben dieser seiner Hauptaufgabe bedarf.<sup>89</sup>

Aus dem allem ergibt sich: Je stärker die Adäquanz des Grundwerte- und Prinzipiensystems der Tschechischen Republik<sup>90</sup> und jener Organisation ist, an die die Übertragung (bislang) tschechischer Hoheitsrechte in Frage kommt, desto weniger bedenklich ist verfassungsrechtlich ist der Entschluß zu einer solchen Übertragung.

Dabei dürfte es zum einen um die inhaltliche Kongruenz gehen, zum zweiten um die Verlässlichkeit der Respektierung und Umsetzung der Normen (also um die Adäquanz der „Verfassungswirklichkeit“) sowie drittens um die effektive Kontrolle dieser Umsetzung. Eine strukturelle Kongruenz des tschechischen und des unionalen Regierungssystems wird hingegen nicht gefordert.

Im Zusammenhang damit erklärt das Gericht: Die konkretere Spezifikation der Folgerungen aus der von ihm entwickelten Doktrin, nämlich die Entscheidung über Tragweite und Grenzen eines Rechtsakts zur Übertragung von Hoheitsrechten, sei primär Sache der tschechischen Gesetzgebung; es handle sich um eine politische Frage, daher habe die Legislative einen weiten Ermessensspielraum.<sup>91</sup>

Was aber die Kontrolle der Respektierung der unbedingt verbindlichen Grundwerte und Prinzipien durch die Unionsorgane betrifft, so erkennt das Gericht die Tauglichkeit (Funktionalität) des Organsystems zur Überprüfung der Ausübungsweise der Unionskompetenzen an;<sup>92</sup> es behält sich also nicht ohne weiteres eine Überprüfungscompetenz vor. So deuten die Richter eine gewisse Distanzierung gegenüber der Auffassung des Polnischen Verfassungsgerichtshofs an, der – in deutlicher Diskrepanz zur Judikatur des Europäischen Gerichtshofs –

---

<sup>89</sup> Die einzige, aber unmißverständliche Rechtfertigung der Souveränität und ihres Fortbestandes präsentiert das Gericht mit der Aussage in § 131, nur ein souveräner Staat könne die Verantwortung für die Geltung und Durchsetzung der wichtigsten Verfassungsgrundsätze der materiellen Rechtsstaatlichkeit (die naturrechtlich begründet sind) tragen. Daß dies in der deutschen Staatslehre auch schon viel früher so gesehen wurde (und zwar auch ohne ausdrückliche Bezugnahme auf Naturrechtsprinzipien und -normen), zeigt die z. B. die Erinnerung an die Ausführungen von Hermann Heller, Staatslehre (hrsg. v. Gert Niemeyer), Leiden 1934, S. 222, 245, 278: Eine Verfassung „bedarf, um Verfassung, d. h. mehr als ein höchst labiles faktisches Übermachtverhältnis zu sein, um als rechtmäßige Ordnung zu gelten, einer Rechtfertigung an sittlichen Rechtsgrundsätzen. Diese sollen nicht nur „gelten“, sondern auch „wirksam sein, dazu bedürfen sie der Positivierung, d. h. sie müssen als verbindlich erklärt und durchgesetzt werden“; das „kann nur der Staat, er sorgt für Sinngeißheit und Vollstreckungsverlässlichkeit“, und „dazu muß er souverän sein.“

<sup>90</sup> Also der unveräußerlichen Verfassungsgrundsätze gemäß Art. 1 Abs. 2 und Art. 10a der Verfassung, so das Urteil in seinem § 109.

<sup>91</sup> § 109 des Urteils.

<sup>92</sup> § 120 des Urteils. In § 139 vermerkt das Gericht, daß der EuGH selbst auf die Kompetenzgemäßheit der Entscheidungen der Unionsorgane achtet; in der Entscheidung über die Tabakwerbe-Richtlinie habe er eine Kompetenzüberschreitung des Rates im Jahre 2000 verurteilt. Das tschechische Gericht teilt offenbar nicht gewisse deutsche Bedenken gegenüber der Frage, „inwieweit Kompetenzansprüche europäischer Organe durch europäische Organe in Schranken gewiesen werden“ (vgl. Paul Kirchhof, Der europäische Staatenverbund, in: Armin von Bogdandy / Jürgen Bast (Hrsg.) a. a. O. 2009, s. o. Anm. 84, S. 1009-1043, hier S. 1022).

eine Jurisdiktionskompetenz über die Grenzen der Übertragung von Hoheitsrechten für sich beansprucht.<sup>93</sup>

Dennoch stellt auch das Tschechische Verfassungsgericht die Möglichkeit in Aussicht, daß es seine diesbezügliche Position revidiert – und zwar als „*ultima ratio*“ (dieser Ausdruck wird im Urteil mehrmals verwendet), nämlich im Falle von „*Ultra-vires*“-Handlungen von Unionsorganen. Dies könnten jedoch nur unter ganz außergewöhnlichen Umständen geschehen, insbesondere bei der Abkehr von Grundwerten, also wenn die Union selbst ihren grundlegenden Prinzipien untreu werden sollte.<sup>94</sup>

Das Gericht spricht zwar von der Eventualität, seine generelle Anerkennung der unionseigenen Rechtskontrolle und seine eigene diesbezügliche Zurückhaltung in Frage zu stellen, jedoch nur im Hinblick auf einen allfälligen, aber als recht unwahrscheinlich betrachteten, Notfall, der dann eintreten könnte, wenn die Anfechtung oder Verletzung der Grundwerte und Grundsätze des Integrationssystems (einschließlich des *rule of law*-Prinzips) droht oder stattfindet. Dann, aber auch nur dann, würde sich das Gericht einem solchen Rechtsbruch widersetzen (wohl auch in der Hoffnung, daß sich die zuständigen Organe anderer Mitgliedstaaten ebenfalls zu entsprechenden Notwehrakten entschließen, worüber das Gericht selbstverständlich in diesem Urteil nicht räsoniert).

In gewisser Weise wäre eine solche Remonstration das Gegenstück zu unionalen Reaktionen auf Vorgänge in einzelnen Mitgliedstaaten, die sozusagen die europäische Grundwertegemeinschaft verraten oder in Frage stellen, wie sie im Art. 7 des Lissabon-Vertrags vorgesehen werden, aber eben auch nur für den hoffentlich und mutmaßlich kaum eintretenden Fall des – wenn man so sagen darf – Verfassungsverrats oder der Gefährdung der Verfassungsidentität eines Mitgliedstaates im Zug rechtsstaats- und demokratiefeindliche Umtriebe.

Das Gericht erhebt also nicht generell den Anspruch auf „das letzte Wort“ bei Unklarheiten oder Unstimmigkeiten in Bezug auf das Verhältnis von nationaler und unionaler Rechtsmacht, wie sie nach menschlichem Ermessen immer wieder auftreten können (zumal es üblich geworden zu sein scheint, daß die Autoren einer Vertragsreform sich von der eindeutigen Lösung schwieriger Probleme dadurch befreien, indem sie mehrdeutige Formulierungen vereinbaren, deren definitive Klärung sie vom Gerichtshof erwarten). Die Brünner Richter sehen die entsprechenden Probleme allem Anschein nach deutlich entspannter als z. B. das Bundesverfassungsgericht, das sozusagen den Eindruck erweckt, es müßte dauernd ein mißtrauisches Auge auf die Politik der Unionsorgane werfen und sich zur Intervention bereit halten).<sup>95</sup>

---

<sup>93</sup> § 139 des Urteils

<sup>94</sup> § 120 des Urteils.

<sup>95</sup> Siehe z. B. die Aussagen in Leitsatz 4 des Urteils vom 30. Juni 2009: „Das Bundesverfassungsgericht prüft... Darüber hinaus prüft das Bundesverfassungsgericht...“ – im Unterschied zum tschechischen Urteil wird nicht angedeutet, daß es sich hierbei lediglich ausnahmsweise auftretende *Ultima-ratio*-Aktivitäten handelt.

Die essentielle Übereinstimmung der Grundwerte und der daraus ableitbaren Ordnungsprinzipien nimmt (oder vermindert) dem Tschechischen Verfassungsgericht zu einem erheblichen Grad Sorgen von der Art, wie sie die über den Lissabon-Vertrag urteilenden deutschen Mitgliedern des Zweiten Senats in Karlsruhe sozusagen deutlich nervös gemacht haben.<sup>96</sup>

## 6.5.

Etliche weitere Aussagen des Urteils verdienen ebenfalls Augenmerk. Sie werden vom Gericht auf der Basis und im Rahmen der eben skizzierten Grundpositionen vorgelegt. Wenigstens stichwortartig sollen einige von ihnen angedeutet werden:

<sup>96</sup> Selbstverständlich darf man die Unterschiede der Judikatur nicht nur auf solche auf die Stimmungslage der Richterkollegien bezogenen Umstände der Meinungs- und Urteilsbildung zurückführen. Eben so wichtig ist wohl:

- zum einen der Blick auf unterschiedliche politische Grundverständnisse der Integration, wie sie die Sichtweise der Mitglieder der Richterkollegien bestimmen (und von „politischen Weltbildern“ beeinflusst zu sein pflegen; Einschätzungen der historischen Gegenwartslage der Welt, Europas und des eigenen Landes eingeschlossen),
- und zum anderen die spezifische Sichtweise der mit der Integration, ihrem Status und ihrer Fortführung verbundenen rechtsdogmatischen Probleme.

Für beides wäre es aufschlußreich, sich die Urteilstexte daraufhin anzusehen, welche Zentralbegriffe, *Schibbolethe* und „Fahnenwörter“ sie in ihrer jeweiligen Argumentation mehr oder weniger häufig oder nachdrücklich verwenden – oder auch, umgekehrt, gar nicht zur Sprache bringen (vielleicht deswegen, weil man mit ihnen gar kein klärungs- oder lösungsbedürftiges Problem verbindet).

(Zum eben verwendeten Terminus vgl. Oswald Panagl [Hrsg.], *Fahnenwörter der Politik – Kontinuitäten und Brüche*, Wien 1988; v. a. den Beitrag des Herausgebers: *Fahnenwörter, Leitvokabeln, Kampfbegriffe – Versuch einer terminologischen Klärung*, ebd., S. 13-21). Die Befunde könnten für eine vergleichende Rekonstruktion der Sichtweisen und Überzeugungen nützlich sein, die das Denken der juristischen Eliten in beiden Ländern prägen. Dies wiederum wäre nicht nur ein Beitrag zu einer vergleichenden Analyse Europabilder und der EU-Apperzeptionen europäischer Juristen, sondern auch ein solcher zur Erkundung von Möglichkeiten einer produktiven „Integration“ von Sichtweisen und Metatheorien europapolitisch relevanter Eliten. Aber damit wird eher auf ein möglicherweise interessantes wissenschaftliches Programm hingewiesen, das hier weder skizziert noch gar angegangen werden kann; der beim Ministerium für europäische und internationale Angelegenheiten eingerichtete „Beirat für Europarecht“ ist kein Universitätsseminar, erst recht keine Kommission einer wissenschaftlichen Akademie.

Immerhin ist es aufschlußreich, daß

- erstens, eine ganze Reihe von „Schlüsselbegriffe“ in beiden Urteilen auftauchen, z.B. das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung, die Position der Mitgliedstaaten als „Herren der Verträge“ und die Verneinung einer Kompetenz-Kompetenz der EU;
- zweitens, andererseits eine ganze Reihe von „Leitvokabeln“ in einem der Urteile eine wichtige Rolle spielen und im anderen überhaupt nicht aufscheinen; so z. B. Ausdrücke wie „innerstaatlicher Rechtsanwendungsbefehl“ (siehe im deutschen Lissabon-Urteil etwa § 335, 339, v. a. auch 343), Politische Richtungsentscheidungen, Strukturelles Demokratiedefizit, Staatsanaloge Ausgestaltung (nämlich des europäischen Institutionensystems) und „Bürgerunion“ (s. § 278, im Ggs. zum „Staatenverbund“, im Urteil durchaus kritisch angesprochen); sowie
- drittens, bestimmte Ausdrücke oder Gedankengänge, die zwar in beiden Urteilen aufscheinen, aber jeweils in unterschiedliche Bedeutungszusammenhänge gestellt werden, weswegen sich mit ihnen unterschiedliche, womöglich sogar gegensätzliche Rechtsauffassungen verbinden (das gilt z. B. für den Souveränitätsbegriff) – und dies, obschon in beiden Begriffs- und „Sinnwelten“ (dieser Ausdruck im Anschluß an Peter L. Berger / Thomas Luckmann, *Die gesellschaftliche Konstruktion der Wirklichkeit*, dt. erstmals Frankfurt/M. 1969 u. ö.) auch Vorstellungen der jeweils anderen präsent sind, freilich mit unterschiedlichem Prägungsgewicht bzw. „Stellenwert“ (was gemeint ist, mag im Hinweis darauf deutlich werden, daß z. B. auch Paul Kirchhof, der als seinerzeitiger Referent im Karlsruher Maastricht-Verfahren so nachdrücklich die Souveränität der „Herren der Verträge“ akzentuierte, auch wie folgt formuliert hat: „Die höchste und dauernde Staatsgewalt begründet keine beliebige Herrschaft, sondern eine Gewalt zur Wahrung von Recht und Frieden“; so Paul Kirchhof a. a. O. 2009, s. o. Anm. 90, S. 1041).

Die in dieser Anmerkung eben gegebenen Andeutungen findet der Referent als Hinweise auf eine wissenssoziologische Analyse europapolitischer Sichtweisen europäischer Eliten (hier: juristischer) erwägenswert; ob sie womöglich auch für Ansätze einer vergleichenden Analyse nationaler Europarechtsdoktrinen von Interesse sein mögen, ist eine Frage außerhalb seines Kompetenzbereiches.

- Der EU-Vertrag überträgt „powers to bodies that have their own regularly reviewed legitimacy, arising from general elections in the individual member states“, darüber hinaus sieht der Vertrag von Lissabon die Einbeziehung mitgliedstaatlicher Parlamente in die Willensbildung der EU vor.<sup>97</sup>
- Die tschechische Rechtsordnung und das Europarecht bilden „relatively independent and autonomous systems“.<sup>98</sup>
- Das Urteil statuiert unter Bezugnahme auf Art. 1 Abs. 2 der tschechischen Verfassung in Verbindung mit Art. 10 EGV ein Verfassungsprinzip, gemäß dem innerstaatliche Rechtsregelungen – die Verfassung selbst eingeschlossen – im Einklang mit den Grundsätzen der europäischen Integration und der Zusammenarbeit gemeinschaftlicher und mitgliedstaatlicher Organe interpretiert werden müssen. Wenn die einheimische Methodik der Verfassungsinterpretation es nicht erlaubt, eine Verfassungsbestimmung so auszulegen, daß sie im Einklang mit Europarecht steht, ist eine Verfassungsänderung angezeigt – freilich unter unbedingter Aufrechterhaltung der wesentlichen Erfordernisse des demokratischen Rechtsstaates.<sup>99</sup>

Dem entspricht es, daß das Gericht die Vorstellung einer Hierarchie zwischen dem EuGH und mitgliedstaatlichen Verfassungsgerichten ausdrücklich zurückweist, zugunsten eines Dialoges ebenbürtiger Partner, die nicht miteinander konkurrieren, sondern ihre jeweiligen Judikate respektieren und wechselseitig ergänzen.<sup>100</sup>

- Im Zusammenhang mit den „Passerelle“-Bestimmungen des Lissabon-Vertrags erklärt das Gericht: es sei eine unausweichliche Konsequenz der Übertragung von „powers“ an eine internationale Organisation oder Institution, daß das Organ, dessen „powers“ übertragen werden, sie in dem entsprechenden Ausmaß verliert, wohingegen es alle übrigen Befugnisse weiterhin ausübt.<sup>101</sup>

<sup>97</sup> § 173 des Urteils. Hierzu legt sich die Frage nahe, ob die allgemeinen Wahlen in den Mitgliedstaaten auch die EP-Wahlen einschließen, und was die Richter beim Hinweis auf die „eigene Legitimität der Unionsorgane, die regelmäßig überprüft (kontrolliert) wird“, im Sinne hatten. Bedeutet „eigene“ Legitimität schlichtweg eine auf die Legitimität der Mitgliedstaaten und ihre „Herrschaft“ über den Staatenverbund zurückgehende? Oder eine hiervon zu unterscheidende?

<sup>98</sup> § 216 des Urteils. Allerdings findet sich in diesem § 216 auch eine Aussage, die an die später noch zur Sprache kommende „Formel von Edinburgh“ erinnert: „The exercise of sovereign power by an association of states, the European Union, is based on authorization from the states, which remain sovereign, and which... act in the inter-state area, and thus guide the integration process“. Bei der Rede von *sovereign power* fällt einerseits der Singular auf (es werden vom Staatenverbund nicht gepoolte Hoheitsrechte der Mitgliedstaaten (im Plural) ausgeübt; andererseits der Ausdruck „*sovereign power*“, was ausschließt, daß es sich um quasi-staatliche unionseigene Herrschaftsgewalt handelt, da der Union Souveränität zweifellos nicht zukommt. (Die Frage der Teilbarkeit von Souveränität wird im Urteil nicht thematisiert, wohl aber wird in manchen Formulierungen eine solche vorausgesetzt.)

<sup>99</sup> § 114 des Urteils.

<sup>100</sup> § 117. Der Referent versteht dies als ein ausdrückliche Abstandnahme des Verfassungsgerichtes vom Anspruch auf das „letzte Wort“, so wie dieser Anspruch im Lissabon-Urteil des deutschen Bundesverfassungsgerichtes zum Ausdruck kommt. Dies rechtfertigt nach Meinung des Referenten die weiter oben präsentierte These, daß der Hinweis des tschechischen Verfassungsgerichtes auf eine eventuelle *Ultima-ratio*-Aktion nur als Möglichkeit einer sehr unwahrscheinlichen Notstandsmaßnahme ins Auge gefaßt wird.

<sup>101</sup> § 172. Die Formulierung läßt für das Verständnis des Referenten nicht klar erkennen, ob die Übertragung lediglich „zur Ausübung“ geschieht, da für die nicht übertragenen *powers* ebenfalls von *exercise* die Rede ist, nicht etwa von einer anderen Art von bleibender Innehabung.

- Das Urteil spricht übrigens – entsprechend dem Wortlaut des Artikels 10a der Verfassung – nicht von Hoheitsrechten des Staates, durchwegs vom „transfer of powers“ (bzw. „competencies“) von Organen der Tschechischen Republik auf Organe der EU (oder anderer internationaler Organisationen bzw. Einrichtungen“.

## 6.6.

Nur beiläufig werden im folgenden einige knappe, kommentierende Bemerkungen zur tschechischen Judikatur angefügt, wiederum mit dem Blick auf historisch-politische Umstände. Sie werden zumeist ohnehin geläufig sein.<sup>102</sup>

In der „Wendezeit“ gab es im Lande eine geradezu euphorische EU-Sympathie; Václav Havel hatte die Parole der „Rückkehr nach Europa“ populär gemacht, wiewohl man sich stets als mitten in Europa liegend empfunden hatte (immerhin war Prag unter Karl IV. die Residenzstadt des Heiligen Römischen Reiches). Der EU-Beitritt sollte nicht nur den Anschluß an den westlichen Wohlstand, sondern auch die Sicherung europäischer Solidarität im Zeichen der Festigung rechtsstaatlicher Demokratie bringen. Die Teilung des FR schied dazu für Tschechien Vorteile zu bringen – Wirtschaftsminister Václav Klaus sah bessere Aussichten für die Sicherung der liberalen Marktwirtschaft in der Tschechischen Republik; den Kurs Vladimir Meciar in der Slowakei sah man auch in Prag (und erst recht in der EU) als eher problematisch an.

Klaus hatte, als nunmehriger Regierungschef, im Jänner 1996 den Beitrittsantrag übermittelt,<sup>103</sup> im März 1998 begannen die Verhandlungen, im Juni 2003 erbrachte das Referendum eine Mehrheit von 77,3 % für den Beitritt (allerdings bei nur 55,3 % Wahlbeteiligung), zum 1. Mai 2004 trat er in Kraft. Die Euphorie war unterdessen weithin verflogen. Ein starkes Wirtschaftswachstum (zu dem die Hilfe durch die EU stark beitrug, was aber weithin nicht wahrgenommen wurde) stärkte das nationale Selbstbewußtsein; man rechnete damit, rascher aufgenommen zu werden als andere mittel- und osteuropäischer Beitrittswerber und war über die Brüsseler Konzeption der gleichzeitigen Aufnahme von zehn neuen Mitgliedstaaten enttäuscht. Für die politische Elite war etwas anderes vermutlich noch schwerer verdaulich: daß die um die Mitte der neunziger Jahre entwickelte sogenannte „Heranführungsstrategie“ den Beitrittswilligen eine Unterstellung ihrer Reformpolitik unter Brüsseler Kuratel aufnötigte – im Gegenzug zur Inaussichtstellung der Aufnahme und zur Gewährung von Modernisie-

---

<sup>102</sup> Vgl. neben Volker Weichsel a. a. O. 2007, s. o. Anm. 64, auch: Barbara Lippert / Peter Becker (eds.), *Towards EU-Membership: Transformation and Integration in Poland and the Czech Republic*, Bonn 1998; Barbara Lippert (Hrsg.), *Osterweiterung der Europäischen Union – die doppelte Reifeprüfung*, Bonn 2000; Barbara Lippert (Hrsg.), *Bilanz und Folgeprobleme der EU-Erweiterung*, Baden-Baden 2004.

<sup>103</sup> Polen und Ungarn hatten die Beitrittsanträge schon im Frühjahr 1994 gestellt. In Prag gab es die Vorstellung: wir treten erst auf den Plan, wenn wir so weit sind, daß wir Nettozahler sein können. Im Jahr 1998 machten die Befürworter der Marktwirtschaft 28% der Eurobarometer-Befragten aus, die Gegner 50%: European Commission, *Central and Eastern Europe EuroBarometer*, March 1998.

rungshilfen, die zur Übernahme des „acquis communautaire“ befähigen sollten. Der ganze Beitrittsprozeß stand im Zeichen asymmetrischer Verhandlungen, eben weil der „acquis communautaire“ zur Gänze akzeptiert werden mußte.<sup>104</sup> Nun hielt Premierminister Klaus nicht mehr mit der Meinung hinter dem Berg, man habe nicht Lust, sich nach dem Ende der Kontrolle durch die Moskauer Bürokratie einer anderen (etwas zivilisierteren) aus Brüssel zu unterstellen; er fand dafür im Lande recht breite Zustimmung.

Václav Havel (der immer wieder für eine föderale Finalität plädiert hatte) und Václav Klaus sind die auch außerhalb des Landes bekanntesten intellektuellen Leitfiguren. So ist inzwischen die europapolitische Szenerie durch das Gegenüber eines integrationsfreundlichen und eines integrationsgegnerrischen Lager geprägt. Angesichts dessen ist die Interpretation der nationalen Souveränität als Mittel zur Sicherung der „materiellen Rechtsstaatlichkeit“ um so beachtlicher:

Einerseits mußte die nationale Unabhängigkeit angesichts der historischen Erfahrungen (Österreich-Ungarn, Drittes Reich, SSR) als ein besonders hohes Gut gelten. Nicht von ungefähr hatte die Erste Republik, das Werk Thomas Masaryks, mit der Verfassung von 1920 den National-Republicanismus nach französischem Vorbild zur Staatsräson gemacht. Angesichts dessen ist die Entmythologisierung der nationalen Souveränität zugunsten jener verfassungspolitischen Grundwerte und Prinzipien, die man als die gemeinsamen europäischen betrachtet, bemerkenswert, gerade auch in ihrem Kontrast zur Karlsruher Souveränitätsinsistenz.

Andererseits ist es kein Wunder, daß Regungen des Unmutes gegenüber der „Brüsseler Eurokratie“ auftraten, und daß diese sich zur Perhorreszierung eines „Superstaats“ hochstilieren ließen.

Die massive Ablehnung des Vertrags von Lissabon durch Václav Klaus und seine Gefolgsleute hat freilich auch noch einen anderen Grund: einen tiefgreifenden wirtschaftsordnungspolitischen Dissens. Der Präsident bekämpfte den Reformvertrag nicht nur, weil er dazu diene, möglichst viele Elemente des Verfassungsvertrags zu retten, sondern auch, weil er zwar der EZB die Preisstabilität als Ziel ihrer Politik vorschreibt, ansonsten jedoch die „soziale Marktwirtschaft“ einschließlich ihrer Ausrichtung auf Wachstum und Beschäftigung zum Leitbild der Wirtschaftspolitik erklärt. Das Erfordernis des „freien und unverfälschten Wettbewerbes“ wurde hingegen ins „kleiner Gedruckte“ verwiesen, in ein Zusatzprotokoll, das zwar ebenso verbindlich ist wie ein Vertragsartikel, aber im Zuge der Vertragserarbeitung erst sehr spät

---

<sup>104</sup> Der Referent erinnert sich daran, wie er in den neunziger Jahren an einem Seminar für Spitzenjuristen der mitteleuropäischen Beitrittswerber teilnahm, in dem als juristische Koryphäe Professor Marescau den Zuhörern nahelegte, sie täten gut daran, ihrer Judikatur schon vorausseilend die des Europäischen Gerichtshofs zugrunde zu legen, was im Teilnehmerkreis erhebliche Betroffenheit auslöste. Die mitteleuropäischen Juristen waren froh darüber und stolz darauf, nun endlich im Zeichen der wiedergewonnenen Souveränität eine unabhängige Gerichtsbarkeit aufbauen zu können; der Vortrag klang so, als käme man vom Regen in die Traufe.

mühsam durchgebracht wurde.<sup>105</sup> Václav Klaus' Abneigung gegen jede Modifizierung der „Marktwirtschaft pur“ ist bekannt.

## 6.7.

Hierzu möchte sich der Referent eine Anmerkung erlauben: Der angedeutete ordnungspolitische Dissens ist nicht nur geeignet, zur Klärung der politischen Handlungsmotive eines Akteurs (in diesem Falle des Präsidenten der Tschechischen Republik) beizutragen; er ist auch zu einem verfassungsgerichtlichen Kontroversgegenstand geworden. Die Art, wie dies geschah, entbehrt nicht einer gewissen Pikanterie.

Die Sache ist mit geradezu spiegelverkehrter Argumentation sowohl im Karlsruher wie im Brünner Prozeß ins Spiel gebracht worden. In beiden Verfahren behaupteten Kläger bzw. Beschwerdeführer: Der Vertrag sei verfassungswidrig, weil die demokratische Willensbildung durch die Fixierung der Unionspolitik auf ein bestimmtes wirtschaftspolitisches Konzept eingeengt würde.

- Die klagenden tschechischen Senatoren behaupteten, der Artikel 3 des Vertrags gäbe der Union Ziele vor, die „charakteristisch für linksorientierte politische Richtungen“ seien.<sup>106</sup>
- Hingegen enthält die Klage der deutschen „Linken“ in Karlsruhe das gegenläufige Argument, der Vertrag lege die Union „auf eine marktradikale, neoliberale Politik“ fest, und damit werde „die Substanz des demokratischen Verfahrens ausgehebelt“, weil ein auf demokratischer Mehrheitswillensbildung basierender Richtungswechsel massiv behindert würde.<sup>107</sup>

Beide Vorhaltungen wurden vom jeweiligen Gericht ohne viele Umschweife beiseite geschoben. Dessen ungeachtet hat die Sache sozusagen doppelte Böden.

Zum Ersten: Die Wirtschaftsverfassung der bisherigen EG war ist keineswegs neutral, wie das etwa für das deutsche Grundgesetz gilt.<sup>108</sup> Einschränkungen der Wirtschaftsfreiheit, der Offenheit der Märkte und des unverfälschten Wettbewerbs müssen vor dem Hintergrund der „Systemgarantie zugunsten einer offenen Marktwirtschaft bei freiem Wettbewerb“ jeweils

---

<sup>105</sup> Siehe dazu Martin Selmayr, Der Vertrag ohne Pathos, in: Ernst-Joachim Mestmäcker / Wernhard Möschel / Martin Nettesheim (Hrsg.), Verfassung und Politik im Prozess der europäischen Integration, Baden-Baden 2008, S. 47ff.

<sup>106</sup> Klage vom 28.9.2009, laut Mitteilung des Bundesministeriums für europäische und internationale Angelegenheiten an den Referenten.

<sup>107</sup> Siehe: Pressemitteilung der Fraktion „Die Linke“ v. 26.6.2009, Z. 3; Verfassungsbeschwerde von Dr. Dieter Dehm MdB u. a. vom 24. 6. 2009, S. 46ff.; Antrag der Fraktion „Die Linke“ im Organstreitverfahren gegen das Zustimmungsgesetz zum Lissabonner Vertrag v. 4.6.2009, S. 39ff.

<sup>108</sup> Vgl. auch z. B. Peter-Christian Müller-Graff, Die wettbewerbsverfaßte Marktwirtschaft als gemeineuropäisches Verfassungsprinzip, in: Europarecht Jg. 1997, S. 433ff.

„begründet und verantwortet werden.“<sup>109</sup> Die mitgliedstaatliche Wirtschaftspolitik steht sozusagen im Bann dieser gemeinschaftlichen Systementscheidung, u. a. mit der Folge, daß eine umfassende Verstaatlichung eben so gemeinschaftsrechtswidrig wäre wie die Einführung einer Plan- bzw. einer Zentralverwaltungswirtschaft in einem Mitgliedstaat.<sup>110</sup>

Dennoch bleibt einerseits den Mitgliedstaaten innerhalb dieses Systems ein beträchtlicher wirtschaftspolitischer Gestaltungsspielraum;<sup>111</sup> andererseits hatte auch die Gemeinschaft nicht nur die Aufgabe, den Binnenmarkt und dann später auch die Währungsunion zustandezubringen und zu managen; sehr bald sollte sie auch eine „Wirtschaftsunion“ einschließen, die – wie schon früher erwähnt – imstande sein sollte, eine kohärente gemeinschaftliche Wirtschaftspolitik auch gegen Widerstreben (wohl nicht nur wirtschaftlicher Interessenträger, sondern auch mitgliedstaatlicher Regierungen) durchzusetzen, und der daher, wie man damals sagte, auch die Qualität einer demokratisch legitimierten politischen Union zukommen müßte.<sup>112</sup>

Zum Zweiten: Das System hat dennoch eine gewisse ordnungspolitische Schlagseite, insofern sich nämlich das Vorantreiben der Marktintegration (Deregulierung, Abbau von Schranken und Hemmnissen) in seiner Logik eher von selbst versteht, während die Einführung und Stärkung von Politiken, die darauf ausgehen, deregulierungsbedingte gesellschaftspolitische Unausgewogenheiten auszugleichen, nur unter erheblich größeren Anstrengungen eingeführt und umgesetzt werden kann.

Das ist seit langem kritisiert worden, vor allem von Akteuren und Autoren, die links der Mitte liegende Positionen einnehmen.<sup>113</sup> Neuerdings wird z. B. davor gewarnt, daß die besagte Schlagseite die Akzeptanz der Integrationspolitik zunehmend in Frage stellen werde, so daß die Forcierung der Integration dysfunktional würde.<sup>114</sup>

Zum Dritten: In den Auseinandersetzungen über die ordnungspolitischen Grundpositionen der EU versuchen relevante politische Akteure von einer Konzeption in breitem Einvernehmen auszugehen, die – mit dem Etikett „soziale Marktwirtschaft“ versehen – als wirtschaftspolitische Ausprägung des „europäischen Gesellschaftsmodells“ sogar als Element einer gemeinsamen ordnungspolitischen Dimension unionaler Identität fungieren soll.

---

<sup>109</sup> S. Armin Hatje, *Wirtschaftsverfassung im Binnenmarkt*, in: Armin von Bogdandy / Jürgen Bast (Hrsg.), a. a. O. 2009, s. o. Anm. 84, S. 801-853, hier S. 852f.

<sup>110</sup> So Armin Hatje ebd. S. 844f., 848f.

<sup>111</sup> Vgl. ebd. S. 842ff., 844ff.

<sup>112</sup> Vgl. die Hinweise oben in Abschnitt 4.

<sup>113</sup> Vgl. schon den Hinweis auf Willy Brandts Plädoyer für eine Ergänzung der WWU durch eine „Sozialunion“, s. ebenfalls oben in Abschnitt 4.

<sup>114</sup> Siehe neustens z. B. Martin Höpner / Armin Schäfer, *Grenzen der Integration – Wie die Intensivierung der Wirtschaftsintegration zur Gefahr für die politische Integration wird*, in: *integration*, 1/2010, S. 3-20. In diesem Beitrag werden mehrmals von Fritz W. Scharpf geäußerte Bedenken aufgegriffen und weitergeführt, vgl. dazu auch unten Anm. 181.

Welche Alternative hierzu könnten die Kläger bzw. Beschwerdeführer im Sinn haben? Zwei konsequente, in sich kohärente, aber miteinander unvereinbare Alternativen bieten sich an:

- Entweder die der völligen ordnungspolitischen Enthaltbarkeit der Union, also des Verzichtes auf wirtschaftspolitische Vergemeinschaftung. Das liefe auf die oft apostrophierte Reduktion der EU auf eine bessere Freihandelszone hinaus. Die Auflösung der Währungsunion und das Auslaufen der gemeinsamen Politiken wären die Konsequenzen.
- Oder aber die uneingeschränkte Überantwortung der Entscheidung für eine ordnungspolitische Konzeption und der Kompetenz für eine auf der Basis dieser Konzeption betriebene gemeinsame Wirtschaftspolitik an die Union. Damit würde allerdings ein rechtlicher und politischer Rubikon überschritten: Die Union erhielte die Hauptzuständigkeit für die *authoritative allocation of values*, sie würde der Sache nach zum „Staat“, wenn auch vielleicht zu einem verkappten.

Ob die Kläger bzw. die Beschwerdeführer sich dieser Alternativen bewußt waren, mag dahingestellt sein. Die Vergegenwärtigung einiger möglicher Implikationen ihres Vorbringens könnte immerhin zur Wahrnehmung der Problematik beitragen.

## 7. ZUR DYNAMIK DES WANDELS VON INTEGRATIONSKONZEPTEN

Nun also nochmals: Wie haben (halten) es die Mitgliedstaaten mit der Integration?

In den voranstehenden Abschnitten wurde der Blick nur auf zwei von ihnen gelenkt, weil die aktuellen Verfassungsgerichtsjudikate jeweils ein besonderes Schlaglicht auf die Sache werfen.

Auch wenn das vereinfachend und vergrößernd klingt, ist man versucht zu sagen: In Deutschland hat sich im Lauf der Jahrzehnte ein tiefgreifender Wandel abgespielt; für die Tschechischen Republik kann das schon auf Grund ihrer viel kürzeren Mitgliedschaftszeit nicht gelten, aber dafür sind die Brünner Urteilsaussagen in gewisser Beziehung großzügiger und mehrdeutiger.<sup>115</sup>

Der sehr auffällige Wandel der deutschen Haltung kommt nicht von ungefähr. Den Ursachen und Bedingungen dafür soll später noch nachgegangen werden.

Welche Bewandnis es damit auch haben mag – eine wichtige Weichenstellung fand, wie es scheint, Ende 1992 in Edinburgh statt. Damals übernahm der „uneigentliche Europäische Rat“ eine französische Verfassungsbestimmung (leicht modifiziert) in die Präambel jenes Beschlusses, mit dem die dänischen Neinsager zum Maastricht-Vertrag umgestimmt werden sollten. Die Formel lautet: „Unabhängige und souveräne Staaten“ hätten „aus freien Stücken beschlossen, einige ihrer Befugnisse gemeinsam auszuüben.“<sup>116</sup>

Bis dahin waren die maßgebenden Deutungen der Integration quer durch die Mitgliedstaaten unterschiedlich: es war sozusagen gesamtgemeinschaftlich offen geblieben, welche Bewandnis es mit der gemeinschaftlichen bzw. unionalen Rechtsordnung hat, und was „Supranationalität“ bedeutet. Das heißt: Die präzise Sinnbestimmung von „Integration“ stand im Zwielicht.<sup>117</sup> Nun waren die Staats- und Regierungschefs bereit, für die Bewältigung der dänischen Ratifizierungskrise die französische Formel zu übernehmen. Mutmaßlich waren wohl gerade die Vertreter jener Staaten, die sich bis dahin einem anspruchsvolleren Integrationsleitbild verschrieben hatten, besonders daran interessiert, das Scheitern des Maastrichter Vertrags-

---

<sup>115</sup> Die Aussage liegt nahe, daß gerade das Brünner Urteil von jenem „Pragmatismus“ geprägt ist, der nach Thomas Oppermann schon seit langem die dominierende „EG-Philosophie“ sei (s. o. in Abschnitt 1 sowie Anm. 1), wohingegen in Karlsruhe, wie ebenfalls vermerkt wurde (s. o. in Abschnitt 5), eher eine „national-etatistische“ Staats- und „Integrations-“ Philosophie zu dominieren scheint.

<sup>116</sup> Schlußfolgerungen des Europäischen Rates vom 12.12.1992, Teil B, Anlage 1; Text in: Europa-Archiv 1/1993, S. D 23 (vom „uneigentlichen Europäischen Rat“ ist im Text die Rede, weil es sich bei der zitierten Anlage um einen „Beschluß der im Europäischen Rat vereinigten Staats- und Regierungschefs“ handelt). Vgl. Art. 88-1 der Verfassung der Französischen Republik, wo die EG bzw. die EU als Gebilde bezeichnet werden, „die aus Staaten bestehen, die sich freiwillig kraft der Gründungsverträge entschlossen haben, einige ihrer Kompetenzen gemeinsam auszuüben“: Diese Bestimmung war im Hinblick auf die Ratifikation des Vertrags von Maastricht in die Verfassung eingefügt worden (s. dazu Christoph Grabenwarter a. a. O., s. o. Anm. 84, hier S. 136).

<sup>117</sup> Der Europäische Gerichtshof hatte klugerweise festgestellt: der Vorrang des Gemeinschaftsrechts gelte unabhängig davon, ob die Mitgliedstaaten ihre Zuständigkeiten zugunsten der Gemeinschaft beschränkt haben, oder ob sie ihr lediglich zur Ausübung anvertraut wurden (Costa/ENEL, Rs. 6/64, 1253ff., hier 1264). Vgl. zum Thema auch Christoph Grabenwarter a. a. O. 2009, s. o. Anm. 84, passim.

werkes zu verhindern; das mag ihre Bereitschaft erklären, dafür eine Konzession in Bezug auf die Integrationsdoktrin zuzugestehen.<sup>118</sup>

Als es dann in Karlsruhe um die Grundgesetzkonformität des Unionsvertrages ging, übernahmen die Vertreter der Bundesregierung, defensiv argumentierend, vor dem Bundesverfassungsgericht die Formel von Edinburgh und ergänzten sie durch den pointierten Hinweis auf die unangetastet fortbestehende Herrschaft der Mitgliedstaaten über die Verträge.

Das griff der Zweite Senat des Bundesverfassungsgerichtes in seinem Urteil auf und räumte damit die Interpretationen der Gründerväter und ihrer juristischen Gewährsmänner ziemlich rigoros ab. Die deutliche Diskrepanz zur eigenen früheren Judikatur und erst recht zu den Positionen des Europäischen Gerichtshofes bereitete den Richtern anscheinend wenig Kopfzerbrechen.

Das Judikat zum Vertrag von Lissabon ging dann noch einige Schritte weiter.

Man sollte bei alledem nicht aus dem Auge verlieren, daß die deutsche Europarechtslehre bislang nicht ohne weiteres bereit ist, diesen Wandel mit zu vollziehen. Dafür sollen im folgenden nur wenige – stichwortartige – Belege gegeben werden:

- Die Übernahme der „Formel von Edinburgh“ in die deutsche Rechtsprechung hat nicht nur Zustimmung ausgelöst. Es gibt auch Gegenpositionen, wie z. B. die folgende: „Der EU wird durch die Kompetenzbestimmungen des Primärrechts... Hoheitsgewalt zugewiesen, die als originäre Befugnis des supranationalen Verbands anzusehen ist. Diese Hoheitsgewalt ist von den Mitgliedstaaten... nicht lediglich ‚delegiert‘; die EU-Kompetenzen sind auch nicht lediglich übertragen, zugeleitet oder abgetreten... Die EU nimmt Befugnisse wahr, für deren Ausfüllung sie allein – politisch und rechtlich – einzustehen hat.“<sup>119</sup>
- Das Bundesverfassungsgericht geht davon aus, daß die Union entweder ein „Staatenverbund“ sein könne, bei dem die Kompetenz-Kompetenz in den Händen der Herren der Verträge verbleibe, oder aber ein Bundesstaat, der dann als solcher die Kompetenz-Kompetenz besitze – *tertium non datur*. Das stößt indessen auf Widerspruch, etwa mit folgenden Begründungen:

---

<sup>118</sup> Immerhin konnte man davon ausgehen, daß auch diese französische Formel geeignet war, den Vertrag von Maastricht zu tragen, m. a. W.: seine Bestimmungen als mit den Sanktuarien eines Mitgliedstaates vereinbar zu betrachten.

<sup>119</sup> Martin Nettesheim, Kompetenzen, in: Armin von Bogdandy / Stefan Bast (Hrsg.), a. a. O. 2009, s. o. Anm. 84, S. 389-439, hier S. 397-398. Hier stellt sich die Frage, ob und inwieweit die im Europäischen Rat vereinigten Staats- und Regierungschefs befugt sind, die rechtliche Grundordnung der Gemeinschaft mit der Maßgabe authentisch auszulegen, daß dadurch Judikate des Europäischen Gerichtshofes, aber auch solche von mitgliedstaatlichen Gerichten gewissermaßen aus den Angeln gehoben werden (vgl. dazu auch unten in Anm. 139 die Bemerkungen über die von formeller *potestas* zu unterscheidende *auctoritas* des Europäischen Rates).

- Das Institut der Kompetenz-Kompetenz beruhe auf einem für bündische Systeme unangemessenen etatistischen Staatsbild; es „überträgt das Modell des hierarchisch organisierten Einheitsstaates auf den Bundesstaat...“<sup>120</sup>
- Vielmehr liege die Kompetenz-Kompetenz zur Gesamthand bei der Union und den Mitgliedstaaten.<sup>121</sup>
- Gegenüber dem Anspruch des Bundesverfassungsgerichtes, Organbeschlüsse der EU auf ihre Verfassungskonformität v. a. im Hinblick auf eine eventuelle Ultra-Vires-Qualität zu prüfen und ggf. die Anwendung in Deutschland zu untersagen, wird an der „kompetenziellen Letztinterpretationsbefugnis“ des EuGH festgehalten.<sup>122</sup>
- In die gleiche Richtung geht, wenn auch etwas moderater weil auf eine „kooperative“ Lösung von Konflikten abstellend, eine Erklärung, die bald nach der Verkündung des Karlsruher Lissabon-Urteils dreißig namhafte deutsche Juristen der Öffentlichkeit übergaben: Darin stellten sie zunächst fest, das Bundesverfassungsgericht gehe mit seiner Ankündigung, Rechtsakte der EU-Organe verstärkt zu prüfen, in mehrfacher Hinsicht hinaus. Die Formulierungen des Urteils ließen befürchten, daß das Gericht auf einen Justizkonflikt mit dem EuGH zusteure. Ein Votum des Gerichtes über die Unanwendbarkeit von EU-Vorschriften oder Urteilen hätte ohne weiteres ein Vertragsverletzungsverfahren gegen die Bundesrepublik zur Folge, mit höchst bedenklichen Folgen. Daher sollte das Gericht durch eine Novellierung des Gesetzes über das BVerfG zur Vorab-Vorlage am den EuGH verpflichtet werden.<sup>123</sup>

Es scheint also noch nicht aller Tage Abend zu sein, denn das vorläufig letzte Wort aus Karlsruhe – *curia locuta* – besagt noch nicht unbedingt *causa finita*; auch weil Judikaturen sich, wie weiter oben gezeigt wurde, erheblich ändern können und weil dabei Wandlungen des Zeitgeistes und politische Stimmungswandlungen ursächlich mitspielen.<sup>124</sup>

Hierbei dürfte sich ein Wirkungszusammenhang geltend gemacht haben, den schon vor vielen Jahrzehnten Hermann Heller umschrieben hat – allerdings bezogen auf den Staat, und in

<sup>120</sup> Stefan Oeter, Föderalismus und Demokratie, in: ebd. S. 73-120, hier S. 95.

<sup>121</sup> Martin Nettesheim, Kompetenzen, s. o. Anm. 117, hier S. 401ff., mit dem Verweis auf andere Autoren. Ähnlich auch schon Heinrich Schneider, Rückblick für die Zukunft, Bonn 1986; Ders. Föderale Verfassungspolitik für eine Europäische Union, in: Heinrich Schneider / Wolfgang Wessels (Hrsg.), Föderale Union – Europas Zukunft?, München 1994, S.21-50.

<sup>122</sup> Martin Nettesheim ebd. S. 402ff.

<sup>123</sup> Die Unterzeichner präsentierten auch gleich den Entwurf eines neuen § 13a zur Einfügung in das genannte Gesetz; siehe „Das Lissabon-Urteil des Bundesverfassungsgerichts – Auswege aus dem drohenden Justizkonflikt“, vom August 2009 abrufbar unter „Materials 01/2009“ via Internet beim Walter-Hallstein-Institut der Humboldt-Universität Berlin unter: <http://www.whi-berlin.de/materials>. Die erste dem Referenten vorliegende Pressenotiz darüber wurde im „Spiegel“ 33/1009 vom 10. August 2009, S. 15, veröffentlicht. Dazu neuerdings: Jan Bergmann / Ulrich Karpenstein, Identitäts- und Ultra-vires-Kontrolle durch das Bundesverfassungsgericht – Zur Notwendigkeit einer gesetzlichen Vorlageverpflichtung, in: Zeitschrift für Europa- und Staatswissenschaften 4 / 2009, S. 491-504.

<sup>124</sup> Vgl. oben in Abschnitt 1 die Bemerkung unter Ziff. 4. Die These bestätigt Franz C. Mayer in seinem Beitrag unter der Überschrift „Verfassungsgerichtsbarkeit“, in: Armin von Bogdandy / Jürgen Bast a. a. O. 2009, s. o. Anm. 84., S. 559-607, hier S. 606: „Über das Rechtliche hinaus reflektieren Gerichte auch Meinungs- und Stimmungsumschwünge über die Integration in verschiedenen Mitgliedstaaten“.

einer im Ohr heutiger Sozialwissenschaftler etwas altfränkisch klingenden Redeweise, nämlich wie folgt:

„Das staatliche Sein, als ein menschliches Geschehen, dessen Subjekt-Objekt wir selbst sind, weist durch seinen Willensgehalt über sich selbst hinaus in die Zukunft. Dieser Willensgehalt wird gebildet durch einen politischen Wertgehalt, der... in dem Willen der politisch agierenden Menschen selbst zu suchen ist... Wer eine Beschreibung des staatlichen Seins gibt, muß... die in der Gegenwart den Staat aktualisierenden Willens- und Wertgemeinschaften selbst bewerten und zugleich eine Aussage über die Zukunft machen. Denn irgendein Gegenwartsbild der sich immer neu aktualisierenden Staatsstruktur entsteht nur dadurch, daß wir die eine der anderen Willensmacht gegenüber als zukunftsgestaltend, also unter mehreren Entwicklungstendenzen als die für die Zukunft gültige setzen, sei diese nun dem Gegenwartszustand gegenüber reaktionär, konservativ oder revolutionär...“<sup>125</sup>

Heller hatte die Weimarer Republik vor Augen, deren Verfassungsraison in der Tat umstritten war. Konservative (und erst recht Reaktionäre) dachten nostalgisch oder zornig an das vergangene Bismarck-Reich zurück, Sozialisten und Kommunisten traten für die Überwindung der „bürgerlichen Demokratie“ durch eine von der Arbeiterklasse getragene „andere Republik“ ein, ganz zu schweigen von den nationalsozialistischen Verfassungsfeinden. Die „Kräfte der Mitte“ schrumpften. Das wirkte sich auf die Verfassungsinterpretation der den verschiedenen Lagern zugehörigen oder nahestehenden Juristen aus.

Ähnliches konnte und kann für die Integrations-Polity (wenn man sie so nennen darf) gelten. Sie wurde, erstens, im Horizont unterschiedlicher Finalitätsvorstellungen beschrieben und charakterisiert, die vom kooperativen Internationalismus bis zum föderalen Supranationalismus reichten. Zweitens galt sie von Anfang an (d. h. seit der Gründung der Montanunion) als eine Art „System im Werden“ – ein zum Klassiker der politikwissenschaftlichen Analyse avanciertes Buch charakterisierte die EG als „*would-be polity*“.<sup>126</sup>

Immer wieder versuchten indessen politische Akteure die jeweilige Balance zu revidieren. Das führte freilich kaum dazu, daß eine der verschiedenen, miteinander in Wettstreit stehenden Interpretationen (samt der jeweils entsprechenden Finalitätsperspektive) alleingültig und irreversibel festgeschrieben wurde. Die Finalitätsfrage blieb offen. Immer wieder gingen Verfechter unterschiedlicher europapolitischer Leitbilder ein Stück des Weges gemeinsam voran, und allemal bemühten sie sich, die definitive Ausschaltung ihrer Vorstellungen zu verhindern. Die zunehmende Kompliziertheit des Gesamtsystems ist – ebenso wie die Ambiguität mancher

---

<sup>125</sup> Hermann Heller a. a. O. 1934, s. o. Anm. 87, S. 55.

<sup>126</sup> Leon N. Lindberg / Stuart A. Scheingold, *Europe's Would-Be Polity*, Englewood Cliffs, NJ (USA) 1970. Siehe auch die beiden unter dem Titel „Die Europäische Union als Prozeß“ erschienenen Bände, nämlich: Hans von der Groeben / Hans Möller (Hrsg.), *Die Europäische Union als Prozeß (Möglichkeiten und Grenzen einer Europäischen Union, Bd. 1)*, Baden-Baden 1980 (darin v. a.: Heinrich Schneider und Rudolf Hrbek, *Die Europäische Union im Werden*, S. 209-472); und Rudolf Hrbek / Mathias Jopp / Barbara Lippert / Wolfgang Wessels (Hrsg.), *Die Europäische Union als Prozeß*, Bonn 1998.

Normenkomplexe und die Kombination unterschiedlicher Ideen, Institutionalisierungen und Prozedurmuster – nicht zuletzt die Folge einer so funktionierenden eigentümlichen Verknüpfung von Entwicklungskontinuität und Entwicklungsdialektik.

Dabei läßt sich beim Blick auf die Systementwicklung der EG/EU allem Anschein nach eine Tendenz zur Verfestigung erkennen, und zwar in unterschiedlichen Hinsichten:

- Oft einigen sich die Mitgliedstaaten zunächst auf rechtlich wenig verbindliche Abmachungen; später kommt es dann allerdings schrittweise zu deren normativer Kräftigung: Probleme werden wahrgenommen und Problemlösungen in Aussicht gestellt; es kommt dann zu lockeren Formen der Kooperation und Koordination; bei späteren Vertragsänderungen werden Ziele, Wege und Prozeduren vertraglich fixiert. Im Laufe der Zeit kann es dann zu einer stärkeren Annäherung an supranationale Regelungsmuster kommen (bspw. durch Übergang von der einstimmigen zur Mehrheitsentscheidung im Rat oder durch zunehmende Mitgestaltungsbefugnisse des Europäischen Parlamentes).<sup>127</sup>
- Regelungen werden zunächst mehrdeutig formuliert, wobei die Verfechter unterschiedlicher europapolitischer Grundvorstellungen und Finalitätsideen jeweils hoffen, ihre Sichtweise würde sich durchsetzen. In der Praxis kommt es immer wieder zur Durchsetzung einer relativ kohärenteren und eindeutigeren Version, sei es, daß die Beteiligten selbst sich dazu entschließen oder aufgrund anderer Faktoren Einigung erzielt wird (u. U. unter dem maßgeblichen Einfluß einer starken „Koalition“, auf Basis einer „mittleren Linie“ oder auf Grund einer EuGH-Entscheidung über die „korrekte“ konkretisierende Auslegung).
- Der *acquis communautaire* wurde jahrzehntelang als eine Art von *rocher de bronze* betrachtet. Er galt in Beitrittsverhandlungen als unverhandelbar. .Erst als die Rede von der Gefahr eines „europäischen Superstaates“ und die Beschwörung des Subsidiaritätsprinzips populär wurde, kam der Gedanke von Kompetenz-Rückverlagerungen von der Union an die Mitgliedstaaten in den Bereich des Möglichen; von einer Umsetzung ist allerdings wenig zu merken.

Andererseits stehen diesen Verfestigungstrends auch gegenläufige Tendenzen samt ihren Auswirkungen gegenüber; die Abkehr von der anspruchsvollen Integrationskonzeption der Frühzeit der EG mag als Beispiel dafür dienen.

Selbstverständlich heißt dies nicht, man dürfte zuversichtlich mit dem Fortgang des bisherigen Entwicklungspfades des Integrationssystems rechnen,<sup>128</sup> also die bisherigen Entwicklungs-

---

<sup>127</sup> Zu erinnern wäre z. B. an die Entwicklung der EPZ und ihre Ersetzung durch die GASP. Wolfgang Wessels, Das politische System der Europäischen Union, Wiesbaden 2008, S. 263, weist darauf hin, daß sich bloße „Schlußfolgerungen der Präsidentschaft des Europäischen Rates“ immer wieder als „präkonstitutionell“ weiterwirkend erwiesen haben, also zu einer Aufwertung ihres normativen Ranges (und ihrer tatsächlich wirksamen normativen Kraft) führten.

<sup>128</sup> Ohnehin handelte es sich dabei nicht um einen gleichsam linearen Ausbau (wenn auch mit unterschiedlichen Sequenzen der Vertiefung und der Erweiterung), sondern eher um eine Art „Aufbauleiter“ (der Ausdruck wird hier im Anschluß an Wessels' Konzept der „Fusionsleiter“ verwendet; vgl. bei Wolfgang Wessels ebd. die schematischen Darstellungen auf S. 309 und S. 44).

trends – die immer wieder auch den Eintritt von Krisen und Bemühungen um ihre Überwindung einschlossen, was manchmal zu einem beachtlichen Schritt vorwärts führte – schlicht extrapolieren. Es lassen sich sehr unterschiedliche Varianten des Aufbaus (Integrationsvertiefung) und des Abbaus (Desintegrationsvorgänge) entwerfen.<sup>129</sup>

Dennoch ist kaum zu erwarten, daß die Europapolitik die real existierende EU in absehbarer Zukunft beiseite läßt und ein ganz anderes Einigungsprojekt ins Werk setzt. Vorstellbar wäre das nur, wenn tiefgreifende Krisen oder gar Katastrophen dazu nötigen sollten.

---

<sup>129</sup> Siehe Wolfgang Wessels ebd., Kap. V (Zur Zukunft des EU-Systems), S. 473ff.

## 8. ZUM SINNWANDEL VON INTEGRATION: WEICHENSTELLUNGEN UND WIRK- KRÄFTE

### 8.1.

Die nunmehr anzudeutenden Entwicklungen sind nicht als Beiträge zu einer Geschichte der EG/EU gemeint, und schon gar nicht als (wenn auch noch so skizzenhafter) Entwurf des Konstruktionsversuches einer Entwicklungstheorie der Integration, sondern (nur) als eine Sammlung von Hinweisen darauf, was mutmaßlich zu den Veränderungen herrschender oder einflußreicher Integrationsleitbilder beigetragen hat.

Diese Veränderungen kommen auf zweifache Weise zum Ausdruck:

- Erstens, wie bereits früher vermerkt, im relativen Zurücktreten des Begriffs „europäische Integration“ zugunsten von Begriffen wie „europäische Zusammenarbeit“ u. ä. innerhalb der europapolitischen Debatte;
- Zweitens in einem Bedeutungswandel des Ausdrucks, dort wo er nach wie vor Verwendung findet – wie noch gezeigt werden wird.

Dazu werden keine neuen Erkenntnisse ausgebreitet, vielmehr wird Geläufiges in Erinnerung gebracht<sup>130</sup> – freilich in spezifischer Perspektive, in der Hoffnung, daß dieses Vorgehen zur Urteilsbildung darüber behilflich sein kann, wie die Möglichkeiten des abermaligen Wandels der maßgeblichen Integrationsvorstellungen eingeschätzt werden können. Das wiederum könnte von Nutzen sein, wenn es darum geht, neue Projekte zur Fortführung der Integration zu entwerfen oder für bereits entworfene Projekte Realisierungschancen einzuschätzen.

Von solchen Einschätzungen ist vor allem eine in den letzten Jahren geläufig geworden: Das jahrzehntelang von wichtigen politischen Kräften bejahte Leitbild von föderal verfaßten „Verinigten Staaten von Europa“ ist tot.

Der Konsens darüber ist weit verbreitet, auch wenn es noch immer Anhänger der bundesstaatlichen Finalität gibt.<sup>131</sup> Aber kann man über diesen Gemeinplatz hinaus erkunden, wie es die Mitgliedstaaten (und vielleicht auch andere relevante Akteure, wie Unionsorgane oder politisch einflußreiche gesellschaftliche Kräfte) mit der Integration halten werden? Bedeutet die Absage an den Bundesstaat schlichtweg die Zementierung des „Staatenverbundes“ wie ihn die Richter in Karlsruhe sehen? Und ist dieses Konzept des Staatenverbundes wirklich so einleuchtend, wie das seine Schöpfer meinen?

---

<sup>130</sup> Deswegen wird für die folgenden Bemerkungen weitgehend auf Beleghinweise verzichtet.

<sup>131</sup> Siehe etwa Guy Verhofstadt, Die vereinigten Staaten von Europa. Manifest für ein neues Europa, Eupen 2006.

## 8.2.

Das mit der Schaffung der EGKS ins Werk gesetzte, häufig mit einer föderalen Zielperspektive verknüpfte anspruchsvolle Integrationskonzept hatte vor allem auf Grund zweier Umstände Realisierungschancen:

- Erstens konnte Jean Monnet mit dem Schuman-Plan eine extrem chancenreiche Situation auf geschickte Weise ausnutzen (die Notwendigkeit der Ablösung des Ruhrstaats, und damit die Möglichkeit, die Internationale Ruhrbehörde sozusagen zur Hohen Behörde der EGKS umzugestalten, war nur eines von vielen Elementen dieser Situation);
- Zweitens bestand er darauf, nur solche Staaten an den Verhandlungen über die Umsetzung des Schuman-Plans zuzulassen, die von vorn herein willens waren, die wesentlichen Grundzüge zu akzeptieren. Damit wurde z. B. Großbritannien von vorn herein aus dem Projekt ausgeschlossen, weil die britische Regierung für supranationale Züge nicht zu haben war.

Hinzu kam, daß man in der damaligen staats- und staatenverbindungstheoretischen Vorstellungswelt so etwas wie „Supranationalität“ ohne bundesstaatsähnliche Strukturen als schwerlich konsolidierbar betrachtete; die im Schuman-Plan enthaltenen Hinweise auf föderale Zielrichtung waren daher durchaus konsequent.<sup>132</sup>

## 8.3.

Eine erste Modifizierung des ursprünglichen Integrationskonzepts ergab sich im Anschluß an das Debakel des ersten Anlaufs zur „Politischen Gemeinschaft“ im Zuge des Scheiterns des EVG-Projekts. Die Sechs kamen zu dem Schluß, daß sie sich zu viel vorgenommen hatten; daß eine Fortführung der Integration notwendig sei, daß sie aber nicht ausdrücklich in eine föderale Zielperspektive gerückt werden sollte.

Vom ehrgeizigen EVG/E(P)G-Vorhaben blieb noch ein Teilprojekt auf dem Tapet:

Der Satzungsentwurf für die Europäische Gemeinschaft hatte der neuen *polity* und ihren Organen die sukzessive Schaffung eines alle Wirtschaftssektoren umfassenden Gemeinsamen

---

<sup>132</sup> Selbst Staatenbünde galten den maßgeblichen Autoren des 19. und des 20. Jahrhunderts als nicht nachhaltig stabilisierbar. statt vieler die Aussage von Rudolf L. Bindschedler, Art. „Staatenbund“, in: Staatslexikon, Bd. 7, Freiburg/Br. 61962, Sp. 564f., hier Sp. 565: „...daß es sich beim Staatenbund um ein Gebilde von besonders ausgeprägter innerer Labilität handelt. Entweder konnte sich diese Form der Staatenverbindung nur vorübergehend behaupten oder [sie] bildete lediglich die Durchgangsstufe zum Bundesstaat.“

Die Frage, ob entsprechenden Vorstellungen nicht auch im Hintergrund der Bemühungen um eine „Europäische (Politische) Gemeinschaft“ standen, für deren Endstadium explizit eine „konföderale oder föderale“ Struktur in Aussicht genommen worden war (siehe oben in Abschnitt 3), ob also die eventuelle staatenbündische Struktur nicht von vorn herein als transitorisch betrachtet, aber in Aussicht genommen wurde, weil manchen Beteiligten die direkte Schaffung einer Föderation zu schnell gegangen wäre, kann hier nicht erörtert werden. Als Beleg dafür, wie labil und prekär supranationale Institutionen im Horizont der überkommenen Staatslehre erschienen, vgl. z. B. Francis Rosenstiel, *Supranationalität – Eine Politik des Unpolitischen*, Köln / Berlin 1964.

Marktes aufgetragen. In Messina einigten sich die Sechs 1955 darauf, dieses Projekt nunmehr zur Hauptsache zu machen, in der Annahme, dies würde die Souveränität der Mitgliedstaaten mehr schonen als das gescheiterte EVG-E(P)G-Projekt und daher weniger Widerspruch auslösen, zumal die Zusammenführung der Volkswirtschaften als Vorhaben im Dienste der Wohlstandsmehrung beträchtliche Akzeptanzchancen fände. Ein weiteres Vorhaben sollte der gemeinsame Ausbau der Atomindustrie sein.

Zur Konkretisierung wurde einem Ausschuß von weisungsfrei gestellten Experten nachmalige „Spaak-Bericht“ in Auftrag gegeben; er diente dann als Grundlage der Regierungsverhandlungen über die Römischen Verträge.<sup>133</sup>

Im Spaak-Bericht scheint der Terminus „Integration“ nur selten auf, und wenn, dann eher in der Kombination „wirtschaftliche Integration Europas“.<sup>134</sup> Darunter wurde sowohl „die allmähliche Verschmelzung der Märkte“ (als Überwindung ihrer gegenseitigen „Abkapselung“) wie eine gemeinsame Anstrengung zum „Ausbau der Atomindustrie“ sowie zur Lösung anderer vordringlicher Probleme (namentlich im Bereich der Energie und des Luftverkehrs) verstanden.<sup>135</sup> Der Begriff „Supranationalität“ wurde peinlich vermieden; statt dessen war von Organen „mit eigener Autorität“ die Rede.<sup>136</sup>

Die Autoren<sup>137</sup> gingen von einem Ansatz aus, der sich von dem Schuman-Plan erheblich unterschied: Die Dialektik von politischer und wirtschaftlicher Integration wurde gleichsam in der entgegengesetzten Richtung entwickelt, denn das politische System der EGKS war von vorn herein als „präföderal“ konzipiert worden.<sup>138</sup> Die Integration der Montanwirtschaft war einerseits als Schaffung einer transnational integrierten materiellen Basis für einen künftigen föderalen Überbau betrachtet worden; andererseits sollte das politische System als übernational etablierter Brückenkopf den Kristallisationskern einer an sich als erstrebenswert betrachteten föderalen *polity* bilden. Nun aber wurde das *polity building* zugunsten der *Policy-Aufgaben* zunächst beiseite geschoben: es wurde zuvörderst herausgearbeitet,

- welche Maßnahmen für die Errichtung und das Funktionieren des gemeinsamen Marktes getroffen werden müßten;

---

<sup>133</sup> Der Bericht enthielt einerseits eine Art „Blaupause“ für den Gemeinsamen Markt (einschließlich der als erforderlich geltenden Sonderregelungen für die Landwirtschaft und für andere flankierende, die Funktionsfähigkeit des Gemeinsamen Marktes sichernde Maßnahmen), andererseits die Beschreibung der Grundzüge des EURATOM-Projektes. Siehe das Dokument vom 21. April 1956, MAE 120 d/56 (korr.)

<sup>134</sup> So etwa ebd. S. 131.

<sup>135</sup> Siehe ebd. S. 9ff.

<sup>136</sup> Siehe z. B. ebd., S. 27. Dies war ein besonderes Anliegen Spaaks; er befürchtete, daß der Ausdruck „Supranationalität“ Widerspruch auslösen und damit das Ganze gefährden würde.

<sup>137</sup> Nach recht mühsamen Arbeiten beauftragte der Vorsitzende Paul Henri Spaak schließlich zwei Mitglieder des Ausschusses, nämlich das deutsche Delegationsmitglied Hans von der Groeben (vom Bundeswirtschaftsministerium) und den Vertreter der Hohen Behörde, Pierre Uri, einen kohärenten Textentwurf zu erstellen, auf dessen Basis dann die Arbeiten zügig zu Ende geführt wurden. (Der Referent verdankt Hans von der Groeben, mit dem er später noch im Kontext mehrerer Vorhaben zu tun hatte, eine Reihe hier benützter Informationen.)

<sup>138</sup> Siehe oben in Abschnitt 3.

- was davon von vorn herein in den Gründungsverträgen fixiert werden kann;
- und was von neu zu errichtenden Organen entwickelt und durchgeführt werden muß.

Erst auf Grund dieser Klärungen sollte das System der dazu erforderlichen Institutionen, ihrer Aufgaben und Befugnisse, und der Entscheidungsprozeduren entworfen werden.

Die neue Integrationspolitik wurde zwei Maximen unterstellt:

- So viel Marktintegration wie möglich, so viel Politikintegration wie dazu unumgänglich nötig.
- Für die gemeinsame Politik: So viel souveränitätsschonende Koordinierung und Kooperation wie möglich, so viel Supranationalität (und auch so viel Majorisierung einer Minderheit von Mitgliedstaaten) wie nötig.<sup>139</sup>

Das sah – zumindest auf den ersten Blick – wie eine Abkehr vom ursprünglichen Integrationskonzept aus. Aber der Eindruck täuschte.

Erstens verstanden maßgeblich Beteiligte den neuen Weg als Ausfluß einer „Umwegstrategie“, die einem schon im ursprünglichen Konzept enthaltenen Gedanken stärker Rechnung tragen sollte: daß nämlich ein föderaler Überbau sich nur mit der Aussicht auf Stabilität errichten ließe, wenn er auf einer ihrerseits stabilen und belastbaren Basis beruht. Es war klar, daß diese sich noch nicht hatte herausbilden können, als der erste Anlauf zum „Überbau“ (EVG/EPG) unternommen wurde.<sup>140</sup> So galt es nun, Schritt für Schritt auf einer breiten Basis (nicht nur auf einzelne Wirtschaftssektoren begrenzt) vorzugehen.

Zweitens aber stand es für maßgebliche „Vertragsväter“ außer Zweifel, daß die nun primär einzuleitende Marktintegration mit ihrem Fortgang einen Bedarf an Politikintegration auslösen würde: die deregulierende Marktintegration würde sich dahingehend auswirken, daß die Mitgliedstaaten ihnen bisher zu Gebote stehende Steuerungsmöglichkeiten verlieren, was ge-

---

<sup>139</sup> Daß diese beiden Maximen eine grundlegende Ausrichtung der Integrationspolitik am Subsidiaritätsprinzip bedeuteten, hat man damals kaum wahrgenommen, geschweige denn ausdrücklich betont. Der Ausdruck „Subsidiarität“ kam erst später ins Spiel.

<sup>140</sup> Die berühmte Jean Monnet zugeschriebene Formulierung in der Schuman-Erklärung vom 9. Mai 1950, Europa könnte nicht „mit einem Schlag“ geschaffen werden, vielmehr müßte zunächst durch konkrete Maßnahmen eine *solidarité de fait* herbeigeführt werden, stammt in Wirklichkeit aus einem kurz vorher von Konrad Adenauer an Robert Schuman gerichteten Brief (siehe Konrad Adenauer, Briefe 1949-1951, bearb. v. Hans-Peter Mensing, Berlin 1984, S. 509). Der Grundgedanke war klar: Durch die Integration der Grundstoffindustrien (als erster Schritt zu jener der Volkswirtschaften) würden handfeste Interessen so stark miteinander so gut wie irreversibel verflochten, daß dies gewissermaßen eine objektive Schicksalsgemeinschaft herbeiführen würde, die, je mehr sie von den Bürgern wahrgenommen wird, als Basis einer wachsenden kollektiven Identität fungieren könne. Der direkte EVG/E[PG]-Anlauf wurde aber unternommen, bevor diese Basis sich hätte entwickeln können. (Die Verwendung der Vokabeln „Basis“ und „Überbau“ durch den Referenten besagt selbstverständlich nicht, Politiker wie Adenauer, Bech, de Gasperi, Schuman wären „Vulgärmaterialisten“ gewesen!)

meinschaftliche Steuerungsbefugnisse und -maßnahmen erforderlich machen müßte.<sup>141</sup> Eine „List der Integrationslogik“ sollte gewissermaßen in den Dienst der integrationspolitischen Vernunft gestellt werden.<sup>142</sup>

Im Fortgang der Integrationspolitik ergab sich, daß neben das den „harten Kern“ des EWG-Systems bildende „Gemeinschaftsverfahren“ zunehmend auch intergouvernementale Regime der Zusammenarbeit gestellt wurden (prototypisch z. B. das der EPZ), so daß sich die Balance zwischen den verschiedenen Komponenten des Gesamtsystems immer wieder veränderte (freilich auch derart, daß solche Kooperationsregime schrittweise dem Gemeinschaftsverfahren angenähert oder ihm überantwortet wurden; typisch war z. B. der Übergang von der EPZ zur GASP oder die Modifizierung von Regimen der sog. „dritten Säule“ des Maastrichter Unionssystems).

Die Folge war das Aufkommen eines ambivalenten Sprachgebrauchs. Zuweilen wurde das Gesamtsystem als das der „Integration“ bezeichnet (gewissermaßen im Zeichen des Gedankens, daß die intergouvernemental-kooperativen Komponenten sich an den „communautären harten Kern“ anlehnten und sich zunehmend in seinem Kraftfeld entwickelten oder entwickeln sollten); anderwärts wurde eher nur noch von „europäischer Zusammenarbeit“ gesprochen (weil man davon ausging, daß „Integration“ im ursprünglichen anspruchsvollen Sinn sozusagen mehr und mehr in das eher von Staatenkooperation bestimmte Gesamtsystem „integriert“ werden und seine maß- und zielgebende Rolle verlieren würde oder schon verloren hätte).

#### 8.4.

Eine prinzipielle und massive Anfechtung des ursprünglichen, anspruchsvollen Integrationskonzepts hing mit der Ablösung der Vierten Französischen Republik durch die Fünfte zusammen. Präsident Charles de Gaulle hatte für Supranationalität wenig übrig. Seine Politik hatte auch Auswirkungen auf die Haltung anderer Mitgliedstaaten der Gemeinschaft.

Zwar schloß er eine über konföderale Strukturen hinausgehende Einigung im Blick auf eine fernere Zukunft nicht aus; auf absehbare Zeit hielt er jedoch Nationalstaaten für die allein politisch ernst zu nehmenden, weil mit Legitimität ausgestatteten, Makro-Akteure. Die Kommission hielt er für ein „technisches“ (d. h. politisch impotentes) Instrument im Dienste

---

<sup>141</sup> Walter Hallstein pflegte immer wieder eine noch vom Völkerbund herausgegebene Broschüre zum Thema „Zollunionen“ (nachgedruckt 1947) zu zitieren: „Wenn... freie Bewegung von Waren, Personen und Kapital in einem Gebiet existiert, können keine verschiedenen Wirtschaftspolitiken... betrieben werden“ (so z. B. in: Walter Hallstein a. a. O. 1969, s. o. Anm.6, S. 20). Hans von der Groeben hat dem Referenten mehrmals versichert, daß er und Pierre Uri dies bei der Konzipierung des Spaak-Berichtes sozusagen stets „im Hinterkopf“ gehabt hätten. In seinem Buch „Aufbaujahre der Europäischen Gemeinschaft“, Baden-Baden 1982, hier S. 30, nennt er zahlreiche gleichgesinnte Europapolitiker beim Namen, von Heinrich von Brentano bis Paul Henri Spaak.

<sup>142</sup> Zur Bedeutung des Nebeneinanders und der dialektischen Verknüpfung von Markt- und Politikintegration im Ganzen der Gemeinschaftsverträge s. auch unten die Bemerkungen im Unterabschnitt 9.6.

der kooperierenden Regierungen, ihre Aufwertung (so wie sie von Walter Hallstein betrieben wurde) war in seinen Augen die lächerliche Selbstinszenierung eines undemokratischen Areopags.

Diese „revisionistische“ europaverfassungspolitische Einstellung verband sich mit einer kritischen Haltung zur transatlantischen Bindung. Die mit der Supranationalität in seinen Augen verbundene technokratische Entpolitisierung des Integrationsverbundes lehnte er auch deshalb ab, weil damit Europa in seinen Augen das Monopol für „große Politik“ in der westlichen Welt den USA überließ.

Das Tauziehen um die Fouchet-Pläne, um die Aufnahme des Vereinigten Königreichs (das in de Gaulles Sicht die Rolle eines „europäischen Degens“ Washingtons spielte), und um Hallsteins Reformanlauf (der zum Luxemburger Dissens vom Jänner 1966 führte) ließ die Integrationszuversicht und -lust insbesondere in den Beneluxländern rapide zurückgehen.

#### 8.5.

Die erste Erweiterung spitzte den Finalitätsdissens zu, und veränderte die Balance zwischen den einander gegenüberstehenden Kräften. Vor allem die Briten sahen die Gemeinschaft überwiegend als den „Gemeinsamen Markt“ – Integrationsbefürworter nannte man schlichtweg *marketeers*. Auch fürderhin blockierte London zum Beispiel stets Versuche, Begriffe wie „föderal“ oder semantische Äquivalente in verbindliche Texte aufzunehmen.

So war nun endgültig die „Integration“ (als Projekt zur Verwirklichung einer „immer engeren Union der europäischen Völker“, wie sie schon in der Präambel zu den Römischen Verträgen proklamiert worden war) zur Sache von *politics* geworden, nämlich eines Ringens um die Gestaltung eines in sich spannungsvollen Komplexes von *policies*. Die Verantwortlichen behielten indessen nach wie vor auch das Projekt der Entwicklung einer komplexen *polity* im Sinn, in deren Struktur sich mit zunehmender Prägnanz die unterschiedlichen Grundverständnisse der Sache widerspiegelten, und die sich als Konglomerat recht unterschiedlicher Modi von *governance* darstellte. Charakteristisch war insbesondere die Kombination von Gemeinschaftsmethode und Intergouvernementalität und das stete Ringen um die Balance zwischen beiden.

#### 8.6.

Daß dieses Ringen stattfinden konnte, ohne daß die Gemeinschaft selbst dadurch zerrissen wurde, ließ deutlich werden, daß die Alternative der traditionellen Lehre von den Staatenverbindungen von der Realität überholt worden war. Eben dies führte schon zu einer Infragestellung der bundesstaatlichen Zielperspektive.

Tatsächlich hatte die in der Lehre gängige schlichte Gegenüberstellung von internationaler (faktisch: intergouvernementaler) Zusammenarbeit souveräner Staaten einerseits, und Bundesstaatlichkeit andererseits, ihre Selbstverständlichkeit verloren. Somit sahen sich jene Kräfte, die über die herkömmliche Kooperation (wie sie z. B. eine Basis und einen Rahmen in Gestalt des Europarates erhalten hatte) hinausgelangen wollten, nicht mehr genötigt, für eine föderale Finalität zu plädieren und sie im Zuge des Ausbaus der bestehenden EG anzusteuern. Die traditionelle Doktrin vom labilen (und daher transitorischen) Charakter eines Gebildes „*in between*“, also „*sui generis*“,<sup>143</sup> war nicht mehr glaubwürdig.

Diese neue Sicht, die sich auch auf die Ausrichtung der Integrationspolitik auswirkte, war auch mit einer neuen Sicht von „Supranationalität“ verbunden: Diese war nun nicht mehr nur ein antizipativer Einstieg in eine föderale Struktur (so wie etwa die Hohe Behörde der EGKS als vorweg eingerichtete Montanabteilung eines Wirtschaftsministeriums erschien, das es noch nicht gab, so daß der Vertrag sozusagen anstelle der Einbettung der Montanpolitik in eine supranationale Wirtschaftspolitik die Einbettung in ein komplexes Gefüge von Vertragsbestimmungen vorsah. Das erwies sich schon bald als unzulänglich und löste Kritik an der „Sektorintegration“ und die Forderung nach „horizontaler“, alle Sektoren einschließender Wirtschaftsintegration aus.

Dazu sollte die EWG den Rahmen bilden. „Supranationalität“ war nun die Qualität einer zwar von den Gründerstaaten eingerichteten, aber sich von ihrer Willensbildung partiell lösender Verwirklichung der normativen Vorgaben der eigenständigen Rechtsordnung des „Zweckverbandes funktionaler Integration“.<sup>144</sup> Mit dieser Integrationskonzeption konnten auch Gaullisten leben, indem sie Supranationalität als ein „technisches“ Instrument zwischenstaatlichen Interdependenzmanagements sahen und die Gemeinschaftsorgane als im Dienste der Mitgliedstaaten agierende Agenturen deuteten. „Integration“ erschien in dieser Perspektive als eine effizienz- und effektivitätssichernde Technik zwischenstaatlicher Zusammenarbeit, welche auch den (Anwendungs-)Vorrang des Gemeinschaftsrechtes und die direkte Durchgriffswirkung gemeinschaftlicher Rechtsakte akzeptabel machte.

Die Vokabel „Integration“ wurde mehr und mehr zum Etikett für dieses komplexe Miteinander von (unterschiedlich deutbarer) Gemeinschaftlichkeit und Intergouvernementalität. Die vormalige Charakterisierung als „präföderal“ schien obsolet.

Die Zwielfichtigkeit und Spannungsträchtigkeit dieses Integrationsverständnisses (oder, wenn man will, die Nichtidentität der nebeneinander verwendeten Integrationsverständnisse) zeigte sich u. a. in der Schaffung des Europäischen Rates und im Ringen um seine Position: Sollte er

---

<sup>143</sup> Vgl. auch die Anm. 130 oben, sowie: Heinrich Schneider, Die neu verfaßte Europäische Union: noch immer „das unbekannte Wesen“, in: Mathias Jopp / Saskia Matl (Hrsg.), Der Vertrag über die Verfassung für Europa, Baden-Baden 2005, S. 109-132, hier 109f.

<sup>144</sup> Typisch und weithin maßgeblich war die Interpretation von Hans Peter Ipsen, Europäisches Gemeinschaftsrecht, Tübingen 1972.

zum Gemeinschaftsorgan werden oder sich als „supracommunautärer“ – weder politisch noch rechtlich kontrollierbarer – Inhaber eines *moderamen superius* stabilisieren?

## 8.7.

Die nachfolgenden weiteren Erweiterungsschübe vermehrten und vertieften Klüfte zwischen den in Mitgliedstaaten. Die Differenzen in Bezug auf ihre europapolitischen Grundverständnisse, Interessenlagen und Zielvorstellungen nahmen zu. Von den Beitrittswerbenden wurde erwartet, daß sie sich „auch die Ziele der politischen Union sowie der Wirtschafts- und Währungsunion zu eigen machen können“;<sup>145</sup> mit anderen Worten, daß sie über den erreichten *acquis* hinausführende künftige Integrationsprogramme nicht behindern, sondern mittragen würden. Aber diese zukünftigen Integrationsprogramme standen ja nicht wirklich konkret fest, ihre Ausgestaltung blieb der künftigen gemeinsamen Willensbildung überantwortet, und dabei mischten die jeweils neu hinzugekommenen Mitgliedstaaten kräftig mit.

Das Ringen wurde spannungsvoller und widerspruchsträchtiger. Die Diskrepanz von Policy-Differenzen, die auf sozialökonomischen Strukturgegebenheiten, aber auch auf politisch-kulturellen Traditionsunterschieden beruhten, nahm mit jedem Erweiterungsschub mehr oder weniger stark zu.<sup>146</sup> Das erschwerte die Chancen einer zügigen „vertiefenden“ Weiterführung der Integration erheblich.<sup>147</sup>

In der Konsequenz waren konstruktive, kohärente, substantiell über den jeweiligen Integrationsstand hinausführende Vertiefungsschritte nur gegen das Widerstreben potenter Akteure durchsetzbar. Dies konnte solche Akteure veranlassen, Vetopositionen zu zementieren, dies zumindest vorzugeben, oder dann auf das Widerstreben nur im Gegenzug zu Konzessionen zu verzichten, die sie als in ihrem Interesse liegend betrachteten. Abgesehen davon ging manchen Beteiligten ohnehin die Integrationstiefe und -dichte schon zu weit, sofern es sich nicht um deregulierungsbedingte Verflechtungen auf den Märkten handelte.

„Integration“ als Prozeß konnte immer weniger als sukzessive und konsequente Durchführung von Projekten und Programmen verstanden werden, die von den Mitgliedstaaten in den Verträgen festgelegt und den Organen zur Konkretisierung und Umsetzung vorgegeben worden waren – so, wie das in der erwähnten Zweckverbands-Konzeption auf den Begriff ge-

---

<sup>145</sup> Auszug aus den Kopenhagener Kriterien für den Beitritt der „assozierten Länder“, aus den Schlußfolgerungen der Tagung des Europäischen Rates am 21. und 22. Juni 1993, nach: Europa-Archiv 13-14/1993, S. D 258-D 276, hier S. D 264.

<sup>146</sup> Am wenigsten wohl noch anlässlich der Erweiterung um bisherige EFTA-Mitglieder (Österreich eingeschlossen) von 12 auf 15 Mitgliedstaaten.

<sup>147</sup> Die notorische Debatte über das Verhältnis von Erweiterung und Vertiefung wurde in der Regel auf mehreren Ebenen geführt: einerseits zwischen politischen Akteuren, die ihre eigenen Absichten in ein günstiges Licht stellen wollten (wobei z. B. manchmal Plädoyers für die Erweiterung auch mit der Erwartung verbunden waren, dadurch würden weitere Vertiefungsentschlüsse erschwert), andererseits im akademischen Rahmen (wobei die Argumente weniger stark performativen Intentionen entsprachen).

bracht worden war.<sup>148</sup> *Governance* wurde zur Hauptaufgabe, vermittelnde Koordinierung zur wichtigsten Methode. Die Kommission agierte und agiert weniger als Initiatorin konkreter und kühner integrativer *policies* denn als Maklerin.<sup>149</sup> Je stärker dabei die Notwendigkeit der Einstimmigkeit im Rat zugunsten qualifizierter Mehrheitsentscheidungen eingeschränkt wurde, desto wichtiger wurden Koalitionsüberlegungen, und die Willensbildung ähnelte zunehmend einem quasi-klassischen Mächtenspiel, wenn auch innerhalb eines „gemeinsamen Hauses“, das zu gutnachbarlichen Beziehungen nötigt.

Solchen Entwicklungen wurden nicht nur bedenkliche Auswirkungen auf die „Handlungsfähigkeit“ der Union zugeschrieben – bekanntlich hat die Sorge vor deren Schwächung im Zuge der Osterweiterung zum Entschluß geführt, das System von Maastricht zu reformieren – sondern auch solche auf die Legitimität und in der Folge auf die Akzeptanz durch die Bürger und die gesellschaftlichen Kräfte.<sup>150</sup> Ein namhafter, ebenso integrationspolitisch engagierter wie nachdenklicher europäischer Parlamentarier verwies auf die zunehmende Schwierigkeit, in der erweiterten Union Demokratie und Bürgernähe nicht nur formal zu gewährleisten:

„Je mehr Staaten der Union beitreten und je kleiner sie sind, desto mehr Supranationalität und Zentralgewalt werden nötig, um ein Minimum an Zusammenhalt und Handlungsfähigkeit zu bewahren. Dadurch werden tendenziell die Möglichkeiten geringer, nationale und regionale Eigenständigkeiten zu bewahren und eine umfassende demokratische Mitwirkung der Bürger auf allen Ebenen der Politik zu gewährleisten. Das Spannungsverhältnis zwischen diesen Prinzipien führt dazu, daß die Balance, von einer (un-)bestimmten Größe der Union an, nicht mehr gewährleistet werden kann.“<sup>151</sup>

Pointiert meinte um die Mitte der neunziger Jahre ein kompetenter, in die offizielle Europapolitik involvierter Sachkenner: die Führer der EU hätten mit ihrer Entscheidung, die Union auf nahezu alle Länder Mittel- und Osteuropas zu erweitern, der Europäischen Gemeinschaft, wie diese nach dem Zweiten Weltkrieg konzipiert worden war, den Todesstoß versetzt.<sup>152</sup> Etwas zurückhaltender schrieb Michael Kreile: der „ohnehin schon prekäre integrationspoliti-

---

<sup>148</sup> S. oben in Unterabschnitt 8.4. bei Anm. 28.

<sup>149</sup> Begonnen hatte dieser Rollenwandel schon in der Sechsergemeinschaft, nämlich mit dem „Luxemburger Dissens“ vom Jänner 1966. Im zweiten Teil des damals formulierten Protokolls wurde die Kommission aufgefordert, vor der formellen Unterbreitung eines Vorschlags an den Rat in der Kommunikation mit den Mitgliedstaaten bereits die Konsenschancen auszuloten und der Formulierung des Vorschlags zugrunde zu legen.

<sup>150</sup> Andeutungen dazu z. B. bei Heinrich Schneider, Zukunftsperspektiven der Europäischen Union, in: Waldemar Hummer (Hrsg.), Die Europäische Union nach Amsterdam, Wien 1998, S. 331-382; einige der hier vorgelegten Bemerkungen im Anschluß an die dort gegebenen.

<sup>151</sup> Klaus Hänsch, Vertiefung der Gemeinschaft und gesamteuropäische Identität, in: Europa-Archiv 13 / 1993, S. 389-396, hier S. 393.

<sup>152</sup> Renaud Dehousse, In Deciding to Push East, the EU has signed its Death Warrant, in: International Herald Tribune, Ausg. v. 29.12.1995, zit. nach Michael Kreile, Eine Erweiterungsstrategie für die Europäische Union, in: Werner Wiedenfeld (Hrsg.), Europa öffnen – Anforderungen an die Erweiterung, Gütersloh 1997, S. 203ff., hier S: 213. Dehousse war damals der Vertreter Belgiens in der zur Vorbereitung der Post-Maastricht-Reform (nämlich des Vertrags von Amsterdam) eingesetzten Reflexionsgruppe.

sche Grundkonsens“ würde „womöglich nur noch von einer Minderheit von Mitgliedstaaten getragen“. <sup>153</sup>

Jedenfalls bewirkte dies die schon angedeutete<sup>154</sup> Tendenz, den Begriff der Integration, wenn man ihn weiterhin affirmativ verwenden wollte, anders zu verstehen als in den ersten Jahrzehnten – „material“ weniger anspruchsvoll (was Integrationstiefe und Supranationalität betrifft) und „formal“ weniger prägnant (was die Unterscheidung von bloßer Zusammenarbeit zwischen souverän bleibenden Staaten betrifft).

## 8.8.

Gleichwohl gab es immer wieder Versuche, aus der dilemmatischen Lage der Union, die sich in Umdeutung des Integrationsbegriffs ausdrückte, in die eine oder in die andere Richtung auszubrechen. Zumeist verfangen sie sich im Wirkungsfeld der jeweiligen Gegenkräfte. Das gilt, was die regressive Tendenz betrifft, beispielsweise für die gaullistischen Bemühungen, im Zuge der schon in den frühen sechziger Jahren ins Spiel gebrachten Fouchet-Pläne zur „Politischen Union“. <sup>155</sup>

Für die Tendenz zu einer „Integrationspolitik“ im ursprünglichen Sinn gilt es:

- erstens, für Jacques Delors' Mehrstufenstrategie, die eine verbesserte Neuauflage des Projekts darstellte, die WWU, zusammen mit einer föderale Elemente stärkenden Politischen Union ins Werk zu setzen;

<sup>153</sup> Michael Kreile ebd. S. 203.

<sup>154</sup> Oben am Ende von Abschnitt 8.3.

<sup>155</sup> Diese sollte unter der Leitung eines Rates, bestehend aus den Staats- bzw. Regierungschefs der Mitgliedstaaten, die Aufgabe haben, „die Politik der Mitgliedstaaten auf den Gebieten von gemeinsamem Interesse anzunähern, zu koordinieren und zu vereinheitlichen“, das Gebiet der Wirtschaft eingeschlossen – die von den anderen fünf Partnern verlangte Klausel, die Zuständigkeiten der Europäischen Gemeinschaften würden hierdurch nicht berührt, lehnte die französische Seite ab. Das heißt: die EG sollte unter die Vormundschaft der Staats- und Regierungschefs gestellt, ihre supranationalen Elemente entkräftet werden.

Gegen diese Vorstellungen wandte sich damals u. a. die niederländische Politik u. a. mit dem Argument, Europa solle auf der Grundlage der Idee der Integration geschaffen werden (nach: Hans von der Groeben a. a. O. 1982, s. o. Anm. 138, 135) – dies ist ein Beleg dafür, daß das vom Intergouvernementalismus geprägte Leitbild de Gaulles als Gegensatz zu dem der Integration gesehen wurde.

Spätere Weiterentwicklungen des EG-/EU-Systems griffen Elemente dieses Leitbildes auf, wie z. B. die sukzessive Formierung des Europäischen Rates (über die Einführung regelmäßiger Gipfelkonferenzen), aber unter Aufrechterhaltung des Gemeinschaftscharakters und seiner Rechtsqualität; indessen muß man in Verbindung damit auch die zunehmende *auctoritas* des Europäischen Rates und die dadurch zumindest mitgeförderte Umdeutung des Gemeinschaftscharakters (und damit des „Integrations“-Leitbildes) mitbedenken. Die Auswirkungen der Annahme der „Formel von Edinburgh“ durch den Europäischen Rat, von denen weiter oben in Abschnitt 7 ausführlich die Rede war, stellen dafür ein aussagekräftiges Beispiel dar.

- sowie, zweitens, für den Versuch, die *leftovers* der Unionsverträge von Maastricht, Amsterdam und Nizza zur Ingangsetzung einer Konstitutionalisierung zu nutzen.<sup>156</sup>

Weitere Beispiele ließen sich namhaft machen.

Die in sich spannungsvolle Konstellation unterschiedlicher Intentionen zur Zukunftsgestaltung der EU blieb bestehen – und damit auch die Vielfältigkeit und die Mehrdeutigkeit der Antworten, welche die Mitgliedstaaten gegeben hätten, wären sie mit der „Gretchenfrage“ konfrontiert worden.

---

<sup>156</sup> Gegenläufig dazu gab es auch Bestrebungen, mit Hilfe einer EU-Verfassung den Primat der deregulierenden Marktintegration festzuschreiben und Weiterentwicklungen der Politik-Integration auf höchster normativer Ebene auszuschließen; das war z. B. das Anliegen der „European Constitutional Group“. Hierzu s. Heinrich Schneider. The Constitution Debate (Beitrag zu einem interdisziplinären Forschungsprojekt „The Future Constitution of Europe“) in: European Integration Online Papers, 2002: <http://eiop.or.at/eiop>

## **9. EINIGUNGSMOTIVE UND POLITISCHE WELTBILDER: FAKTOREN IM HINTERGRUND**

### 9.1.

Es wäre zu vordergründig, wollte man den Wandel der unterschiedlichen Einstellungen der Mitgliedstaaten (und anderer Kräfte) zur Integration und die Umakzentuierungen im Bedeutungsgehalt des Integrationskonzepts schlichtweg auf Vorgänge wie die in den letzten Abschnitten skizzierten zurückführen. Denn diese Vorgänge stehen selbst in einem umfassenderen Kontext europapolitischer Motivkonstellationen und Zeitgeistströmungen, der seinerseits Veränderungen unterworfen war. Mindestens auf zwei verschiedenen Ebenen ist dieser Kontext rekonstruierbar:

- Erstens auf der Ebene der bewußt reflektierten und bejahten Beweggründe der Integrationspolitik;
- Zweitens auf der Ebene der Grundverständnisse von Gesellschaft, Politik und historischer Situation; also im Blick auf jene politischen Weltbilder, in deren Rahmen die europapolitischen Beweggründe artikuliert oder perzipiert werden und in welchem sie ihren Stellenwert im Ganzen des Motivhaushaltes politischer Akteure erhalten, oft ohne daß diese sich das reflexiv bewußt machen.

Ein Blick auf einige dieser Beweggründe und ihr variables Motivationsgewicht dürfte aufschlußreich sein.

### 9.2.

Üblich ist bis heute die Rede vom „Friedensprojekt Europa“. Heute weiß man kaum mehr, daß es seine Verfechter in den ersten Nachkriegsjahren gar nicht so leicht hatten, ihr Anliegen gegenüber dem des „Weltfriedensprojektes“ zur Geltung zu bringen. Fortschrittliche Geister meinten:

- Die Propagierung einer lediglich auf Europa beschränkten Friedensordnung sei verfehlt.

- Angesichts der die Weltlage bestimmenden neuen Supermächte gelte es, alle Kräfte für ein universelles Friedensprojekt einzusetzen<sup>157</sup>
- Die eurozentrischen Friedensprojekte der Zwischenkriegszeit seien noch von der Vorstellung bestimmt gewesen, Weltpolitik sei wie früher Sache der europäischen Mächte – aber in der Ära der neuen Supermächte sei das nicht mehr der Fall.
- Daß nach dem Ersten Weltkrieg die USA und Sowjetrußland außerhalb des Völkerbunds geblieben waren, habe verhängnisvolle Folgen gehabt.

Daß das „Friedensprojekt Europa“ dann doch starken Zuspruch fand, beruht auf mehreren Umständen, vor allem

- auf der Wirksamkeit des Schlagwortes der „europäischen Bruderkriege“, deren Überwindung moralischen Vorrang haben müsse;
- auf der Einsicht, daß die beiden Weltkriege zwar nicht nur europäische Mächte involvierten, aber von Europa ausgegangen waren, so daß Europa eine besondere Verantwortung für den Weltfrieden zu tragen hätte;
- auf der Idee, daß Europa eine Pionieraufgabe wahrnehmen müsse, derart daß die europäische Friedensordnung zum Vorbild für eine weltweite werden könne,
- und daß Europa dazu auf Grund der kulturellen Gemeinsamkeiten besondere Chancen habe;
- auf dem Gedanken, daß eine stabile Weltfriedensordnung bessere Konsolidierungschancen habe, wenn sie nicht auf der Basis einer Vielzahl von Großmächten, Mittelmächten und (relativen) Kleinstaaten beruhe, sondern auf einer relativ ausgewogenen Konstellation von Großmächten und diesen ebenbürtigen Staatengruppen, so daß die

---

<sup>157</sup> Nach dem Zweiten Weltkrieg war die Idee, das Zeitalter der Staatenkriege dadurch zu beenden, daß man die einzelstaatliche Souveränität als Grundlage des *ius ad bellum* begrenzen oder durch eine überstaatliche Ordnung überwinden müsse, weit verbreitet. Der Gedanke stand nicht zuletzt bei der Gründung der Vereinten Nationen Pate; er wurde in vielen Ländern popularisiert. Weit verbreitet waren Übersetzungen des Buches von Emery Reves, *The Anatomy of Peace*, New York 1945 (dt. „Die Anatomie des Friedens“, Wien und Zürich 1947; das Buch wurde damals in 15 Sprachen übersetzt.) Weitere Belege für die vierziger Jahre bei Eva Senghaas-Knoblich, *Frieden durch Integration und Assoziation*, Stuttgart 1969, S. 27. An die Stelle der „internationalen Anarchie“ sollte eine funktionsverlässliche überstaatliche „Weltfriedensordnung“ treten. Über deren politische und rechtliche Gestalt, und über den aussichtsreichsten Weg zu ihrer Errichtung wurden unterschiedliche Vorstellungen entwickelt – es gab Propagandisten des „Weltstaates“; später empfand man solche Vorstellungen als wenig realistisch; typisch für „moderatere“ Versionen war in den Sechziger Jahren Carl Friedrich von Weizsäckers Plädoyer für die Transformation des Systems der internationalen Anarchie in eines der „Weltinnenpolitik“: Mittlerweile wird der Gedanke einerseits v. a. von Philosophen lebendig gehalten, die in gewisser Weise die Tradition der Schrift „Zum ewigen Frieden“ von Immanuel Kant fortführen (vgl. z. B. Otfried Höffe, *Demokratie im Zeitalter der Globalisierung*, München 2002), andererseits von progressiven Völkerrechtlern, die die geltende Völkerrechtsordnung (insbesondere die Satzung der Vereinten Nationen) „konstitutionalistisch“ interpretieren und auf die Durchsetzung dieser Sicht mit der Konsequenz einer Stärkung der normativen Kraft der Völkerrechtsordnung zu Lasten der souveränitätsbasierten Machtpolitik der Staaten hoffen (vgl. z. B. Bardo Fassbender, *The United Nations Charter As Constitution of The International Community*, *Columbiana Journal of Transnational Law*, 1998, S. 529-619; Ders., *Die Souveränität des Staates als Autonomie im Rahmen der völkerrechtlichen Verfassung*, in: Heinz Peter Mannel u. a. (Hrsg.), *Festschrift für Erik Jayme*, München 2004, S. 1089-1101; neuerdings auch: Ders., *Grund und Grenzen der konstitutionellen Idee im Völkerrecht*, in: Otto Depenheuer u.a. (Hrsg.), *Staat im Wort – Festschrift für Josef Isensee*, Heidelberg 2007, S. 73-90. Vgl. auch: Martin Scheyli, *Konstitutionelle Gemeinwohlorientierung im Völkerrecht*, Berlin 2008.

europäische Einigung auch strukturell einen Beitrag zur Weltfriedensordnung leisten könne;

- sowie auf dem Gedanken, daß Europa als eine „dritte Kraft“ die Aufgabe habe, der Zuspitzung des Ost-West-Konfliktes entgegenzuwirken.

Vor allem aber gaben einige einschneidende Erfahrungen, die die „World Federalists“ bitter enttäuschten, dem Wiedererstarken der europäischen Einigungsidee Auftrieb: erstens das Ungenügen der UNO, zweitens, die Erfolglosigkeit von Bemühungen, das UNO-System zu reformieren (wiewohl die Charta selbst eine Revisionsklausel enthält), und drittens, die durch das Aufkommen des Kalten Krieges entstandene neue Lage.

Das alles wird hier erwähnt, weil man sich daran erinnern sollte, daß die Parole „Friedensprojekt Europa“ keineswegs nur ein populistisch propagiertes Schlagwort war.

Was ist davon motivierend wirksam geblieben?

- Kriege zwischen den Mitgliedstaaten der EU sind heute kaum mehr vorstellbar.
- Ob und inwieweit die Unionsbürgerinnen und -bürger das der Integration zuschreiben, ist unklar. Sie scheinen den „innereuropäischen Frieden“ weithin als eine Selbstverständlichkeit zu betrachten.
- Wird überhaupt darüber nachgedacht, worauf diese scheinbare Selbstverständlichkeit beruht, dann denken viele Europäer eher an die NATO als an die EU.
- Kriege in Europa gab und gibt es trotzdem, insbesondere nach dem Ende der Ost-West-Bipolarität, die ja auch eine relative Stabilisierung der Lage mit sich gebracht hatte (wenn man von den Destabilisierungstendenzen infolge des Wettrüstens absieht).
- Auch im geeinten Europa bleiben politisch motivierte Gewaltaktionen, sogar größeren Ausmaßes, nicht aus, und bei Versuchen ihrer Bewältigung hat die EG/EU keineswegs stets die konstruktive Hauptrolle gespielt (zu verweisen wäre etwa auf Nordirland und die IRA, oder das Baskenland und die ETA).
- In manchen Zirkeln europapolitischer Vordenker und Projektenmacher war es geraume Zeit hindurch umstritten, ob und in welchem Sinne das geeinte Europa weltpolitisch als „Friedensmacht“ agieren sollte; d. h. ob es selbst als Militärmacht in Erscheinung treten oder eher auf nichtmilitärische Formen des Engagements für den Frieden setzen möge.

Daß allerdings militärische Einsätze zu erheblichem Teil in Regionen stattfinden, die kaum in unmittelbarer Nachbarschaft Europas liegen, trägt nicht überall zur Popularität friedensschaffender und friedenssichernder EU-Unternehmungen bei.

Das heißt: das mit dem Schlagwort „Friedensprojekt Europa“ bezeichnete Motiv hat an beweger Kraft gegenüber der Anfangszeit der Europapolitik stark eingebüßt (auch wenn Eurobarometer-Umfragen immer wieder positive Stellungnahmen zu europäischen Friedenssiche-

rungsprojekten ergeben, eine gemeinsame Verteidigungspolitik eingeschlossen).<sup>158</sup> Seine bei heutigen Europapolitikern beliebte Neubeschwörung dürfte nur begrenzte Resonanz finden.

### 9.3.

Jahrzehntelang so gut wie vergessen war die bei den Vordenkern der Europapolitik der Nachkriegszeit, in den Widerstandsbewegungen und in den demokratischen Exilgruppierungen während des Zweiten Weltkrieges, weit verbreitete und intensiv befürwortete Idee des „Demokratisierungsprojektes Europa“<sup>159</sup>.

Der Grundgedanke wurde angesichts der Erfahrungen mit dem Aufkommen und der „Machtergreifung“ autoritärer oder totalitärer Kräfte in den zwanziger und dreißiger Jahren des 20. Jahrhunderts und im Hinblick auf die Schuld des NS-Staates am Zweiten Weltkrieg entwickelt. Er besagte: nach dem Sieg über die Achsenmächte müßte eine europäische Nachkriegsordnung geschaffen werden, die ein für allemal die Zukunft der rechtsstaatlichen Demokratie in Europa sicherstellt. Hierzu müßten die europäischen Staaten solidarisch gegen das abermalige Aufkommen autoritärer oder gar totalitärer Kräfte zusammenstehen sich zur kollektiven Intervention gegen allfällige Gefahren ihrer „Machtergreifung“ verpflichten.

---

<sup>158</sup> An dieser Stelle sollte in Erinnerung gebracht werden, daß eine spezielle Dimension der Friedenssicherungsaufgabe, die in der Europadiskussion der Zwischenkriegszeit eine erhebliche Rolle gespielt hatte, in den Jahren der Vorbereitung und Inangsetzung der Integration kaum mehr zur Sprache gebracht wurde: nämlich die Entschärfung der Volkstumsgegensätze durch die Einführung einer übernationalen Rechtsordnung.

Das Ende der multinationalen Staatswesen (wie der Donaumonarchie) und die Durchsetzung des „Selbstbestimmungsrechtes der Völker“ und seiner national-etatistischen Deutung hatte zur Schaffung unechter Nationalstaaten geführt, in denen Minderheiten sich, gerade nach Maßgabe der herrschenden Doktrin, einer Art Fremdherrschaft ausgesetzt sahen, die nur durch ein nicht wirklich befriedigendes Nationalitätenrecht gemildert wurde. Vgl. die knappen Bemerkungen (mit weiteren Hinweisen) bei Heinrich Schneider a. a. O. 1995, s. o. Anm. 1, hier S. 715ff. Pointiert argumentierte angesichts dessen Richard Coudenhove-Kalergi dafür, die europäische Befriedungserfahrung angesichts der Religionskriege und der religiösen Bürgerkriege, nämlich die Entmachtung der Glaubenskrieger und die Erhebung der Rechtshoheit und der Befriedungsgewalt des Staates auf eine Ebene der Überparteilichkeit gegenüber den Konfessionen (wobei man auch gleich noch die Errungenschaft der Glaubensfreiheit einführen konnte) zu erneuern, und zwar nun angesichts der Volkstumskämpfe. Vgl. etwa Richard Coudenhove-Kalergi, Paneuropa, Wien 1923, hier S. 133ff.; prägnant z. B. S. 135: „Wie einst für ihre Religion, so leben und sterben, morden und lügen heute die Menschen für ihre Nation. Zur Überwindung der nationalen Kämpfe muß derselbe Weg beschritten werden, der zur Ausrottung der religiösen Kämpfe geführt hat.“

Diese spezifische Dimension des „Friedensprojektes“, die den inneren Frieden der bisher mit Minderheitenproblemen belasteten Gemeinwesen betrifft, hat auch mit dem sogleich anzusprechenden Anliegen der Demokratisierung zu tun; die demokratische Selbstbestimmung und das gedeihliche Zusammenleben der Bürger sollte von der Zuspitzung (manche meinten: „Vergiftung“) der Politik durch die Volkstumsgegensätze entlastet werden.

Daß dieser Komplex von Motiven und Argumenten in der um 1950 begonnenen Integrationspolitik kaum eine Rolle gespielt hat (wiewohl die „Föderalistische Union europäischer Volksgruppen“ bestrebt war, ihn im zivilgesellschaftlichen Bereich wachzuhalten), dürfte darauf beruhen, daß die entsprechenden Konflikterfahrungen in Ländern gemacht und diskutiert worden waren, die nach 1945 an der Integrationspolitik nicht teilnehmen konnten – vor allem in mittel-, ost- und südosteuropäischen. In den Gründerstaaten der EG schien ihnen keine Relevanz zuzukommen – der flämisch-wallonische Gegensatz war eher latent; in Frankreich waren minoritäre „Selbstbestimmungs“-Bestrebungen auf Grund der national-republikanischen Tradition so gut wie tabu.

<sup>159</sup> Der Ausdruck ist kaum gebräuchlich; er wird hier als Pendant zum „Friedensprojekt Europa“ eingeführt.

Dies bedeutete die grundsätzliche Absage an das Prinzip der Nichtintervention in innere Angelegenheiten anderer Staaten, also die Verabschiedung von der Souveränität des Einzelstaates. Entsprechende Interventionen dürften andererseits keineswegs der Willkür überlassen sein, sondern müßten vielmehr an Rechtsnormen gebunden werden, die für die europäischen Staaten verbindlich sein müßten. Daraus ergaben sich geradewegs das Konzept der supranationalen Rechtsordnung und das Projekt einer staatenübergreifenden Verfassung.<sup>160</sup>

Es dauerte Jahrzehnte, bis diese Idee ins Unionsrecht einging, nämlich in Form von Art. 7 des Unionsvertrages.<sup>161</sup> Zu einer Aktivierung kam es bislang noch nicht.

Allerdings lassen sich auch andere Unternehmungen der EG/EU dieser Intention der „Demokratisierung“ zuordnen; nämlich,

- erstens, die Bemühungen der Gemeinschaft (bzw. der Union), beitragsfähigen Staaten, die ein diktatorisches Herrschaftssystem überwunden hatten, bei der Konsolidierung ihrer neu errungenen konstitutionell-demokratischen Ordnung unterstützend zur Seite zu stehen, und sie gerade deswegen aufzunehmen;<sup>162</sup>
- und, zweitens, die entsprechenden Dimensionen jener „Nachbarschaftspolitik“, welche die Union in Bezug auf Staaten entwickelt hat, die sie für einen Beitritt (noch) nicht in Betracht zieht.

Demokratisierung ist also heute ein besonders akzentuiertes Anliegen der EU. Dahinter steht selbstverständlich nicht einfach ein idealistisches Engagement für die „Werte der Demokratie“, sondern auch das Interesse an der Stabilisierung des eigenen Umfeldes.

#### 9.4.

Einen ganz massiven Stellenwert hatte die Idee der „Einbindung des deutschen Potentials“ in eine staatenübergreifende Ordnung, die den notorischen *circulus vitiosus* aufbrechen und überwinden sollte, der im Grunde schon seit der Errichtung des Bismarck-Reiches wirksam war, nämlich die Dialektik der deutschen Furcht vor einer „Einkreisung“ einerseits und der Furcht anderer Staaten vor einer deutschen Hegemonie andererseits.

Vor allem die französische Europapolitik war lange Zeit von diesem Motiv geprägt. Entscheidend war die Bereitschaft Bonns, dabei mitzumachen, und dabei spielte Konrad Adenauers Mißtrauen gegenüber seinen Landsleuten eine wichtige Rolle. Der Kanzler war überzeugt, daß eine übernationale Ordnung, welche die Rivalität nationaler Politiken durch ein Integrations-system ablösen würde, so schnell und so bindekräftig wie möglich entwickelt werden sollte –

<sup>160</sup> Siehe die umfassenden Nachweise bei Walter Lipgens, Europa-Föderationspläne der Widerstandsbewegungen 1940-1945, München 1968; Ders. a. a. O. 1986, s. o. Anm. 19.

<sup>161</sup> Art. 7 sowohl in der Nizza- wie in der Lissabon-Fassung.

<sup>162</sup> Zu denken wäre dabei zuvörderst an die im Rahmen der „Süderweiterung“ aufgenommenen Staaten, nämlich Griechenland 1981, Portugal und Spanien 1986, sodann an die mittel- und osteuropäischen Länder.

sodaß die von ihm befürchtete Revitalisierung eines deutschen Nationalismus hintangehalten würde.

Die prekäre Ost-West-Situation gab der Sache in Adenauers Augen zusätzliche Dringlichkeit; eine möglichst irreversible Verklammerung der Bundesrepublik mit den westeuropäischen Partnern – und damit die Sicherung einer staatenübergreifenden Solidarität – schien ihm dringend geboten.<sup>163</sup>

Jahrzehnte später wurde das Motiv nochmals wirksam, als nach dem Fall der Berliner Mauer die Wiedervereinigung Deutschlands in Aussicht stand und die Furcht vor einer deutschen Hegemonialposition wieder aktuell wurde.<sup>164</sup>

So kam es – im Anschluß an die Initiative von Helmut Kohl und Francois Mitterand vom 18. April 1990 und an einen zweiten Vorstoß der beiden vom 6. Dezember 1990 – zur Einberufung einer zweiten Regierungskonferenz, nämlich für die „Politische Union“, neben der bereits zur Vorbereitung der WWU vereinbarten.<sup>165</sup>

---

<sup>163</sup> Adenauer erwartete, in absehbarer Zukunft würden zwischen der Sowjetunion und den USA Entspannungstendenzen aufkommen; er nahm an, Moskau würde sich, einem Druck seitens der mit Sicherheit stärker werdenden Volksrepublik China ausgesetzt, dazu veranlaßt sehen, auf die Beendigung des Kalten Krieges auszugehen. Er befürchtete, ein entsprechendes Arrangement der Supermächte könnte unter Aufrechterhaltung (d. h. Zementierung) der Teilung Deutschlands (und Europas) zustande kommen.

Damals hatte ein aus sowjetischer Gefangenschaft zurückgekehrter deutscher Arzt namens Wilhelm Starlinger drei etwas pamphletartig formulierte kleine Bücher unter den Titeln „Grenzen der Sowjetmacht“, „Hinter Rußland China“ sowie „Rußland und die Atlantische Gemeinschaft“ veröffentlicht; Adenauer bestellte beim Verlag jeweils einige hundert Exemplare der ersten zwei der genannten Bände und ließ sie allen Mitgliedern der CDU/CSU-Bundestagsfraktion mit der Empfehlung sorgsamer Lektüre zukommen... Die Episode hatte dem Referenten seinerzeit der Verleger erzählt.

<sup>164</sup> Damals nahm die DDR in der Weltrangliste der Industriestaaten einen recht respektablen Platz ein. Von der Zusammenführung ihrer Produktivkräfte mit denen der Bundesrepublik erwartete man eine deutliche Stärkung der kontinentaleuropäischen Hegemonialposition Deutschlands.

<sup>165</sup> Siehe die „Schußfolgerungen des Vorsitizes des Europäischen Rates im Anschluß an die Tagungen in Dublin (28. April 1990, 25./26.Juni 1990) und in Rom (27./28. Oktober 2009, 14./15.Dezember 1990), abgedruckt u. a. in: Werner Weidenfeld / Wolfgang Wessels (Hrsg.), Jahrbuch der Europäischen Integration 1990/91, Bonn 1991, S. 402-407; 408-431; 432-439; 440-452.

Als Beispiel für die Rechtfertigung dieses Vorhabens durch einen namhaften Wissenschaftler, der gewiß nicht den euroföderalistischen Idealisten zugerechnet werden kann, vgl. Fritz W. Scharpf, Kann es in Europa eine stabile föderale Balance geben? (1991), wieder abgedruckt in: Ders., Optionen des Föderalismus in Deutschland und Europa, Frankfurt / New York 1994, S. 117-130; auf S. 118ff. wird ausgeführt, daß „die deutsche Einigung für Europa gerade dann zum Problem wird, wenn die Bundesrepublik sich in völliger Loyalität auf ihre Rolle innerhalb der Gemeinschaft konzentrieren sollte“, weil der Willensbildungsprozeß vermutlich „durch die deutsche Einigung aus dem Gleichgewicht gebracht werden wird“, mit der Gefahr eines Rückfalls in frühere Verhältnisse. Um diese Gefahr auszuschalten, gebe „es nur einen sicheren Weg: Die europäische Politik muß nun... so schnell wie möglich über das längst nicht mehr angemessene Muster zwischenstaatlicher Koalitionen hinauswachsen und sich zur Innenpolitik eines Bundesstaates weiterentwickeln...“

So wie das Vorhaben beabsichtigt war, ließ es sich indessen im Zuge der zum Maastrichter Vertrag führenden Verhandlungen nicht durchsetzen.<sup>166</sup> Noch vor dem Inkrafttreten des Vertrages wurde deutlich, daß die Intention der „Einbindung Deutschlands“ nicht funktionieren würde.<sup>167</sup> Das entsprechende Integrationsmotiv hat seine Blütezeit wohl eher hinter sich.

## 9.5.

Ähnliches gilt wohl auch für ein in der Frühzeit ungemein wirkräftiges Motiv: Das Verständnis der Integration als Aufbau eines Bollwerkes gegenüber der Gefahr aus dem Osten.

---

<sup>166</sup> Als die Luxemburgische Präsidentschaft im April 1991 einen EU-Vertragsentwurf vorlegte, der das spätere Maastrichter „Drei-Säulen-Modell“ ins Spiel brachte, war man in Belgien, in den Niederlanden und in der Kommission darüber nicht glücklich. Die Kommission unterbreitete ein Alternativkonzept, das auch die künftige GASP und die Materien der späteren „Dritten Säule“ in die Gemeinschaftsstruktur einbezog und die föderale Finalität ausdrücklich als Zukunftsperspektive bezeichnete. Dem widersprachen die Vertreter Frankreichs, Dänemarks und des Vereinigten Königreiches. Aus Deutschland gab es noch im Herbst 1991 ein Plädoyer für den „schrittweisen Ausbau der Europäischen Gemeinschaft zu einer föderal strukturierten Union“, verbunden mit der Forderung, schon mit dem neuen Vertrag müßte „eine föderale Struktur gesichert“ und die Kompetenzen der Gemeinschaft müßten erheblich erweitert werden; die Mitglieder des Europäischen Parlaments „vergleichbare Kontroll- und Mitentscheidungsmöglichkeiten erhalten“ wie deren Kollegen in den nationalen Parlamenten. In Maastricht wolle man der Vision von den Vereinigten Staaten von Europa „einen bedeutenden Schritt näher kommen“ – so der damalige Staatsminister beim Bundeskanzler, Lutz G. Stavenhagen: Durchbruch zur Politischen Union – Vor dem Maastrichter Gipfel, in: *integration*, 4/1991, S. 143-150, hier S. 145, 146, 147, 148, 150.

Die niederländische Präsidentschaft hatte im Herbst 1991 den Mut zur Vorlage eines neuen Entwurfs, dem zufolge alle neuen Aufgaben (auch jene, die auf die Gewährleistung der äußeren und der inneren Sicherheit und auf die justiziellen Angelegenheiten abzielten) in die Hände der Gemeinschaft gelegt werden sollten; von der Säulengliederung sollte abgesehen, die Befugnisse des EP wesentlich erweitert werden. Aber nicht einmal Deutschland unterstützte die Vorlage, sie mußte am 30. September 1991 formell zurückgezogen werden (dem später so genannten „schwarzen Montag“). Über die Gründe der deutschen Kehrtwendung wurde im Anschluß daran ausgiebig spekuliert; vgl. Heinrich Schneider, *Deutsche Europapolitik: Leitbilder in der Perspektive – Eine vorbereitende Skizze*, in: Heinrich Schneider / Mathias Jopp / Uwe Schmalz (Hrsg.), a. a. O. 2001, s. o. Anm. 16, S. 69-131, hier S. 98ff.

<sup>167</sup> Bonn brachte die Partner – entgegen dem ursprünglichen Widerstreben der meisten von ihnen – dazu, die gleichzeitige völkerrechtliche Anerkennung jener jugoslawischen Republiken für den 15. Jänner 1992 zu vereinbaren, die als unabhängige Staaten anerkannt werden wollten und zur Übernahme der in der zivilisierten Staatenwelt üblichen Verpflichtungen bereit waren (vgl. dazu die „Richtlinien für die Anerkennung neuer Staaten in Osteuropa und der Sowjetunion“ sowie den „Gemeinsamen Standpunkt“ der EPZ „im Hinblick auf die Anerkennung jugoslawischer Republiken“ vom 16. Dezember 1991, in: *Europa-Archiv* 3/1992, S. D 120f. und D 121). „Daß die Bundesregierung... den anderen EG-Staaten praktisch keine andre Wahl ließ... rief vielfach Unmut hervor“ (so Gabriele Brenke, *Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland*, in: Wolfgang Wagner u. a. (Hrsg.), *Die Internationale Politik 1991-1992*, München 1994, S. 121-132, hier S. 130). Dessen ungeachtet erkannte die Bundesregierung im Alleingang Slowenien und Kroatien bereits am 23. Dezember 1991 formal an, was „...in der EG zunächst für Aufruhr“ sorgte (Gabriele Bremme ebd).

Als ungefähr zu selben Zeit Michael Stürmer, damals Direktor der „Stiftung Wissenschaft und Politik“ (des wichtigsten außenpolitischen *think tanks* der Bundesregierung), im „Haus der Industrie“ am Wiener Schwarzenbergplatz einen Vortrag hielt, fragte ihn der Referent in der Diskussion nach seiner Meinung darüber, ob das Motiv der „Einbindung Deutschlands“ auch in der aktuellen Europapolitik noch relevant sei. Stürmer antwortete recht pointiert: „Was heißt hier Einbindung? Die EU wird eine deutsche Holding!“

Konrad Adenauer war einer der unbeirrbarsten Verfechter der entsprechenden Politik.<sup>168</sup> Daß die Auflösung des Warschauer Paktes, und dann der Zerfall der Sowjetunion derartigen Vorstellungen die motivierende Kraft nahm, versteht sich von selbst. Sie wurden durch ganz andere ostpolitische Konzeptionen abgelöst, wobei der Gedanke an eine gesamteuropäische Verantwortung der EG schon eine Rolle spielte, bevor die Erweiterung um mittel- und osteuropäische Staaten auf die Tagesordnung kam.<sup>169</sup>

In Verbindung damit ist auch ein Hinweis auf die Förderung der Integration durch die USA angebracht. Die Wiederaufbauhilfe im Rahmen des Marshallplanes sollte Westeuropa gegenüber Einflüssen aus dem Osten abschirmen sowie die Demokratie und die Marktwirtschaft stützen. Mit ihr war von Anfang an das Streben verbunden, die daran teilnehmenden westeuropäischen Länder untereinander zu einer möglichst weitgehenden Zusammenarbeit, ja zu einer echten Integration zu veranlassen. Dies wurde z. B. deutlich, als das EVG-Projekt auf Grund des nachlassenden Interesses Frankreichs in eine Krise geraten war: Die USA versuchten massiv, auf die französische Politik zugunsten einer Verwirklichung des Vorhabens Einfluß zu nehmen. (Daß man sich in Washington stets als tonangebender *senior partner* betrachtete und die Integration nur insoweit förderte, wie das der eigenen Hegemonie nicht entgegenlief, darf dabei nicht übersehen werden.)

## 9.6.

Schon in der Zwischenkriegszeit, spätestens aber seit dem Beginn der Europapolitik in den vierziger Jahren, war der von einer Zusammenführung der europäischen Volkswirtschaften erwartete Nutzen ein häufig wiederkehrendes und meist stark betontes Argument zugunsten der europäischen Einigung. Ein Überblick über die damalige programmatische Literatur zeigt, daß dieses – nach dem „Friedensprojekt“-Argument an zweiter Stelle stand.<sup>170</sup> Die Debatte darüber fand im wesentlichen unter Fachleuten statt und war von „klassischen“ Kontroversen geprägt, wie z. B. Freihandel vs. Protektionismus und Marktwirtschaft vs. Interventi-

---

<sup>168</sup> Manchmal trifft man in diesem Kontext auf ziemlich vereinfachte Vorstellungen. Häufig wird vergessen, daß Jean Monnets Initiative von 1950 gerade dazu bestimmt war, der Zuspitzung des Ost-West-Konfliktes (die er als Folge der amerikanischen Absicht zur Wiederbewaffnung Westdeutschlands befürchtete) entgegenzuwirken, wie sich aus seinem erst 20 Jahre später veröffentlichten Geheimmemorandum ergibt, mit dem er Georges Bidault und Robert Schuman für das Projekt der Montanunion gewann. Demgegenüber stellte die Ostblock-Propaganda die Integration damals stets als ein Element der antisowjetischen, unter Führung der USA betriebenen, imperialistischen Politik des Westens dar.

Charles de Gaulle hingegen verstand die europäische Einigung als ein Unternehmen, das sich der *pax Americana* kritisch gegenüberstellen und auf ein „Europa vom Atlantik bis zum Ural“ abzielen sollte.

<sup>169</sup> Siehe aus der aus der Übergangszeit stammenden Literatur z. B. Heinrich Schneider, Gesamteuropäische Herausforderungen an eine Europäische Union, in: Rudolf Wildenmann (Hrsg.), Staatswerdung Europas? Optionen für eine Europäische Union, Baden-Baden 1991, S. 41-143.

<sup>170</sup> Noch heute wird von Integrationshistorikern (z. B. Wolfgang Schmale, Von den Weltkriegen nach Rom, in Fritz Breuss / Gerhard Fink / Stefan Griller [Hrsg.], Vom Schuman-Plan zum Vertrag von Amsterdam / Wien / New York 2000, S. 5-32) auf die im Jg. 1962 des Europa-Archivs erschienene Aufsatzfolge von Carl H. Pegg Bezug genommen (ebd. Folge 21, S. 749-758 über die Epoche des Ersten Weltkriegs und die ersten Nachkriegsjahre; Folge 22, S. 783-790 über die Folgezeit bis 1930; Folge 24, S. 865-874 über die weitere Entwicklung. Die „Rangliste“ der Hauptargumente ebd. S. 868f.).

onspolitik (später stellte man „negative“ und „positive Integration“ einander gegenüber). Das Verhältnis zwischen wirtschaftlicher und politischer Einigung war ein Hauptthema:<sup>171</sup>

Indessen wäre es zu einfach, wollte man unterstellen, die – etwa von einer Zollunion erwarteten – Wohlstandseffekte wären, allenfalls nach dem Friedensargument, schlichtweg das in sich schlüssige, geradewegs überzeugende Anstoßmotiv zur europäischen Integration gewesen, wiewohl das später immer wieder behauptet wurde.

Erstens ging es den Initiatoren (Jean Monnet und Robert Schuman) und den für die Sache alsbald gewonnenen Partnern primär um ein politisches Projekt: Die transnationale Verflechtung zunächst der Grundstoffindustrien (EGKS) und dann aller Wirtschaftszweige (EWG) betrachteten sie sogar eher als „Mittel zum Zweck“.<sup>172</sup> Andere wichtige Beteiligte wie Konrad Adenauer sahen das ebenso.

Zweitens hatten die Bemühungen um Verflechtung der europäischen Volkswirtschaften längst in einem weiteren Rahmen begonnen, nämlich, angestoßen durch den Marshallplan, im Rahmen der OEEC. Die Amerikaner wollten von vorn herein die teilnehmenden europäischen Länder zur Errichtung einer Zollunion und zu einer weitgehend koordinierten Wiederaufbaupolitik bewegen, hatten damit aber nicht den erhofften Erfolg. Als die Gründerstaaten der Integrationsgemeinschaften – eine Minderheit der europäischen Mitgliedstaaten sowohl der OEEC wie des 1949 gegründeten Europarates – ihr „Kerneuropa-Projekt“ einer vertieften Integration begannen, löste das Bedenken aus, nicht nur in Drittstaaten: Das „Kleineuropa“ der Sechs bringe doch eine neue Spaltung Europas in Gang; nämlich eine Spaltung innerhalb der Gesamtheit der in den genannten Organisationen zusammenwirkenden, zum „freien Westen“ gehörenden europäischen Staaten.

In der Bundesrepublik wurde die Alternative – eine möglichst weit gefaßte, auf Freihandel beruhende Verflechtung der Volkswirtschaften einerseits, eine möglichst effektive und vor allem politisch-institutionelle Verklammerung der dazu bereiten kleineren Zahl europäischer Staaten andererseits – durch den zum offenen Konflikt führenden Dissens zwischen Adenauer und seinem Vizekanzler Ludwig Erhard offenkundig: Erhard wünschte sich eine möglichst viele Länder umspannende Handelsliberalisierung und zugleich den Abbau der Devisenbewirtschaftung, dem Kanzler ging es hingegen um eine möglichst enge Verklammerung zwi-

---

<sup>171</sup> Der Referent hat vor Jahrzehnten zu belegen versucht, daß die meisten im Rahmen der um 1950 begonnenen Integrationspolitik entworfenen und in Vertragsbestimmungen umgesetzten Konstruktionselemente bereits in den zwanziger und dreißiger Jahren konzipiert worden waren (siehe Heinrich Schneider, Leitbilder der Europapolitik a. a. O. 1977, s. o. Anm.3, v. a. S. 94ff.), und daß auch in den unmittelbaren Nachkriegsjahren wesentliche Ausrichtungss- und Gestaltungsprobleme der Wirtschaftsintegration längst vor deren realpolitischen Beginn durchdiskutiert wurden (s. ebd. S. 235ff.); bemerkenswert waren seinerzeit u. a. die im April 1949 von der „Westminster-Konferenz“ der Europäischen Bewegung und im Anschluß daran unternommenen Bemühungen, Konzepte der Kombination von „liberalen“ und „dirigistischen“ Elementen miteinander zu entwickeln; vgl. ebd. S. 258ff.

<sup>172</sup> Vgl. ebd. S. 349ff. sowie die knappen Hinweise bei Heinrich Schneider, Fünfzig Jahre Römische Verträge, in: Werner Weidenfeld / Wolfgang Wessels (Hrsg.), Jahrbuch der Europäischen Integration 2006, Baden-Baden 2007, S. 39-52, hier S. 39f.

schen den auch zu politischer Integration bereiten Staaten. Beide vertraten miteinander schwer zu vereinbarende Auffassungen über das Verhältnis von wirtschaftlicher und politischer Verklammerung. Da sich inzwischen der Ausdruck „Integration“ für die auf den europäischen Zusammenschluß ausgehende Politik durchgesetzt hatte, verwendete ihn auch Erhard für seine europapolitische Konzeption, in der freilich „institutionelle oder personelle Befehlsgewalten“ nicht vorgesehen waren, und die eigentlich auf „weltweite multilaterale Lösungen“ ausging.<sup>173</sup> Der Dissens zwischen dem ersten Bonner Kanzler und seinem Stellvertreter führte zu heute weithin vergessenen spektakulären Vorgängen.<sup>174</sup> Die Erinnerung daran zeigt, daß die Wirtschaftsintegration von Anfang an im Wettstreit unterschiedlicher Konzeptionen betrieben wurde, nicht nur in Deutschland.

Ordnungspolitische Intentionen waren es also, die das in der Propaganda meist recht pauschal präsentierte Integrationsmotiv der Wahrnehmung von Chancen der Wohlstandssteigerung in der Realpolitik überlagerten. Das modifizierte die Bereitschaft und den Willen der Regierungen, die Integration voranzutreiben, auf recht komplexe Weise.

---

<sup>173</sup> Zit. nach Horst Friedrich Wünsche, *Wirtschaftliche Interessen und Prioritäten – Die Europavorstellungen von Ludwig Erhard*, in: Rudolf Hrbek / Volker Schwarz (Hrsg.), *40 Jahre Römische Verträge – Der deutsche Beitrag*, Baden-Baden 1998, S. 36-49, hier S. 39 und 45. Erhard tadelte des EWG-Projekt als „kleineuropäische Inzucht“ und „volkswirtschaftlichen Unsinn“ (zit. nach Tim Geiger, *Ludwig Erhard und die Anfänge der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft*, in: Rudolf Hrbek / Volker Schwarz (Hrsg.), ebd. S. 50-64, hier S. 56f.

<sup>174</sup> Adenauer sah sich angesichts der Unwilligkeit seines Stellvertreters, die Integrationspolitik des Kanzlers mitzutragen, dazu veranlaßt, unter Berufung auf die im Art. 65 des Grundgesetzes fixierte Richtlinienkompetenz des Regierungschefs den Regierungsmitgliedern am 19. Jänner 1956 eine Direktive zu übermitteln, der zufolge die Integration „die Schaffung gemeinsamer Institutionen“ einschließen müsse, „um im Sinne der großen politischen Zielsetzung eine feste Bindung der Sechs herbeizuführen“; alle „fachlichen Erwägungen“ müßten „in den Dienst dieser politischen Zielsetzung treten“; siehe Konrad Adenauer, *Erinnerungen 1955-1959*, Stuttgart 1967, S. 252ff.

Als die zweite Amtsperiode von Bundespräsident Theodor Heuß zu Ende ging, nahm man in der CDU eine Kandidatur von Ludwig Erhard für die Nachfolge in Aussicht. Dazu kam es nicht, sondern zu einer Nominierung Adenauers. Dieser ließ seine Freunde wissen, daß er zur Übernahme des hohen Amtes nur bereit sei, wenn ein in Bezug auf die Integration standfester Politiker seines Vertrauens Kanzler werden würde (er dachte an den Finanzminister Franz Eitzel, vordem Vizepräsident der Hohen Behörde der EGKS). Als sich die Unionsfraktion geneigt zeigte, Erhard zum Kanzler zu wählen, entschloß sich Adenauer, unter Hinweis auf dessen „bisher ständig z. T. ostentativ bekundeter Abneigung gehen die europäische Integration“ von seiner Präsidentschaftskandidatur zurückzutreten und Kanzler zu bleiben, um eine Kanzlerschaft Erhards zu verhindern (siehe Konrad Adenauer ebd. S. 483-551; das Zitat ebd. S. 534 (aus einem Brief an den CDU-Fraktionsvorsitzenden Heinrich Krone vom 20.5.1959)). Die politische Klasse war schockiert, die Öffentlichkeit perplex, sie hatte den Eindruck eine veritablen Staatskrise.

Erinnert wird hier an diese Vorgänge erstens, um die inhaltliche Problematik der „Integrationspolitik“ anzudeuten – selbst Spitzenpolitiker der nach geläufiger Auffassung integrationsfreudigsten Partei des integrationsfreudigsten Mitgliedstaates verbanden mit dem Begriff unterschiedliche Zielsetzungen und Methodenkonzepte. Auch das muß man sich vergegenwärtigen, wenn man sich mit der „Gretchenfrage“ befaßt.

Von Anfang an gab es durchaus unterschiedliche Vorstellungen darüber, wie eine europäische Wirtschaftsintegration angelegt und ausgestaltet werden sollte. Dabei war eine gewisse Dialektik von Intentionen der Deregulierung und der (Re-)Regulierung wirksam:<sup>175</sup>

Die Römischen Verträge enthielten, zusammengenommen, ein ordnungspolitisch recht ausgewogenes Programm. Einerseits wurde die Wirtschaftsintegration, wie bereits vermerkt, grundsätzlich zwei dem Subsidiaritätsprinzip entsprechenden Maximen unterstellt.<sup>176</sup> Andererseits sah der EWG-Vertrag von vorn herein die Einführung gemeinsamer Politiken für jene Wirtschaftszweige, die in den Mitgliedstaaten nicht dem freien Spiel der Marktkräfte überantwortet waren (Landwirtschaft, Verkehr) vor, und außerdem Maßnahmen zur Koordination der mitgliedstaatlichen Wirtschaftspolitiken sowie zur Verbesserung der Beschäftigungschancen sowie zur Hebung der Lebenshaltung der Arbeitnehmer. In der Präambel wurde u. a. auch schon die tendenzielle Überwindung des unterschiedlichen Entwicklungsstandes zwischen begünstigten und weniger begünstigten Regionen als gemeinsame Aufgabe genannt. Überdies enthielt der Vertrag Kapitel, die sich mit „Sozialvorschriften“ und mit dem „Europäischen Sozialfonds“ befaßten. Deutsche Beteiligte meinten, das Konzept der „sozialen Marktwirtschaft“ sei sozusagen europäisiert worden.<sup>177</sup> Dennoch gab das EWG-System der Marktintegration deutlichen Vorrang.

Der EURATOM-Vertrag schien hierzu ein Gegengewicht darzustellen:<sup>178</sup> Die zivile Nutzung der Nuklearenergie wurde als Gegenstand einer gemeinsamen Politik betrachtet. Frankreich war daran besonders interessiert, hatte aber beim staatlich dirigierten Aufbau einer Atomindustrie einen merklichen Vorsprung. EURATOM sollte europäische Forschungs- und Entwicklungsprogramme erarbeiten und umsetzen (und dabei auch die Abhängigkeit von den USA vermindern, über die man in Paris unglücklich war). Mit der Integration von F&E-Aufgaben war auch Deutschland einverstanden; man betrachtete das Vorhaben in Bonn als weiteren Beitrag zum Ausbau des präföderalen, supranational auszugestaltenden Gemeinschaftssystems (gedacht war an ein Gegenstück zur EGKS mit durchaus ähnlicher Struktur).

---

<sup>175</sup> Das zeigte sich schon bei Verhandlungen über den EGKS-Vertrag. Einerseits sollten die Kohle-, Eisen- und Stahlmärkte füreinander geöffnet werden, andererseits sollte die Hohe Behörde nicht nur diesen Deregulierungsprozeß steuern, sondern auch auf Dauer für ein gedeihlichen Fortgang der Dinge sorgen, u. a. durch wettbewerbspolitische Maßnahmen; durch die Förderung von Bedingungen, die die Ausweitung und Modernisierung der Produktion begünstigen; durch Maßnahmen zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen der Arbeiter; durch die Festlegung „allgemeiner Ziele“ (hier stand die französische *planification* Pate, für die Jean Monnet als Chef des „Plankommissariats“ zuständig gewesen war); durch die Bereitstellung von Investitionsmitteln; und durch die Beteiligung an den Kosten für Anpassungsmaßnahmen; siehe v. a. die Art. 2-5 des EGKS-Vertrags vom 18.04.1951.

<sup>176</sup> Siehe oben in Unterabschnitt 8.3.

<sup>177</sup> Hans von der Groeben meldete sich, wie er dem Referenten erzählte, nach dem Ende der Arbeit am „Spaak-Bericht“ bei seinen Chefs mit der Meldung zurück: Herr Bundeskanzler, Herr Vizekanzler, es ist uns gelungen, die anderen beteiligten Staaten für unser Konzept der sozialen Marktwirtschaft zu gewinnen.

<sup>178</sup> Zum folgenden vgl. Peter Weilenmann, Die Anfänge der Europäischen Atomgemeinschaft, Baden-Baden 1983.

Aber die Verhandlungen über Gemeinschaftsaufgaben erwiesen sich als schwierig.<sup>179</sup> Das Ergebnis war eine – gegenüber den namentlich von Louis Armand erarbeiteten ursprünglichen Blaupausen – bei weitem schwächere Konstruktion. Bald dümpelte die EURATOM-Gemeinschaft mühsam vor sich hin, nur ihre Forschungsstätten blieben einigermaßen interessant. Nicht von ungefähr trägt das letzte Kapitel eines Buches über die Gründungsgeschichte die Überschrift „Die gescheiterte Gemeinschaft“.<sup>180</sup>

Man hat heute weithin vergessen (und seinerzeit in Österreich wie in Deutschland ohnehin kaum wahrgenommen), daß die beiden durch die Verträge von Rom errichteten Gemeinschaften von vielen Beteiligten zunächst als durchaus gleichgewichtig betrachtet wurden.<sup>181</sup> Das Miteinander von EGKS, EWG und EAG (EURATOM) schien eine durchaus andere Balance von Markt- und Politikintegration auf den Weg zu bringen als die dann später zutage tretende.

Die Gründe dafür sind, im Nachhinein betrachtet, klar: Erstens kam EURATOM überhaupt nicht zur Blüte. Zweitens entwickelte sich die Integration innerhalb der EWG durchaus ungleichmäßig: Was im Vertrag selbst einigermaßen klar programmiert war, ließ sich mehr oder weniger reibungslos umsetzen – so insbesondere die Zollunion, die auf Grund der günstigen Konjunktorentwicklung sogar schneller realisiert wurde als vorgesehen. Alle Vorhaben, die zu ihrer Verwirklichung erst noch Richtungsentscheidungen durch die Organe erforderten, kamen dagegen weit mühsamer und langsamer voran und blieben u. U. sogar längere Zeit unerledigt – nämlich v. a. dann, wenn die ordnungspolitischen Leitbilder der Mitgliedstaaten oder ihre konkreten Interessenlagen stark divergierten.<sup>182</sup> Unter solchen Umständen war es für den

---

<sup>179</sup> In Frankreich war die Nuklearindustrie schon im Aufbau. Eine Hauptaufgabe der neuen europäischen Organisation sollte die Sicherung der Versorgung mit Kernbrennstoffen und Erzen sein, und zwar sollte sie dafür ein Monopol haben. Das wollte Bonn nicht (dort war mittlerweile Franz Josef Strauß „Atomminister“; er wollte die rasche Entwicklung einer international konkurrenzfähigen deutschen Nuklearindustrie. Adenauers schon erwähnte Kabinettsrichtlinie hatte von den Mitgliedern der Bundesregierung das positive Engagement auch für das EURATOM-Projekt verlangt (eine „gemeinsame europäische Bewirtschaftung“ sensibler Stoffe sollte nicht abgelehnt werden, wenn sie aus Sicherheitsgründen erforderlich wäre). Im Wirtschaftsministerium und in der Industrie befürchtete man eine Einschränkung der deutschen Wettbewerbsfähigkeit. In Deutschland, Belgien und Italien hielt man für die Nuklearindustrie zwar besondere Sicherheitsvorkehrungen für angebracht, sah sie jedoch als einen Zweig der Energieversorgungsindustrie an, der in die Marktwirtschaft eingegliedert sein sollte; in Frankreich war die Atomenergieentwicklung eine weithin staatliche Angelegenheit, und eine „Europäisierung“ konnte man sich nicht ohne starke dirigistische Züge vorstellen.

<sup>180</sup> Ebd. S. 157ff.

<sup>181</sup> Jean Monnet selbst versuchte sogar, als die Verhandlungen über die EWG in eine kritische Phase gerieten, Adenauer für deren Vertagung und für die Konzentration des Engagements auf EURATOM zu gewinnen. Erst Franz Etzel und Walter Hallstein (unterstützt von Karl Carstens) redeten dem Kanzler das aus; siehe Hans von der Groeben, *Deutschland und Europa in einem unruhigen Jahrhundert*, Baden-Baden 1995, S. 281.

<sup>182</sup> Im Jahre 1983, also 25 Jahre nach dem Inkrafttreten des Vertrages, erhob das Europäische Parlament eine Untätigkeitsklage gegen den Rat, da dieser seiner Aufgabe, eine gemeinsame Verkehrspolitik zu entwickeln, nicht nachgekommen sei; die Kommission schloß sich an. Der Gerichtshof hielt das jedoch für nicht justiziabel, er sprach dem Rat ein sehr weites Handlungsermessen zu (Rs. 13/834, in: *Entscheidungen* 1985, S. 1513ff.).

Rat schwierig, die für eine konstruktive Regelung erforderliche Entschlußkraft aufzubringen (und der Kommission machte es immer mehr Mühe, ihm integrationsproduktive und zugleich zustimmungsfähige Vorschläge zu unterbreiten). Die eher supranational positionierten Organe (Kommission und Gerichtshof) waren – auf der Basis der Vertragsbestimmungen, freilich auch auf Grund von deren extensiver Auslegung – imstande, „Marktintegration“ auch gegen das Widerstreben von Mitgliedstaaten durchzusetzen.

So hatten – *grosso modo* – Deregulierungsprojekte größere Chancen auf (rasche und vollständige) Verwirklichung als solche, die sozusagen ausgleichende Gegengewichte zu dem sich daraus ergebenden liberalen *bias* in das System einbringen sollten: Das hat kritische Stellungen eher zur Linken tendierender Beobachter ausgelöst, die unter Berufung auf diese „Schlagseite“ die Akzeptanz und die Legitimität der Wirtschaftsintegration, so wie sie sich heute darstellt, als gefährdet betrachten.<sup>183</sup>

Noch ein weiterer Umstand kommt hinzu: Im Zeitalter der „Globalisierung“ wird die Politik des Schrankenabbaus von vielen Bürgerinnen und Bürgern zunehmend als bedenklich und gefährlich empfunden; die Vorstellung der Gründerväter, die Öffnung der nationalen Märkte füreinander führe zu einer Verflechtung, die transnationale Solidarität stiftet, stimmt anscheinend nicht mehr. In einer Zeit, in der globale Deregulierungsvorgänge den europäischen Binnenmarkt überholen und in den Bannkreis einer übergreifenden Dynamik einbeziehen – oder in der jedenfalls den Europäern von den Medien dieser Eindruck vermittelt wird – löst die Öffnung der Grenzen Abwehrreaktionen aus. Bekannt sind dabei vor allem die Angst vor „ausländischen“ (aus anderen Mitgliedstaaten stammenden) Konkurrenten um Arbeitsplätze (z. B. vor dem sprichwörtlichen „polnischen Installateur“), aber auch die Angst vor osteuropäischen Einbrecherbanden.

Das vor Jahrzehnten, wie es schien, besonders gewichtige Integrationsmotiv – die Erwartung von Vorteilen aus der Wirtschaftsintegration und die Auswirkungen dieser Vorteile auf die Einstellung der Bürger zur europäischen Einigung – ist weithin fragwürdig geworden.

---

Ein Gegenstück bildete die Gemeinsame Agrarpolitik: Sie führte vor allem in den sechziger Jahren – nicht zuletzt auf Grund des Engagements des zuständigen Kommissions-Vizepräsidenten Sicco Mansholt, aber auch unter dem Einfluß der Bauernverbände – zu einem umfassenden Regime von „Marktordnungen“, die zu gemeinschaftsweit einheitlichen Produktpreisen führten, auf der Basis eines gemeinschaftlichen Finanzierungssystems und der Verpflichtung der Gemeinschaft, nicht absetzbare Produkte anzukaufen – zu massiven Fehlentwicklungen (vgl. statt vieler: Hermann Priebe, Die subventionierte Unvernunft, Berlin 1985), von der man sich erst seit dem Ende der achtziger Jahre auf eher mühsame Weise löste.

<sup>183</sup> Vgl. z. B. Fritz W. Scharpf, Negative and Positive Integration in the Political Economy of European Welfare States, in: Gary Marks u.a. (Hrsg.), Governance in the European Union, London 1996, S; 15-39; Martin Höpner / Armin Schäfer (Hrsg.), Die Politische Ökonomie der europäischen Integration, Frankfurt/M / New York 2008.

## 9.7.

Dies alles zusammen bedeutet einen zumindest teilweisen Schwund der Motivationskraft der Integrationsidee: Den insgesamt der zugunsten der Integration wirkenden Beweggründen ist ein Gutteil des früher wirksamen Momentums abhanden gekommen.

Das heißt nicht, daß es vernünftig oder attraktiv wäre, die im Laufe von Jahrzehnten planmäßig bewirkte Verflechtung rückgängig zu machen oder auch nur aufs Spiel zu setzen.

Das EU-System erscheint freilich heute kaum mehr als Ausgangsbasis oder als Instrument für ein die Politik oder gar die Bürger engagierendes, gar faszinierendes Integrationsprogramm, für das es sich lohnt, Kosten und Lasten zu übernehmen. Es ist eine real existierende Konstruktion des organisierten und institutionalisierten Miteinanders von Staaten, vielleicht auch von Völkern oder gar von Bürgern, welches für die verschiedensten (partikularen) Interessen genutzt wird. Da man sich der Nützlichkeit (nicht nur zugunsten spezifischer Interessen, sondern auch für den Gesamtzusammenhang europäischen Lebens) durchaus bewußt ist, sind nahezu alle Akteure bemüht, bestandsgefährdende Krisen zu vermeiden oder zu überwinden. Aber die Krisenbewältigung ist nicht mehr, wie in früheren Zeiten immer wieder, mit einem eindeutigen „Schritt nach vorn“ verbunden.<sup>184</sup> Es ist aufschlußreich, daß die letzten Reformentschlüsse – im Unterschied zu den vorangehenden (wenn man vom ganz frühen Debakel von 1954 absieht) – allemal im Bewußtsein ihrer Unzulänglichkeit durchgesetzt oder dem Scheitern ausgesetzt waren.

Wer noch die Vorstellungen der Gründerväter im Sinn hat, mag das bedauern. Es gibt freilich auch Versuche, aus der Not eine Tugend zu machen und die „Unionsräson“ umzudefinieren, und zwar so, daß das tradierte Integrationskonzept seine bestimmende Funktion noch mehr verliert.

Dazu gaben einige Vorgänge der jüngsten Vergangenheit Anlaß:

---

<sup>184</sup> Schon einer der frühen Analytiker und Theoretiker der europäischen Integration hatte gemeint, die EWG sei geradewegs ein Krisensystem; jeder Integrationsfortschritt setze das System neuen Spannungen aus, und die Notwendigkeit von deren Bewältigung bringe die Sache weiter; in diesem Sinn sei der vielberufene Spill-over-Mechanismus zu verstehen; siehe Leon L. Lindberg, *Decision Making and Integration in the European Community*, in: *International Organization* vol. 19 no. 1 (winter 1965), S. 80ff.

- Die Erosion der Stabilität und der Sicherheit im Umfeld der EU hat dazu geführt, daß die Mission der EU neu umschrieben wird, etwa mit der Formel von „Europa als Stabilitätsraum“ oder „als Strategiegemeinschaft“.<sup>185</sup>
- Eine neue Formel bringt die geforderte oder bereits als im Gang befindliche veränderte Positionierung auf den Punkt: die Rede vom „Imperium“ oder vom „Empire“. Die EU werde „ohne Anleihen beim Ordnungsmodell der Imperien nicht auskommen“, meint Herfried Münkler;<sup>186</sup> Ulrich Beck und Edgar Grande meinen, man müsse Europa schon heute als „post-imperiales Empire“ begreifen („post-imperial“, weil die Weltmachtrolle „sanft“ exekutiert würde, vermittelt „asymmetrischer Kooperation“, nicht von einer auch auf Gewaltüberlegenheit setzende Dominanz); die „Gemeinschaftsmethode“ habe in eine Sackgasse geführt.<sup>187</sup>
- Manches an diesen Plädoyers erscheint hinterfragungsbedürftig, etwa die Unterstellung, die bisherige Integrationspolitik sei von einer „nationalen Ontologie von Politik und Gesellschaft“ bestimmt und durchwegs am Modell neuzeitlicher Staatssouveränität ausgerichtet gewesen. Auch der Ruf nach einer neuen zivilgesellschaftlichen „europäischen Einigungsbewegung“ fand allenfalls ein schwaches Echo. Aber daß dies alles Gegenstand ernst gemeinter Plädoyers werden konnte, legt nahe, daß das bisherige Integrationskonzept einiges von seiner Überzeugungskraft eingebüßt hat.
- Man mag sich fragen, ob das Streben nach Umorientierung einen weiteren Akzent durch die Erfahrungen mit dem transnationalen Terrorismus erhielt, der zu neuartigen Einschätzungen der Sicherheit und ihrer Gefährdungen Anlaß gab: Nicht mehr „europäische Bruderkriege“ gilt es zu vermeiden; der „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechtes“ wird nicht so sehr von „äußeren Feinden“ bedroht; innere und äußere Sicherheit sind miteinander verknüpft. Allerdings ergeben sich aus dieser neuen Lage auch Argumente zugunsten von „Integration“ im ursprünglichen Sinn.

---

<sup>185</sup> So z. B. Werner Weidenfeld, Erweiterung ohne Ende? Europa als Stabilitätsraum strukturieren, in: Internationale Politik 8 / 2000, S. 1-10; Werner Weidenfeld / Josef Janning, Europas Alternativen – Gestaltungsoptionen für die große EU, in: ebd. 4 / 2004, S. 1-10. Besonders bemerkenswert war ein entsprechender Schwenk des damaligen deutschen Außenministers Joschka Fischer zur Zeit der „großen“ Erweiterung von 15 auf 25 Staaten: Im Jahre 2000 hatte er aufsehenerregend und prägnant für die föderale Perspektive geworben (s. Joschka Fischer, Vom Staatenverbund zur Föderation – Gedanken über die Finalität der europäischen Integration, in: integration 3 / 2000, S. 149ff.). Nun erklärte er: Zur „integrativen“ und zur „pragmatischen Dimension“ der Europapolitik“ trete nun die „strategische“: Es gelte „in kontinentalen Größenordnungen“ zu denken und zu handeln. Jenseits der Union werde „über unsere Sicherheit, Frieden und Stabilität für uns mitentschieden“. Die Zukunft der Türkei, des Iran und die des Nahen Ostens dränge der EU einen „Part von wachsender Bedeutung“ auf; so in einem Interview der FAZ vom 6. März 2004, abgedruckt in: Internationale Politik 4 / 2004, S. 128-134.

<sup>186</sup> Herfried Münkler, Imperien: Die Logik der Weltherrschaft vom Alten Rom bis zu den Vereinigten Staaten, Berlin 2005, S. 254.

<sup>187</sup> Ulrich Beck / Edgar Grande, Das kosmopolitische Europa, Frankfurt/M., 2004; Ulrich Beck, Das kosmopolitische Empire, in: Internationale Politik 7 / 2005, S. 6ff.; Ulrich Beck / Edgar Grande, Europas letzte Chance, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 9/1005, S. 1083ff., Dieselben, Empire Europa: Politische Herrschaft jenseits von Bundesstaat und Staatenbund, in: Zeitschrift für Politik 4 / 2005, S. 397ff.

## 9.8.

Trotzdem ist die „klassische“ Integrationsidee keine Sache von gestern; sie ist nicht einfach von der Tagesordnung abgesetzt worden, sondern gehört, wenn auch umgeben und manchmal konterkariert durch andere institutionelle und prozedurale Muster, zum *acquis*.

Der Verfassungsvertrag stand im Zeichen einer deutlichen normativen Kräftigung des Gesamtsystems und auch seiner im prägnanten Sinn „integrativen“ Komponenten; der Vertrag von Lissabon enthält einen großen Teil der entsprechenden Regelungen, wenn auch etliche auf eine Staatsähnlichkeit hinweisende Bestimmungen wegfielen. Sachkenner sprechen von „Schritten zum Ausbau einer effizienten und legitimen Gemeinschaftsmethode.“<sup>188</sup>

Eine andere Frage ist es, wie sich die Stabilität und die Funktionsverlässlichkeit der EU im Zug der Umsetzung des Systems von Lissabon entwickeln, und wie sich abermalige Erweiterungen darauf auswirken mögen. Sollten neue Anzeichen einer Destabilisierung in Erscheinung treten, dann ist die Wiederkehr eines Konzepts nicht auszuschließen, das angesichts vergleichbarer Tendenzen schon mehrmals von überzeugten Anhängern der Integration (im ursprünglichen anspruchsvollen Sinn) ins Spiel gebracht wurde, um die grundlegenden und haltgebenden Prinzipien vor einer Zersetzung zu bewahren, wenn auch nur in einem engeren Rahmen: gemeint ist das „Kerneuropa“-Konzept. Ob das der europäischen Einigung im Ganzen zum Guten gereichen würde, darüber läßt ich diskutieren; aber wohl erst dann, wenn die dazu Anlaß gebende Konstellation konkret vor Augen steht. Aus heutiger Sicht würden vermutlich kontraproduktive Auswirkungen die integrationspolitischen Chancen stark reduzieren.<sup>189</sup>

## 9.9.

Als Fazit aus allen diesen Befunden sind die folgenden Aussagen vertretbar:

(I) Die Mitgliedstaaten haben zwar die grundlegende und zentrale Position der im engeren und anspruchsvollen Sinn Integration bewirkenden Strukturen des EU-Systems durch man-

<sup>188</sup> Andreas Hofmann / Wolfgang Wessels, Der Vertrag von Lissabon – eine tragfähige und abschließende Antwort auf konstitutionelle Grundfragen?, in: *integration 1* / 2008, S. 3-20, hier die Zwischenüberschrift auf S. 11 (der Begriffsbestandteil „Gemeinschafts-“ steht dort in Klammern, aber das bedeutet keine Einschränkung der These, wiewohl die Frage der Aufsatzüberschrift nicht bejaht wird). Daß der Vertrag von Lissabon die bisher geltenden Grundstrukturen, auch die typisch integrativen, nicht in Frage stellt, zeigt auch Peter-Christian Müller-Graff, Der Vertrag von Lissabon auf der Systemspur des Europäischen Primärrechts, in: *integration 2* / 2008, S. 123-144.

Einige Neuerungen verdienen es, daß hier an sie erinnert wird:

- Der Europäische Rat wird als nunmehriges Unionsorgan der Judikatur des EuGH unterstellt.
- Der Kommissionspräsident wird, wenn auch auf Vorschlag der Staats- und Regierungschefs, vom Europäischen Parlament gewählt.
- Die Mitentscheidungsprozedur wird zum „ordentlichen Gesetzgebungsverfahren“ erklärt, ihm werden neue Materien unterworfen.
- Die qualifizierte Ratsmehrheit wird für eine Reihe von Entscheidungsgegenständen vorgesehen, die bisher Konsens erforderten, und die Kriterien dafür („doppelte Mehrheit“) werden Legitimationserfordernissen besser gerecht.

<sup>189</sup> Vgl. Heinrich Schneider, „Kerneuropa“: Ein aktuelles Schlagwort und seine Bedeutung, in: *Journal für Rechtspolitik* 12. Jg. Heft 2 (Juni 2004), S. 136 – 161.

nigfache andere ergänzt und dadurch in ihrer Maßgeblichkeit für das Gesamtsystem in etwa relativiert; sie haben sie aber in ihrer rechtlich fixierten Gestalt nicht angetastet oder gar aus den Angeln gehoben.

(II) Das ist um so bemerkenswerter, wenn man bedenkt,

- daß, erstens, im Laufe der Zeit immer wieder Staaten die Mitgliedschaft erstrebt und erworben haben, die den Besonderheiten dieses Integrationskonzeptes (insbesondere der Supranationalität) von vorn herein nichts abgewinnen konnten;
- und daß, zweitens, die ursprünglichen Beweggründe für eine weitgehende, die einzelstaatliche Souveränität relativierende, sogar die föderale Finalität einschließende Union auch für überzeugte Anhänger ihre motivierende Kraft zu einem erheblichen Grad verloren haben, ohne daß sie, wie es scheint, durch vergleichbar gewichtige Integrationsmotive ersetzt wurden.

(III) Der unter (I) vermerkte Sachverhalt ist keineswegs selbstverständlich. Eine plausible Erklärungshypothese dürfte die folgende sein:

- Die Prinzipien und Strukturen der Integration sind zwar prinzipiell der Verfügung der „Herren der Verträge“ überantwortet;
- diese können aber von ihrer „Gestaltungshoheit“ nur einvernehmlich Gebrauch machen, da Vertragsänderungen die Zustimmung aller Mitgliedstaaten erfordern. Die Integrationstiefe und -dichte kann also formalrechtlich nur dann reduziert werden, wenn sie unter den „Herren der Verträge“ keinen einzigen Verteidiger findet.

Eben deshalb hat sich der *acquis communautaire* bisher als so gut wie unantastbar erwiesen. Die Mitgliedstaaten sind „nachhaltig systemgebunden“.<sup>190</sup> Sie können nicht einfach jeweils für sich „nach Belieben“ entscheiden, wie sie es mit der Integration gern hätten.

(IV) Das gilt freilich nur in Bezug auf die ausdrücklichen Bestimmungen der vertraglich fixierten Rechtsordnung der EU. Ein anderes Bild ergibt sich, wenn man mitbedenkt, daß diese Bestimmungen auch bei unveränderter Fortgeltung unterschiedliche Auslegungen erfahren können.

Deren Veränderung kann z. B. durch relativ „autoritative“ Aussagen maßgebender Akteure ausgelöst werden, mit denen politische Effekte erzielt werden sollen.<sup>191</sup> Sie kann aber auch auf Wandlungen des (europapolitischen) Zeitgeistes zurückgehen, die nicht ohne weiteres identifizierbaren Verursachern zugeschrieben werden können.<sup>192</sup>

<sup>190</sup> Peter-Christian Müller-Graff a. a. O. 2008, s. o. Anm. 182, S. 123.

<sup>191</sup> Ein Beispiel dafür ist die weiter oben zur Sprache gebrachte Erklärung von Edinburgh aus dem Jahre 1992 (siehe die Hinweise oben in Abschnitt 7, v. a. bei Anm. 112ff., aber auch die Anm. 117).

<sup>192</sup> Vielleicht mag die kumulative Auswirkung der in diesem Abschnitt skizzierten Veränderungen des europapolitischen Motivhaushaltes als Beispiel für solche Tendenzen gelten.

Die rechtliche Grundordnung der Union ließ von Anfang an unterschiedliche „Lesarten“ zu.<sup>193</sup> Zumeist konkurrierten sie miteinander – so wie schon die verschiedenen europapolitischen Grundverständnisse und Leitbilder.<sup>194</sup> Entscheidend war und ist es, wie weit sie das Denken und Handeln der politischen Akteure bestimmen, und wie sich – in Verbindung damit – der dialektische Zusammenhang zwischen dem politischen Kräftefeld und der „Ideenlandschaft“ darstellt, die das europapolitische Bewußtsein bestimmt. (Früher hätte man vom „objektiven Geist“ des europapolitischen Lebens gesprochen,<sup>195</sup> wobei selbstverständlich dieser „objektive Geist“ durchaus inhomogen und in sich spannungsträchtig strukturiert ist.)

Das in einer Gesellschaft lebendige „europapolitische Bewußtsein“ ist in aller Regel ein komplexes Feld von Sichtweisen und Einstellungen, die miteinander harmonieren oder konfligieren. Ob sich dabei so etwas wie eine „maßgebliche“ Lesart gleichsam als Vektorsumme aus koexistierenden politischen Leitbildern und aus den entsprechenden „Lesarten“ der rechtlichen Grundordnung herausbildet (etwa eine europapolitische „öffentliche Meinung“ im Singular?), und wer diese mehr oder weniger authentisch, autoritativ oder hegemonial artikuliert oder an ihrer Artikulation mitwirkt (etwa Parlamentsmehrheiten, Höchstgerichte, wissenschaftliche Gesellschaften und Akademien, einflußreiche Publizisten und Massenmedien etc.), das steht hier nicht zur Erörterung.

Allerdings sind die Zeiten vorbei, in denen man die Aufmerksamkeit nur auf die politischen, administrativen und ökonomischen Eliten richten mußte, weil die Europapolitik (und erst recht ihre rechtlichen Vorgaben und Ausformungen) über die Köpfe der Bürgerinnen und Bürger hinwegging.<sup>196</sup> Seit der europapolitischen Sensibilisierung der Bürger (die insbesondere in Verbindung mit dem Ringen um das „Projekt Maastricht“ stattfand und mit der die lange Periode des „permissive consensus“ beendet wurde), sind in Bezug auf die Europäische Union und ihre rechtliche Grundordnung nicht nur Organe der Union und der Mitgliedstaaten sowie auf die Gestaltung von europapolitischen Entscheidungen einwirkende Interessenvertreter „interpretatorische Produktivkräfte“.<sup>197</sup>

---

<sup>193</sup> Diese Redeweise im Anschluß an die Ausführungen über die „Verfassungslesart der europäischen Verträge“ bei Anne Peters, *Elemente einer Theorie der Verfassung Europas*, Berlin 2001, v. a. S. 166ff.; insbesondere die Abgrenzung zur „Begriffsjurisprudenz“ und den Hinweis darauf, wie bedeutsam die Auslegung durch „die maßgeblichen Akteure“ ist.

<sup>194</sup> Vgl. oben in Abschnitt 7 (bei Anm. 121) den Hinweis auf Hermann Heller.

<sup>195</sup> Vgl. Nicolai Hartmann, *Das Problem des geistigen Seins*, erstmals Berlin 1933.

<sup>196</sup> Noch im Jahre 1972 sprach sich ein wohlmeinender akademischer Beobachter dahingehend aus: die Europapolitik täte gut darsn, die „einigungspolitische Reizschwelle“ zu achten, jenseits derer Kräfte der Desintegration wach werden könnten, da die Integration „doch sicherer abläuft, wenn sie den Völkern nicht allzu deutlich wird“ – so Roman Herzog (damals noch nicht Präsident des Bundesverfassungsgerichts, Bundespräsident oder Vorsitzender des Europäischen Grundrechte.-Konvents), *Zur Legitimation der Willensbildung in den Gemeinschaften*, in: *Die Institutionelle Entwicklung der Europäischen Gemeinschaften in den siebziger Jahren* (Kölner Schriften zum Europarecht Bd. 22), Köln 1973, S. 35-46, hier S. 41f., S. 46.

<sup>197</sup> Dieser Ausdruck im Anschluß an Peter Häberle., *Europäische Verfassungslehre*, Baden-Baden 2001/2002, S. 261. Auch für die EU und ihre Rechtsordnung gibt es so etwas wie eine „offene Gesellschaft der Verfassungsinterpreten“ (s. ebd.S.- 262, S.267ff.).

In diesem komplexen Kräftefeld bilden sich auch unterschiedliche Bedeutungsprofile des Integrationsbegriffs heraus. Will man die Entwicklung der Auseinandersetzung um den Begriff der europäischen Integration nicht nur „doxographisch“ nachzeichnen,<sup>198</sup> also Wandlungen im Verständnis des Begriffs chronistisch beschreiben, sondern auf eine Erklärung ausgehen, dann wird man nicht umhin können, den Wandel der Einschätzungen und Einstellungen der maßgebenden Interpreten (wie er sich z. B. in Vertragsbestimmungen, aber auch in Vertragspräambeln, Regierungserklärungen, und nicht zuletzt in Verfassungsgerichtsurteilen darstellt) in dem entsprechenden umfassenderen Kontext zu interpretieren. Dazu kann dieses Referat gewiß nur einige Mosaiksteine beisteuern.

---

<sup>198</sup> Den Ausdruck „doxographisch“ hat Eric Voegelin geprägt, um auf den Unterschied zwischen sogenannter politischer Ideengeschichte als Geschichte von Lehrmeinungen einerseits, und der Entwicklung theoriebezogener wissenschaftlicher Erkenntnis andererseits hinzuweisen.

## 10. DIE SACHE MIT DEM „SUPERSTAAT“

### 10.1.

In Erinnerung an die eingangs präsentierte Reihe an Thesen und Fragen sollte noch das Wort vom „Superstaat“ zur Sprache kommen.

Mit dem Zentralbegriff dieses Referats hat das insofern tun, als gerade im Integrationskonzept eine den jeweils erreichten Stand immer wieder überbietende progressive Dynamik mitspielt.<sup>199</sup> Dafür charakteristisch ist das Walter Hallstein zugeschriebene Wort: die Integration sei wie ein Fahrrad – komme sie zum Stehen, falle sie um.<sup>200</sup> Hans-Peter Ipsen, Altmeister des Europäischen Gemeinschaftsrechtes, sah das ähnlich: „Vergemeinschaftung“ (die in seinem Sprachgebrauch der Integration entspricht) „ist ein Prozeß“; sie „bezeichnet... kein Leitbild als Ziel, keinen anderen formulierten Zielsinn des Integrationsprozesses als eben den seines Fortgangs.“<sup>201</sup>

Darauf Bezug nehmend kann man einerseits der Union (oder auch schon der EG) einen „Charme des Unfertigen“ zuschreiben, und die Qualität der „Prozeßhaftigkeit, Vorläufigkeit, Offenheit“ vorteilhaft finden.<sup>202</sup> Andererseits ist diese Eigentümlichkeit geeignet, Sorgen vor einer Reise ins Unbestimmte und vor einer immer weiter gehenden Machtakkumulation der „Eurokraten“ auszulösen.<sup>203</sup> Soll erkundet werden, wie man es mit der Integration halten will oder halten soll, dann dürfen solche Sorgen nicht ausgeblendet werden.

Wie steht es also um die Aussicht auf die Einsetzung eines Superstaates, oder auch auf seinen schleichenden Selbstaufbau? Ist die Furcht davor berechtigt?

Die Antwort darauf kann kaum ein simples „Ja“ oder „Nein“ sein. Sie hängt von Prämissen ab, die zwar aufgezeigt, aber nicht wissenschaftlich verifiziert oder falsifiziert werden können. Daher werden im folgenden nur einige Anregungen zur Urteilsbildung vorgetragen.

---

<sup>199</sup> Seit den Römischen Verträgen ist die Präambel-Wendung von der „immer engeren Union der Völker Europas“ notorisch; sie findet sich auch in der Präambel des EU-Vertrages in der Lissabon-Fassung. In der Präambel zum Vertrag von Lissabon selbst ist vom Wunsch die Rede, den mit den Verträgen vom Amsterdam und von Nizza eingeleiteten Prozeß zur Erhöhung der Effizienz und der Legitimität der Union, aber auch zur Verbesserung der Kohärenz ihres Handelns abzuschließen. Dabei handelt es sich um den Abschluß eines speziellen Komplexes der Behebung von Strukturängeln - gemeint ist offenbar nicht eine Beendigung der Vertiefung und der Erweiterung Integration, weil diese etwa ihren Endzustand erreicht hätte. Vielmehr ist in der Präambel zum EU-Vertrag in der Lissabon-Fassung vom Entschluß der Vertragspartner die Rede, den Prozeß der europäischen Integration „auf eine neue Stufe zu heben“; daß es sich dabei um die Endstufe handelt, wird nicht gesagt.

<sup>200</sup> Nach Armin von Bogdandy, Konturen des integrierten Europa, in: Europa-Archiv 2/1993, S. 49-58, hier S. 49.

<sup>201</sup> Hans Peter Ipsen a. a. O. 1973, s. o. Anm. 142, S. 995; vgl. auch die Aussage ebd. S. 67, das „Integrationsprinzip“ gebe „der Gemeinschaftsverfassung einen Zug zeitiger Unerfülltheit“; die Verfolgung der in den Verträgen fixierten Ziele „bedingt und bewirkt weitere Integrationsschritte... Es liegt im Integrationsprinzip, daß es seine eigene Wirksamkeit mit seiner Verfolgung automatisch prolongiert, intensiviert und erweitert.“

<sup>202</sup> Josef Isensee, Europa – die politische Erfindung eines Erdteils, Nachwort, in: Ders. (Hrsg.), Europa als politische Idee und als rechtliche Form, Berlin 1993, S. 103-138, hier S. 127.

<sup>203</sup> Die Forderung nach einer formellen Verfassung für die Union sollte in den Augen mancher ihrer Verfechter eben diese Dynamik zur Ruhe bringen; vgl. z. B. Heinrich Schneider a. a. O. 1994, s. o. Anm. 117, hier S. 41f.

## 10.2.

Aufs erste möchte man meinen, die Gefahr sei gebannt – das Bundesverfassungsgericht habe mit seinem Votum „Bis hierher und nicht weiter!“ den weiteren Abfluß mitgliedstaatlicher Herrschaftsmacht an die Union blockiert. Mit dieser Meinung macht man es sich aber zu leicht.

Es gibt es eine Interpretation der EU, der zufolge sie in Wirklichkeit längst eine zumindest staatsgewaltähnliche Herrschaftsmacht innehat. Das wird freilich entweder auf Grund einer zu sehr in überkommenen Vorstellungen befangenen Sichtweise nicht angemessen erkannt werde, oder aber von den faktischen Inhabern dieser Herrschaftsmacht um der Sicherung ihrer Position willens bewußt verschwiegen, ja womöglich sogar verschleiert würde. Wenn diese Interpretation stimmt, dann ist das Problem nicht die mögliche Staatswerdung der EU, sondern die mangelnde demokratische Legitimität ihrer schon weitgehend etablierten De-facto-Staatlichkeit.<sup>204</sup>

Weniger provozierend ist vielleicht die Aussage: Umfang und Gewicht der Unionskompetenzen hätten das für einen Bundesstaat erforderliche Maß längst erreicht – das einzige fehlende Kriterium der Staatlichkeit der Union sei ein entsprechender Willensakt; irgendeine Änderung der geltenden Verträge sei nicht erforderlich, sondern z. B. eine gemeinsame Erklärung der Unionsorgane und der Mitgliedstaaten.<sup>205</sup>

Könnte eine überkommene staatstheoretische Begrifflichkeit die Erkenntnis verstellen, daß sich hinter dem „Verbund souveräner Staaten mit ausgeprägten Zügen exekutiver und gouvernementaler Zusammenarbeit“<sup>206</sup> bereits ein verkappter De-facto-Bundesstaat verbirgt?<sup>207</sup>

---

<sup>204</sup> Solche Auffassungen wurden z. B. von Europaparlamentariern wie Johannes Voggenhuber (von den Grünen) oder Jo Leinen (dem der SPD angehörenden früheren saarländischen Minister) vertreten. Kritiker des Maastrichter Unionsvertrages, des Verfassungsvertragsentwurfes und des Reformvertrags von Lissabon haben in ähnlichem Sinne argumentiert; der Verfassungsrichter Siegfried Broß hat seinerzeit von einem den Mitgliedstaaten verbleibenden bloßen Souveränitätsrest gesprochen.

<sup>205</sup> Freilich seien diese wohl durch ihre eigene Verfassung hieran gehindert; so Stefan Griller, in: Stefan Griller u. a., *The Treaty of Amsterdam: Facts, Analysis, Prospects*, Wien / New York 2000, S. 85 Anm. 364; zur Begründung s. ebd. S. 65ff. Vgl. auch Stefan Griller, *Ein Staat ohne Volk? Zur Zukunft der Europäischen Union*, IEF Working Paper Nr. 21 des Forschungsinstituts für Europafragen der Wirtschaftsuniversität Wien, Oktober 1996. Griller hat v. a. die völkerrechtlichen Konsequenzen der Zuerkennung von Staatlichkeit im Sinn.

<sup>206</sup> So das Bundesverfassungsgericht im Lissabon-Urteil., siehe oben bei Anm. 38.

<sup>207</sup> Vgl. folgende Aussage: „Es gibt auch historische Beispiele von Bundesstaaten, in denen die Gliedstaaten das letzte Wort haben oder sogar als ‚Herren der Verträge‘ bzw. der Verfassung angesehen werden können“ – so Stefan Griller, *Der „Sui Generis-Charakter“ der EU und die Konsequenzen für die Verfassungsoption. Ein Versuch der Entmythologisierung des Verfassungstreits*, in: Waldemar Hiummer (Hrsg.), *Paradigmenwechsel im Europarecht zur Jahrtausendwende*, Wien/New York 2004, S. 23-43, hier S. 31.

## 10.3.

Daß ein eventueller europäischer Bundesstaat „Superstaat“ genannt wird, versteht sich nicht von selbst; man sollte klären, was mit dieser Etikettierung gemeint ist. Offenbar sollte die Vokabel negative Anmutungen auslösen, also nicht nur suggerieren, daß der jeweils gerade umstrittene Vertrag (der von Maastricht, der Verfassungsvertrag oder der Vertrag von Lissabon) den Integrationsverbund zum Staat umformen würde, sondern auch, daß ein supranationaler Bundesstaat illegitim sei; aber warum?

(I) Das Legitimitätsdefizit kann darauf zurückgeführt werden, daß die vom Bundesverfassungsgericht festgestellte intergouvernementale und exekutive Machtausübung den Erfordernissen demokratischer Herrschaft nicht entspreche.<sup>208</sup> Dann stellt sich die Frage, ob und wie sich das Demokratiedefizit verringern oder „entschärfen“ ließe. Darüber wurde bereits seit langem debattiert<sup>209</sup> – und zwar in unterschiedliche Richtungen.

So wurde überlegt, ob und wie der eben angesprochene, unter dem Gesichtspunkt des *responsible government* unzulängliche Modus der Machtausübung durch die Modifikation des Institutionensystems reformiert werden könnte (am häufigsten diskutierte man über eine weitergehende Parlamentarisierung, aber auch über andere Vorkehrungen zur Stärkung der Partizipation von Bürgern und Gruppen, bis zur Einführung von Elementen der direkten Demokratie).

(II) Auf einer anderen Ebene bewegte sich die Auseinandersetzung über die sogenannte „No-Dêmos-These“: nicht institutionelle oder prozedurale Mängel bilden das Problem; zu fragen sei, ob konstitutionelle Demokratie in einem politischen Verband funktionieren kann, in dem Gemeinschaften mit sehr unterschiedlicher ethnischer, kultureller und religiöser Eigenart zusammengeschlossen sind, und deren Differenzen es ihnen schwer machen, sich als „ein Volk“ zu verstehen. Das Bundesverfassungsgericht hat die These national-etatistisch hochstilisiert, indem es für die konstitutionelle Demokratie auf der Existenz eines „Staatsvolkes“ im Singular insistierte.<sup>210</sup>

<sup>208</sup> Die Literatur zum „Demokratiedefizit“ der EU ist kaum mehr übersehbar. Aufschlußreich u. a. Gertrude Lübke-Wolff, *Europäisches und nationales Verfassungsrecht* (3. Bericht zum Zweiten Beratungsgegenstand), in: Veröffentlichungen d. Vgg. der Dt. Staatsrechtslehrer 60, Berlin 2001, S. 246-289.

<sup>209</sup> Als frühes Beispiel – längst vor der seit den neunziger Jahren geläufigen Debatte über die sogenannte „No-Dêmos-These“ – siehe z. B. Karlheinz Naßmacher, *Demokratisierung der Europäischen Gemeinschaften*, Bonn 1972.

<sup>210</sup> Pointiert wurde sie von Paul Kirchhof (der im Maastricht-Verfahren als Berichterstatter fungiert hatte) formuliert: Politische Herrschaft sei nur in den Händen einer Nation legitim – vgl. Paul Kirchhof, *Europäische Einigung und der Verfassungsstaat der Bundesrepublik Deutschland*, in: Josef Isensee (Hrsg.), a. a. O. 1993, s. o. Anm. 98, S.63ff., S. 78ff., S. 90f.; *Europäische Einigung und der Verfassungsstaat der Bundesrepublik Deutschland*. – „Wo kein Staatsvolk, da kein Staat“ – so Paul Kirchhof, *Kompetenzaufteilung zwischen den Mitgliedstaaten und Europäischer Union*, Vortrag am 3. Mai 1994 in Königswinter, Typoskript S. 3.

Selbstverständlich kommt Kirchhofs Sicht nicht von ungefähr; recht prägnant hatte sie u. a. Ernst Rudolf Huber entwickelt (bis hin zur Konsequenz, eine Unterstellung der Gemeinschaftsexekutive unter eine Kontrollgewalt des EP wäre nur im Rahmen eines supranationalen Bundes- oder Einheitsstaates möglich – Europa müßte sich dazu „zum Nationalstaat bilden“; hinter Hubers Thesen steht als geistiger Vorfahr Carl Schmitt; Nachweise bei Heinrich Schneider a. a. O. 1995, s. o. Anm. 1,

(III) Wird, wie in der Perspektive des Nationaletatismus, die Legitimierbarkeit einer *polity* bestritten, deren Substrat nicht eine Nation (d. h. ein „Staatsvolk“ mit ausgeprägter kollektiver Identität) ist, dann sollte man bei der Diskussion darüber den Blick nicht von vorn herein von real existierenden multi-ethnischen Staatswesen der Vergangenheit und der Gegenwart abwenden. Dabei darf man sehr unterschiedliche Erscheinungsweisen multinationaler politischer Verbände nicht über einen Kamm scheren. Unterscheidungen sind angebracht:

- Irreleitend wäre der Hinweis auf die USA; in ihnen leben Menschen unterschiedlicher ethnischer, ja rassischer Herkunft zusammen, und ihre staatsbürgerrechtliche und politische Gleichheit war Gegenstand langen Ringens; aber die Bürger der USA haben es gelernt, sich als Angehörige einer Nation (im Singular) zu verstehen.<sup>211</sup>
- In Europa gab es lange Zeit hindurch übernationale Staatswesen, und zwar auch noch zu Zeiten, da die Nationalstaatsidee das herrschende politische Denken und Wollen bestimmte.<sup>212</sup> Die Überzeugung von der Anerkennungswürdigkeit solcher *politie*s beruhte darauf, daß der strikte Nationaletatismus in manchen Räumen nicht (oder nur mit Hilfe fragwürdiger Maßnahmen) durchsetzbar schien. Wo die für eine konsequente Nationalstaatsbildung in den Augen ihrer Verfechter notwendige nationale Homogenität nicht gegeben war, hätte eine strikt national-etatistische Ordnung in einer Minderheitsposition befindliche Volksgruppen einer Fremdherrschaft überantwortet und damit das von den Verfechtern vertretene Prinzip der nationalen Selbstbestimmung blamiert. Zwar gab es angesichts dieser Problematik auch die Idee einer „Bewältigung“ durch Bevölkerungsaustausch, Vertreibung, Assimilation oder Schaffung erträglicher Verhältnisse durch ein „Minderheitenrecht“, aber die „radikale“ Problemlösung war in den Augen weitsichtiger Geister die übernationale.<sup>213</sup>

(IV) Das Problem ist auch in einem weiteren Bezugsrahmen angesprochen worden. Schon vor Jahrzehnten hat – ohne Bezugnahme auf die damalige EG – Wilhelm Hennis gemeint: für politische Herrschaftsverbände, die über die Dimension des geläufigen nationalen Territorialstaats europäischer Größenordnung mit seiner repräsentativen Demokratie hinausgehen, ha-

---

hier S. 697ff. Daß diese Sicht schon im Anschluß an das Maastricht-Urteil Widerspruch fand, sollte nicht Erstaunen auslösen; vgl. z. B. Heinrich Schneider ebd.; Joseph Weiler, Der Staat „über alles“, in: Journal des öffentl. Rechts Neue Folge Bd. 44 (1996), S. 91ff.

Zur „No-Dêmos-These“ kritisch auch: Angela Augustin, Das Volk der Europäischen Union, Berlin 2000; Anne Peters a. a. O. 2001, s. o. Anm. 189, 651ff. Das Gericht hat sich von derartigen Kritiken bei der Erarbeitung seines Urteils über den Vertrag von Lissabon nicht anfechten lassen.

<sup>211</sup> Freilich nicht im Sinn einer Abstammungsgemeinschaft oder einer durch generationenlange gemeinsame Erfahrungen geprägte kollektive Schicksalseinheit, sondern – in der Nachwirkung früher (u. a. puritanischer) Geisteshaltungen – als eine von Gott erwählte neue „Stadt auf dem Berge“; vgl. statt vieler die knappe Studie von Karl Dietrich Bracher, *Providentia Americana: Ursprünge des demokratischen Sendungsbewußtseins in Amerika*, in: Alois Dempf / Hannah Arendt / Friedrich Engel-Janosi (Hrsg.), *Politische Ordnung und menschliche Existenz*, Festgabe für Eric Voegelin, München 1962, S. 27-48.

<sup>212</sup> Vgl. statt vieler: Theodor Schieder, *Idee und Gestalt des übernationalen Staates in Europa seit dem 19. Jahrhundert*, in: Ders., *Nationalismus und Nationalstaat*, Göttingen 1992 S. 38-64.

<sup>213</sup> Die Idee des demokratischen Nationalitätenstaates war insbesondere in Mitteleuropa – und überhaupt in Regionen mit ethnisch gemischter Besiedlung – zeitweise sehr im Gespräch, etwa in der Donaumonarchie; vgl. die knappen Hinweise bei Heinrich Schneider a. a. O. 1995, s. o. Anm. 1, hier S. S. 708ff. Dazu auch oben die Anm. 158 in Unterabschnitt 9.1.

be „noch nie in der bisherigen Geschichte eine legitimierbare Form der Herrschaft entwickelt werden können.“<sup>214</sup>

Immerhin kann der europäische Staat der Neuzeit – wiewohl schon der Größenordnung nach von der klassischen *pólis* unterschieden – auf Grund der Herausbildung der repräsentativen Demokratie als eine der klassischen *pólis* analoge Art von *polity* begriffen werden.<sup>215</sup> Also hat schon einmal eine institutionelle und prozedurale Innovation die Übertragung der legitimierenden Qualitäten politischer Herrschaft auf eine bei weitem die bisherige Maximalgrößenordnung hinter sich lassende *polity* ermöglicht; warum soll das nicht ein weiteres Mal stattfinden können?

Voraussetzung dafür wäre freilich der Entwurf eines *Polity*-Leitbildes, das nicht einfach das politische System des geläufigen neuzeitlichen Territorialstaates auf ein umfangreicheres Gebilde transponiert. Daß die Lösung des Problems in Bezug auf die EU keine einfache Sache ist, ergibt sich aus dem bereits weiter oben referierten Gedankengang von Klaus Hänsch.<sup>216</sup>

#### 10.4.

Der Ausdruck „europäischer Superstaat“ gibt noch zu weiteren Überlegungen Anlaß.<sup>217</sup> Dank einem seiner Wortbestandteile kann er eine Assoziation auslösen, die auf eine spezifische Eigentümlichkeit der Integration verweist: die Assoziation mit dem Begriff der Supranationalität. Der Ausdruck präsentiert auf pointierende Weise die national-etatistische Kritik der föderalen Integrationsperspektive: Die Rede vom „Superstaat“ macht darauf aufmerksam, daß das politische System der EU (und früher das der EG) als eine Struktur *sui generis* die beteiligten Nationalstaaten überlagert. Das beeinträchtigt seine Legitimierbarkeit und stellt seine Konsolidierbarkeit in Frage, wenn man davon ausgeht, daß heutzutage, wenigstens in unsrem Zivilisationskreis, nur ein demokratischer Nationalstaat eine legitime *polity* sein kann.<sup>218</sup> Ein europäischer (Bundes-)Staat wäre dann nur als eine legitime *polity* denkbar, wenn es ein

---

<sup>214</sup> Wilhelm Hennis, Legitimität: Zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft (1975), in: Peter Graf Kielmannsegg (Hrsg.), Legitimationsprobleme politischer Systeme, Sonderheft 6/1976 der Politischen Vierteljahresschrift, S: 9ff., hier S: 28. Dahinter steht die Auffassung, Herrschaftssysteme imperialer Größenordnung könnten nicht mehr nach dem Muster einer „*pólis*“ begriffen werden und funktionieren; wenn das so sei, erhalte Herrschaft unvermeidlich einen despotischen Charakter; vgl. Wilhelm Hennis, Ende der Politik?, in: Merkur 25, Jg. 1971, S. 509ff. Wenn das stimmt, dann sind zeitgenössische Anregungen, die weltweite Staatengemeinschaft in Richtung auf einen Einbau demokratischer Strukturelemente umzugestalten, problematisch; siehe z. B. David Held, Democracy and the Global Order: From the Modern State to Cosmopolitical Governance, Cambridge 1995, sowie Otfried Höffe a. a. O. 22002, s. o. Anm. 154.

<sup>215</sup> Siehe z. B. Dolf Sternberger, Der Staat des Aristoteles und der moderne Verfassungsstaat, in: Ders., Verfassungspatriotismus (Schriften Bd. X), Frankfurt/M. 1990, S. 133-155; Ders., Die neue Politie. Vorschläge zu einer Revision der Lehre vom Verfassungsstaat, in: ebd. S. 292-300.

<sup>216</sup> Siehe oben in Unterabschnitt 8.6, belegt mit Anm. 149.

<sup>217</sup> Nicht alle Autoren bemühen sich überhaupt um eine Umschreibung; sogar wenn sie ihn als Buchtitel verwenden; das gilt z. B. für Claus Giering, Europa zwischen Zweckverband und Superstaat, München 1997. Weniger im Ungefähren verbleibt Hermann Lübke, Abschied vom Superstaat – Vereinigte Staaten von Europa wird es nicht geben, Berlin 1994.

<sup>218</sup> Vgl. Francis Rosenstiel a. a. O. 1964, s. o. Anm. 130.

Staatsvolk gäbe, das sich gleichsam als eine „europäische Nation“ begreifen ließe, in dem sich die bisherigen Nationen amalgamiert haben. Diese voll integrierte *polity* wäre dann also nicht mehr supranational.

Wie vermerkt, liegen solche Auffassungen auch dem Lissabon-Urteil des Bundesverfassungsgerichtes zugrunde.<sup>219</sup> Das Gericht war außerstande, sich von der Alternative eines Verbundes souveräner Staaten, die „Herren der Verträge“ (nämlich Inhaber der Kompetenz-Kompetenz) bleiben, einerseits, und einem über Kompetenz-Kompetenz verfügenden, die bisherigen Nationen ihrer Staatlichkeit beraubenden Europa-Staat andererseits zu lösen – *tertium non datur*. Es hat sich nicht dazu verstanden, die Bemühungen um die Konzeption eines „*tertium*“ auch nur in Betracht zu ziehen und zu diskutieren, wiewohl solche Bemühungen von vielen (nicht nur deutschen) Autoren unternommen worden waren.<sup>220</sup>

## 10.5.

Angesichts der Auseinandersetzungen über Grenzen einer Weiterentwicklung der Europäischen Union sieht es so aus, als würden die hier skizzierten Vorstellungen über die Illegitimität eines „europäischen Superstaates“ zumindest in einer nennenswerten Zahl von Mitgliedstaaten Zustimmung finden. Dann müsste man jedoch den Vertretern dieser Auffassung eine eklatante Ungereimtheit vorhalten. Was für ihren eigenen Integrationsverbund als selbstverständlich und unabdingbar gelten soll, negieren sie im Rahmen ihrer Verantwortung für andere Europäer und im Rahmen ihrer politischen Lebensordnung ziemlich unverfroren. Der Beleg erfordert eine etwas ausführlichere Darstellung:

Die Aussage bezieht sich auf Bosnien-Herzegowina. Dort hat die Europäische Union seit Dezember 2004 mit einer zunächst 7.000 Mann starken militärischen Einsatztruppe unter der Bezeichnung „EUFOR-Operation Althea“ die Sorge für die Pazifizierung des Landes von der bis dahin stationierten SFOR-Mission übernommen, und unterhält darüber hinaus eine „integrierte Polizeieinheit“. Nötig ist das, weil Bosnien-Herzegowina bis jetzt, nahezu anderthalb Jahrzehnte nach der „Friedensregelung“ von Dayton und Paris, allenfalls durch eine *nolens volens* bestehende „friedliche Koexistenz“ von Völkern gekennzeichnet ist, die nicht wirklich in einem Staat zusammenleben wollen, weil sie ihre jeweilige politische Identität auf Grund der blutigen Erfahrungen als Gegenidentität zum ungeliebten „Partner“ aufgebaut haben<sup>221</sup>

---

<sup>219</sup> Eben deshalb wurde den Richtern oben in Abschnitt 5 ein national-etatistisches Vorverständnis (oder Vorurteil) zugeschrieben.

<sup>220</sup> Siehe z. B. die Ausführungen über eine „föderale Union neuen Typs“ bei Heinrich Schneider a. a. O. 1994, s. o. Anm. 119, hier S. 42ff.; vgl. auch schon Werner Weidenfeld, *Wie Europa verfaßt sein soll – Materialien zur Politischen Union*, Gütersloh 1991. Erst recht bemerkenswert waren die französischen Rasonnements über eine „Föderation von Nationalstaaten“ (Jacques Delors, Lionel Jospin); s. dazu Heinrich Schneider a. a. O. 2001, s. o. Anm. 17, hier S. 623ff.

<sup>221</sup> S. Heinrich Schneider, *Friede für Bosnien-Herzegowina? Ein Vertragswerk als Herausforderung für Europa*, Bonn 1996.

So ist die ihnen im wesentlichen von außen auferlegte Ordnung erstens seltsam, und zweitens so labil, daß sie im Rahmen eines Protektorates unter Einsatz von Besatzungstruppen aufrechterhalten werden mußte. Zur dieser Ordnung gehört z. B. eine „Verfassung“, die indessen nicht auf die „verfassunggebende Gewalt“ des betroffenen Volkes oder der betreffenden Völker zurückgeht, sondern hinter verschlossenen Türen von den an den Verhandlungen in Dayton beteiligten Delegationen formuliert wurde. Sie nennt Bosnien-Herzegowina einen „demokratischen Staat“ (und nicht mehr, wie früher, eine „Republik“), zusammengesetzt aus zwei *entities*: der Republika Srpska und der Föderation Bosnien und Herzegowina.<sup>222</sup> Die „Verfassung“ des „Staates“ proklamierte das Gebot der Gewaltandrohung oder Gewaltanwendung einer *entity* gegen die andere und verpflichtete beide zum Abschluß von Abkommen zur friedlichen Streitregelung, was in einer Staatsverfassung extrem ungewöhnlich ist. Eher mutet diese wie das Statut eines „Staatenverbundes“ an, zu dem die ihn „konstituierenden Völker“ mehr oder weniger sanft genötigt wurden. Die Serben fühlen sich eher der Republik Serbien (Belgrad) verbunden,<sup>223</sup> die in der „Föderation“ lebenden Kroaten der Republik Kroatien (Zagreb), und die Bosniaken fühlen sich bedrängt und verlassen.

Damit das Gebilde überhaupt einigermaßen bestehen konnte, wurden die Institutionen von Bosnien-Herzegowina und die der *entities* einer Vormundschaft unterstellt, die ihre Weisungen mit Hilfe von Besatzungstruppen durchsetzte. Die oberste Gewalt lag anfänglich in den Händen des Oberbefehlshabers der zunächst von der NATO gestellten IFOR (Implementation Force), später der sogenannten SFOR (Stabilization Force), der als eine Art Militärgouverneur fungierte; und des „Hohen Repräsentanten“.<sup>224</sup> Dieser sollte zunächst nur die Befriedung überwachen, die Kooperation zwischen den Beteiligten sowie von den als politischen Entwicklungs- und Friedenssicherungshelfern tätigen Organisationen (OSZE u. a.) managen und fördern, für die Einwerbung von Beiträgen zum Wiederaufbau Sorge tragen sowie bei Unstimmigkeiten die entsprechenden Bestimmungen verbindlich interpretieren. Da die erhoffte Verständigung und Versöhnung zwischen den drei Völkern (bzw. ihren politischen Repräsentanten) eben so wenig stattfand wie der Transfer von Hoheitsbefugnissen von den *entities* auf die

---

<sup>222</sup> *Legal entity* bedeutet im Englischen „Rechtspersönlichkeit“; der Vergleich mit den „Subjekten der Föderation“ in der damaligen Verfassung Rußlands legt sich nahe. Anstelle der früheren „Republik Bosnien und Herzegowina“ blieb das neue Gesamtgebilde UNO-Mitglied, bekam aber nur sehr begrenzte Hoheitsbefugnisse; bis zur mühsam zustande gebrachten Fusion der militärischen Kräfte der *entities* verfügte der „Staat“ über keinen einzigen Soldaten; nachdem die internationale Gemeinschaft eine Zusammenlegung der Streitkräfte durchgesetzt hatte, verweigerten 1.200 Rekruten im Frühjahr 2005 den Eid auf den Gesamtstaat. Daraufhin erklärten die beiden an der Spitze der EUFOR- und NATO-Verbände stehenden Militärbefehlshaber dem Stabschef der Republika Srpska für abgesetzt. Zu den zwei *entities* kam übrigens 1999 der multiethnische Brko-Distrikt, weil nur so der Streit um die Zugehörigkeit der Stadt kalmiert werden konnte. Übrigens gab es auch in der „Föderation“ noch jahrelang Spannungen zwischen Bosniaken und bosnischen Kroaten, die bis an den Rand bürgerkriegsartiger Auseinandersetzungen führten.

<sup>223</sup> Als die Unabhängigkeit des Kosovo in Sicht kam, forderte der Regierungschef der Republika Srpska 2006 das Recht, eine Volksabstimmung über deren Unabhängigkeit abzuhalten – wenn es im Balkanraum zwei albanische Staaten geben könne, dann müßten auch zwei serbische Staaten möglich sein. Für die Staatengemeinschaft war dieses Ansinnen ein Grund mehr, das Protektorat über Bosnien-Herzegowina und seine *entities* zu verlängern.

<sup>224</sup> Die Amtsinhaber kamen allesamt aus EU-Mitgliedstaaten: Carl Bildt, Carlos Westendorp, Wolfgang Petritsch, Lord Paddy Ashdown, Christian Schwarz-Schilling, Mirosław Lajcak und Valentin Inzko.

Zentralinstitutionen (auf den ungeliebten „Superstaat“), sondern von maßgeblichen Kräften eher blockiert wurde, kam es zu einer erheblichen Ausweitung der Befugnisse des „Hohen Repräsentanten“; er wurde zu einer Art von Protektorats-Statthalter. Die Hoffnung, das Protektorat zur Jahresmitte 2007 zu beenden und Bosnien-Herzegowina in die Souveränität zu entlassen, erwies sich als trügerisch.

Mit anderen Worten: Mitgliedstaaten der Europäischen Union verlangen für ihr eigenes organisiertes Miteinander die volle Anerkennung der nationalen Souveränität und proklamieren in Verbindung damit die Illegitimität eines den Völkern auferlegten „Superstaates“.<sup>225</sup> Aber sie haben keine Hemmungen, anderen europäischen Völkern einen von ihnen abgelehnten „Superstaat“ aufzunötigen und ihnen eine politische Gehirnwäsche zu verordnen, nämlich die Negation ihrer bisherigen kollektiven politischen Identität (als Serben, Kroaten oder Bosniaken) zugunsten der Annahme einer neuen.<sup>226</sup>

Gewiß ist es für die EU schwierig, in Bosnien-Herzegowina für den friedlichen Fortgang der Dinge zu sorgen; möglicherweise würde sowohl die Auflösung des Superstaates wie auch umgekehrt seine Ausstattung mit allen Qualitäten wirklicher Staatlichkeit neue nationalistische Spannungen auslösen.

Dennoch ist es erstaunlich, daß die widersprüchliche Einstellung der Mitgliedstaaten der Europäischen Union zur Frage der Illegitimität eines den Völkern zugemuteten „Superstaates“ kaum irgendwen zum kritischen Nachdenken veranlaßt.

---

<sup>225</sup> Den Nationen illegitimerweise „auferlegt“ wäre ein nationenübergreifender europäischer Bundesstaat in der Sicht des Bundesverfassungsgerichtes dann, wenn seine Konstituierung nicht auf ausdrücklichen Willensakten der Völker (als Inhaber der verfassunggebenden Gewalt der Mitgliedstaaten) und der Unionsbürger (als Inhaber der verfassunggebenden Gewalt des Bundesstaates) beruhen sollte.

<sup>226</sup> Als Symbol für diese hat man ihnen übrigens eine Fahne verordnet, die Elemente der EU-Flagge (goldene Sterne auf blauem Grund) auf eine eher seltsame Weise abwandelt.

## 11. SCHLUSSBEMERKUNGEN – WIE HABEN ES DIE STAATEN NUN MIT DER INTEGRATION?

Die Auseinandersetzung mit der „Gretchenfrage“ an die Mitgliedstaaten der Europäischen Union hat ziemlich ausführliche und komplexe Überlegungen ausgelöst. Einige wenige knappe Anmerkungen, in denen manches bereits Gesagte nochmals aufgegriffen wird, sollen zum Schluß führen.

### 11.1.

Wie haben (oder: halten) es die Staaten mit der Integration? Das hängt offenkundig von den europapolitischen Überzeugungen der mitgliedstaatlichen Verantwortungsträger ab. Diese Überzeugungen lassen sich in erster Linie „an ihren Früchten“ erkennen, also im Blick auf ihr politisches Handeln.

Ergänzend könnten freilich auch einschlägige Bekenntnistexte aufschlußreich sein, also z. B. Partei- und Regierungsprogramme, Rechenschaftsberichte, wegweisende Reden, u. a. m.; wobei solche Texte allerdings in aller Regel performativen Charakter haben, also nicht (nur) eigene Überzeugungen und Vorhaben in Wahrhaftigkeit offenlegen, sondern auf die Sicht- und Denkweisen der Rezipienten zweckrational (womöglich manipulativ) einwirken sollen.<sup>227</sup>

Bekenntnistexte, aber in gewissem Maß auch Entscheidungen, weisen indessen auch eine responsive Dimension auf. Mit ihnen reagieren Sprecher oder Akteure auf Erwartungen und Einstellungen der Mitwelt. Dabei darf man nicht nur an die politischen Akteure denken, mit denen man es in der heimischen Politik und im System der Union direkt zu tun hat, sondern auch auf die Strömungen der „öffentlichen Meinung“: Wie es die Staaten mit der Integration halten, das hängt auch davon ab, wie die Bürgerinnen und Bürger die Integration einschätzen.

Vermutlich wird diese Einschätzung weit mehr von den mitgliedstaatlichen politischen Akteuren beeinflusst als von Unionsorganen und deren Agenturen (etwa den Vertretungen der Kommission und des Europäischen Parlamentes in den Hauptstädten).

### 11.2.

Mutmaßlich ist diese wiederum von den politischen Akteuren wahrgenommene Einschätzung der Europapolitik durch die Bürgerinnen und Bürger auch von der „offiziellen“ Selbstdarstellung der Europapolitik (der mitgliedstaatlichen und der unionalen) abhängig. Dabei haben die

---

<sup>227</sup> Quellenkritik ist daher angebracht. Allerdings bedürfen auch politische Handlungen einer kritischen Interpretation, insofern sie von Nötigungen mitbestimmt sein können, denen sich die Akteure nicht zu entziehen vermögen, und unter deren Einfluß sie anders agieren, als es ihnen die „authentischen“ Überzeugungen (Max Weber würde sagen: „Gesinnungen“) nahelegen mögen.

weiter oben erwähnten Vorgänge, die anscheinend zu Umdeutungen oder wenigstens zu Umakzentuierungen des Integrationsbegriffs beigetragen haben, vermutlich auch in der Gesellschaft Resonanz gefunden (namentlich bei europapolitisch interessierten und informierten bzw. informationswilligen Zeitgenossen). Dennoch muß man, wie bereits anfangs erwähnt, annehmen, daß bei den Veränderungen der Sicht der Europapolitik auch Wandlungen des Zeitgeistes wirksam sind und waren, die zwar an Hand von Einschätzungs- und Einstellungsveränderungen aufgewiesen, aber vermutlich nicht einfach auf die angesprochenen Vorgänge (als Ursachen) zurückgeführt werden können.

Dabei kann es sich etwa um Veränderungen der in der Gesellschaft lebendigen Stimmungen handeln (eingeschlossen z. B. die Wahrnehmung von Chancen und von Gefährdungen des gedeihlichen Lebens im eigenen Milieu, im eigenen Land, in Europa, oder in der Welt; die positiven oder negativen Erwartungen an die Zukunft, u. dgl.). Zur Überprüfung müßte man Ergebnisse von Erhebungen über das Lebensgefühl, die Einschätzung der persönlichen Lage und ihre zukünftige Entwicklung sowie über die positiven und negativen Qualitäten des gesellschaftlichen Lebens den Eurobarometer-Befunden gegenüberstellen und auf Korrelationen achten. Dem Referenten sind solche Untersuchungen nicht bekannt, er selbst ist außerstande, sie in die Wege zu leiten. Des weiteren wäre auch eine Gegenüberstellung derartiger Befunde mit solchen über die Einstellung zur Politik im allgemeinen von Interesse, aber auch die Ermittlung allfälliger Korrelationen zwischen der europapolitischen Einstellungen und Einschätzungen der Wirtschaftslage (der eigenen und der makroökonomischen).

### 11.3.

Auch „zeitgeistbedingte“ Einstellungen und Einschätzungen kommen, nicht anders als von europapolitischen Vorgängen beeinflusste, kaum von ungefähr zur Wirkung. Politiker und Medien pflegen entsprechende Sentiments und Ressentiments zu provozieren und zu verstärken (auch weil sie sie nutzen können: zur Steigerung der eigenen Reputation hier, zur Auflagensteigerung dort...).<sup>228</sup>

---

<sup>228</sup> Österreichern kommen wohl sogleich einige signifikante Beispiele in Erinnerung, etwa:

- die Maßnahmen von 14 Mitgliedstaaten im Anschluß an die österreichische Regierungsbildung unter Kanzler Schüssel (ÖVP/FPÖ), die selbst von gut informierten Zeitgenossen inkorrekt als „EU-Sanktionen“ bezeichnet wurden;
- die Art wie die Verbannung von Leuchtmitteln mit hohem Energieverbrauch vom Markt (das angebliche „Glühbirnenverbot“) in österreichischen Presseorganen dargestellt und kommentiert wurde;
- oder manche seltsame Blüten des EP-Wahlkampfes im Frühjahr 2009 (s. dazu Heinrich Schneider a. a. O. 2009, s. o. Anm. 51).

## 11.4.

Die Wandlungen dominanter oder zumindest wirksamer europapolitischer Leitbilder, sowie der entsprechenden Auslegungen und „Lesarten“ der Grundordnung der EG/EU, und schließlich der in diesem Kontext maßgeblichen Verständnisse von „Integration“, sind, wie gezeigt, von vielen daran mitwirkenden Faktoren abhängig. Dabei spielt, wie ebenfalls schon vermerkt wurde, die relative Bestandsfestigkeit des *acquis communautaire* eine stabilisierende, rasch und tiefgehend wirkende Veränderungen erschwerende Rolle. Wenn solche Veränderungen überhaupt in Aussicht kommen sollten, dann am ehesten als Auswirkung von Krisen, und zwar nicht nur des Integrationssystems selbst,<sup>229</sup> sondern der Situation Europas, also auf Grund von massiven (womöglich existentiell bedeutsamen), für die Allgemeinheit spürbaren Veränderungen der Lage Europas (und zwar zum Schlimmeren). Dann wäre es vorstellbar, daß die Staaten sich dazu entschließen, enger zusammenzurücken und auch der Integrationsvertiefung und -verdichtung sowie der Stärkung supranationaler Elemente wieder etwas Positiveres abzugewinnen.

## 11.5.

Wer sich um die Weiterentwicklung der Integration Sorgen macht, sollte daran denken, daß der Gang der Dinge eine starke Pfadabhängigkeit erkennen läßt. Das spricht für eine massive Abhängigkeit der Europapolitik von ihrer bisherigen Entwicklungslogik. Dies könnte die Fähigkeit, auf neue Herausforderungen adäquat (also innovativ) zu reagieren, schwächen.

Angesichts dessen wäre es wünschenswert, daß ein Mehr an konstruktiver und produktiver Phantasie in den Dienst der Europapolitik gestellt wird.

---

<sup>229</sup> Systemkrisen der EU sind in der absehbaren Zukunft keineswegs unwahrscheinlich. Das durch den Vertrag von Lissabon reformierte System weist etliche Bruchstellen und Unausgewogenheiten auf (vgl. z. B. Andreas Hofmann / Wolfgang Wessels a. a. O. 2008, s. o. Anm. 186); von den zwischen dem EuGH und (z. B.) dem Bundesverfassungsgericht zu erwartenden Konflikten muß dabei noch gar nicht die Rede sein. Indessen gab es solche systemimmanente Spannungen schon früher; angesichts des Kompromißcharakters der Verhandlungsergebnisse ist das kein Wunder. Freilich kam es im Lauf der Jahrzehnte immer wieder zur produktiven Bewältigung entsprechender Konflikte: sie lösten EuGH-Verfahren aus, und diese führten immer wieder zu fast wundersam anmutenden Resultaten: Erstens rang sich der Gerichtshof oft zu recht eindeutigen Urteilen durch (sehr häufig zu deutlich integrationsfreundlichen, was auch auf die den auszulegenden Verträgen selbst inhärente, von den Vertragsparteien selbst gewollte progressive Integrationsdynamik zurückging). Zweitens wurden die Judikate in den Mitgliedstaaten in den allermeisten Fällen akzeptiert (verhältnismäßig oft sogar „ohne Murren“).

Einer der Gründe bestand wohl darin, daß die Mitgliedstaaten in den ersten Jahrzehnten viel für die Verdichtung und Vertiefung der Integration übrig hatten, dies aber zuhause nicht immer lautstark betonten (vor allem wenn heimische Interessen berührt waren); so sandten sie sehr integrationsfreundliche Juristen als Richter und Generalanwälte nach Luxemburg und nahmen auch eine Verurteilung mehr volens als nolens hin. Die Bereitschaft dazu ist heute nicht mehr in demselben Maß wie früher vorhanden, und auch nicht die Bereitschaft zu fortschreitender Integrationsvertiefung. Die Richter tun gut daran, darauf Bedacht zu nehmen; eine nach heutigen Einschätzungen zu weitgehende Integrationsfreudigkeit würde Bestrebungen zur Kompetenzbescheidung des Gerichtshofs provozieren.

Das heißt: Der bisher oft so erfolgreich begangene Weg, „Verfassungskonflikte“ durch ihre Transformation auf die Ebene des gerichtlichen Austrages zu bewältigen, wird in Zukunft weniger aussichtsreich sei, als in der Vergangenheit. Solche Konflikte werden das System stärker unter politischen Streß setzen.

In früheren Zeiten haben europapolitische Akteure von Jean Monnet bis zu Jacques Delors selbst innovatorische, aber zugleich realitätsgerechte Einbildungskraft an den Tag gelegt. Davon war im Lauf der letzten Jahrzehnte wenig zu merken.

So sollte sich diesbezüglich vor allem die Wissenschaft herausgefordert fühlen.

#### 11.6.

Die augenblickliche Lage – nach dem Inkrafttreten des Lissabon-Vertrages – legt neue, von imaginativer Phantasie inspirierte Reformschritte durchaus nicht nahe. Es gilt wohl nun vor allem, aus den Bestimmungen des Reformvertrags das Beste zu machen.

Daß das mühsam ist, ergibt sich aus den Umständen: Die Unterschiedlichkeit der Interessenlagen in einer Union von 27 Mitgliedstaaten erschwert die Einigung auf kohärente und integrationsproduktive Projekte. Im EU-System selbst nehmen Taktiken und Praktiken zu, die denen eines klassischen Mächtenspiels ähneln. Oft wird daraus eine „Wiederkehr des Nationalismus“ und die zumindest indirekte Absage an die Integration gefolgert.<sup>230</sup> Doch sollte man diese anscheinende Re-Nationalisierung nicht einfach auf eine Renaissance nationalistischer Ideologien zurückführen. Er wird den Regierungen von der neuen Konstellation der Strukturen und der Interessen nahegelegt.<sup>231</sup>

Es wäre verhängnisvoll, würden sich die Mitgliedstaaten diesen Trends schlichtweg ausliefern. Die Politik sollte sich von ihnen nicht so sehr in Anspruch nehmen lassen, daß sie darauf verzichtet, über das jetzt unmittelbar Anstehende hinauszudenken. Dies würde nämlich zur Wahrnehmung der „Integrationsverantwortung“ eine Art *double-track policy* nachlegen: Die Wahrnehmung, erstens, einer aktuellen, eher kurzfristigen Perspektive, und, zweitens, die eines strategischen Vorausdenkens auf längere Sicht.

Wer könnte der Sachwalter dieser zweiten Aufgabe sein?

Früher war das eine Sache der Kommission, auf Grund ihrer Verantwortung für die sukzessive Verwirklichung der vertraglich vorgegebenen Integrationsprogramme. Sie ist aber mittlerweile eher eine Moderatorin, die für *governance* zu sorgen bemüht ist, als eine Akteurin, die durch die Unterbreitung von Vorschlägen an den Rat *government* steuert.

Wer käme sonst in Frage? Zur Errichtung eines formell in das Institutionensystem der Union eingefügten Gremiums wird man sich kaum entschließen. Hin und wieder wurden „Weisenräte“ mit entsprechenden Aufgaben betraut. Im Vorfeld von Vertragsverhandlungen

---

<sup>230</sup> Joschka Fischer begann seine aufsehenerregende Rede am 12. Mai 2000 in Berlin „Vom Staatenbund zur Föderation“ (s. o. in Anm. 183) mit der Aussage, die Integration sei gerade „die Antwort auf Jahrhunderte eines prekären Gleichgewichts der Mächte“ und des Hegemonialstrebens und die Absage der Staaten an das Westfälische System zugunsten einer engen „Verflechtung ihrer nationalen Interessen“ und der „Übertragung nationalstaatlicher Souveränitätsrechte an supranationale europäische Institutionen.“

<sup>231</sup> Siehe die Hinweise oben in Abschnitt 8.6.

gab es so oder ähnlich benannte Reflexionsgruppen (beginnend mit jener, die den „Spaak-Bericht“ erstellte). Aber da ging es stets nur um die jeweils nächsten Schritte.

Es bietet sich an, daß wissenschaftliche Gesellschaften und Institute das Anlegen wahrnehmen. Üblicherweise betreiben diese Lehre und Meinungsaustausch, aber konzentriert auf das, was „der Fall ist“ ist, und was gerade in der Europapolitik die interessierten Kreise beschäftigt; innovative Phantasie wird dabei eher praktiziert, wenn es um Erklärungshypothesen und Analysemethoden geht, nicht um europapolitische *res gerendae*. Sie müßten sich dann damit eine zu ihren gängigen Aktivitäten hinzukommende neue Aufgabe zumuten.

11.7.

Wie hast Du's mit der Integration?

Der an die Mitgliedstaaten gerichteten Frage schließt sich die weitere an:

Wie willst Du's mit ihr halten?

Dieser Beitrag sollte zeigen: Man sollte es sich schon mit der Suche nach der Antwort auf die erste von beiden nicht zu leicht machen.

Will man erkunden, was es damit für eine Bewandnis hat, dann wird man nicht umhin können, eine ganze Reihe von Voraussetzungen, Umständen, Bestimmungs- und Erklärungsfaktoren ins Auge zu fassen.

Die zweite Frage richtet sich noch mehr als die erste an alle, die sich ein Urteil über die Europapolitik bilden sollten und die sich der Mitverantwortung über ihren Fortgang bewußt sind.

Daß man sich das von allen Unionsbürgerinnen und Unionsbürgern wünschen sollte, und daß sich daher eine Aufklärungs- und Bildungsaufgabe stellt, ist ein Gemeinplatz.

Sich im akademischen Bereich darauf zu verständigen, nicht nur das, was geschieht, zu begleiten, und das was geschehen ist, zu erklären, sondern mehr als bisher, und vielleicht auch in einem neuen Rahmen, unter Aufbietung der produktiven Phantasie innovativ der Politik vor auszudenken, wäre vielleicht eine Überlegung wert.