

Eine Verfassung für Europa?

Der Prozeß der Integration Europas ist in eine neue Phase eingetreten, die durch eine hochkomplexe und vielschichtige Gemengelage der zu lösenden Probleme gekennzeichnet ist. Die Europäische Union steht gleichzeitig vor quantitativen wie qualitativen Herausforderungen bisher nicht gekannter Dimension. Sie schickt sich an, bereits im Jahr 2004 den Kreis ihrer Mitglieder um zehn und noch im laufenden Jahrzehnt um wenigstens zwei weitere Staaten zu erweitern. Zugleich muß sie die dafür erforderlichen, schon zu lange aufgeschobenen Reformen ihrer institutionellen Binnenstruktur endlich ins Werk setzen. Ob die Europäische Union in der Verfassung ist, diese doppelte Last zu schultern, ist eine berechnete und spannende Frage.

In ihrer „Erklärung von Laeken“ vom 15. Dezember 2001 haben die im Europäischen Rat versammelten Staats- und Ministerpräsidenten einen „Konvent zur Zukunft Europas“ einberufen. Er soll bis Mitte 2003 Antworten auf die zentralen Fragen einer Reform der Europäischen Union erarbeiten und entsprechende Entscheidungen der für 2004 vorgesehenen nächsten Regierungskonferenz vorbereiten. Es ist allgemeine Überzeugung, daß diese Reform keinen Aufschub mehr duldet und daß die Zukunftsfähigkeit der Europäischen Union nicht zuletzt davon abhängen wird, ob sich die Empfehlungen des Konvents als ein in sich konsistentes Gesamtkonzept für diese Reform und damit für eine neue Verfaßtheit der Union erweisen können.

Die diesem Reformkonvent gestellte Aufgabe ist inhaltlich nicht leicht zu umschreiben. Der Text der Erklärung von Laeken benennt zum Teil sehr detailliert zahlreiche Probleme, Defizite und Ziele; Fachleute haben in ihr mehr als 70 konkrete Fragen gezählt, auf die der Konvent eine Antwort suchen soll.

Die letztlich zentrale Problemsubstanz liegt freilich wohl doch in der – in der Laekener Erklärung selbst eher noch behutsam formulierten – Frage, welches die „Kernbestandteile“ einer „Verfassung“ für die Europäische Union zu sein hätten und auf welchen „Werten“ eine solche Verfassung aufrufen könnte. Der Konvent soll also nicht nur fragen, ob die Europäische Union in guter Verfassung sei und wie ihre Kräfte gestärkt werden könnten. Er soll darüber hinaus die Frage prüfen, ob diese Union jetzt nicht auch eine Verfassung haben sollte. Es ist also durchaus erlaubt, diesen *Reformkonvent* zugleich als *Verfassungskonvent* zu bezeichnen und zu verstehen, auch wenn er nicht als verfassungsgebende Versammlung agieren kann, sondern auf die Erarbeitung möglichst konsensfähiger *Empfehlungen* an seine Auftraggeber angewiesen bleibt.

Die folgenden Überlegungen konzentrieren sich auf dieses Grundvorhaben und damit auf die Frage, ob und aus welchen Gründen Europa jetzt eine Verfassung braucht. Auf die – ohnehin meist nur noch von Fachleuten beherrschbaren – Details der *Reform*problematik werden wir uns also nur am Rand einlassen.

Stattdessen wollen wir uns jenem zentralen Aspekt der Gesamthematik auch mit einigen eher grundsätzlichen Reflexionen anzunähern versuchen. Eine kurze Erinnerung an die historischen Abläufe der europäischen Integration wird zu einigen politik- und handlungstheoretischen Folgerungen führen, die auch für die Gegenwart beherzigenswert erscheinen. Staats- und verfassungstheoretische Hinweise leiten zum Problem der demokratischen Legitimität über. Nach dieser Grundlegung kann dann die zentrale Frage, ob für das bereits zu einer Union zusammengeführte Europa nun auch formell eine Verfassung im vollen juristischen Sinn des Begriffs geschaffen werden sollte, ausführlicher mit ihrem Für und Wider erörtert werden. Das schließt natürlich eine Besinnung darauf ein, auf welche geistig-ideellen Grundlagen denn dieses Gemeinwesen Europa seine Existenz auf Dauer und verlässlich gründen kann. Eine vollgültige Verfassung der Europäischen Union würde diese Grundlagen ja benennen und nach Möglichkeit in verbindliches Recht umsetzen müssen. Abschließend wird dann zu bedenken sein, mit welchen Erwartungen die europäischen Christen und ihre Kirchen sich an der öffentlichen Diskussion um eine Verfassung für Europa beteiligen sollten.

Die Komplexität des Themas wird vielfach nur Andeutungen und weiterführende Hinweise erlauben. Auch wird ein schneller Wechsel der Perspektive oft nicht zu vermeiden sein. Im hier gegebenen Rahmen können wir aber so vielleicht am ehesten zu einem intensiveren Verständnis der Diskussionen gelangen, die uns erwarten.

Glaubensgeleitetes Grundvertrauen und realistische Politik

Mit der Gründung der Montan-Union durch die ersten sechs Mitgliedsstaaten entstand 1951 ein politisches Gebilde von gänzlich neuer Struktur, das entscheidend durch das Merkmal der *Supranationalität* geprägt war. Auch nach einem halben Jahrhundert muß dieses Ereignis als ein wahrhaft revolutionärer Akt gewertet werden. Von einer großen Vision erfüllt, haben damals verantwortliche Politiker gemeinsam und gegen alle Bedenken eine epochemachende Entscheidung getroffen und unverzüglich mit ihrer konkreten Umsetzung begonnen.

Für das, was man gemeinhin als „realistische Politik“ zu bezeichnen pflegt, hat sich damit ein neuer Denkhorizont aufgetan. Letztlich ist damals die geläufige Redeweise, daß dies oder jenes „politisch unmöglich“ sei, als armseliger Alibiversuch enttarnt worden. Wer die Bedingungen reflektiert, unter denen der Beginn der europäischen Integration damals stand, ist ja unwillkürlich auch an jene Berichte erinnert, nach denen David Ben Gurion bei der Gründung des Staates Israel seinen

Mitstreitern mit den Worten: „Wer nicht an Wunder glaubt, ist kein Realist!“ Mut zugesprochen haben soll¹. Denn die faszinierende Motivationskraft dieses Satzes und das mit ihm bezeugte Grundvertrauen sind offenbar bis in seine religiöse Dimension hinein auch bei denen wirksam gewesen, die damals nach der Katastrophe des Zweiten Weltkriegs den Plan für eine friedliche Einigung unseres Kontinents entworfen und die ersten konkreten Schritte auf sie hin gewagt haben. Robert Schuman und mit ihm Jean Monnet, Konrad Adenauer und Alcide de Gasperi sind unzweifelhaft von diesem Geist eines glaubensgeleiteten Grundvertrauens getragen gewesen. Wir sollten das als notwendiges Element eines überzeugenden Erklärungsmusters für ihr Handeln akzeptieren und festhalten.

Aber diese Männer haben natürlich auch gewußt, daß die innere Logik jenes Satzes nicht umkehrbar ist. Auch wer ganz fest an Wunder glaubt, sollte nicht allein deshalb schon als Realist gelten, und zwar um so weniger, je mehr er sich darauf zu verlassen pflegt, daß sie bestimmt auch eintreten werden. Wir sollten deshalb auch ein Diktum von Karl Kraus in unsere Betrachtungen einbeziehen: „Wahre Avantgarde ist nur die mutige Rückkehr zur Vernunft.“ Der Nutzen, ja die Unentbehrlichkeit großer Visionen, die durchaus über das gegenwärtig erreichbar Erscheinende hinausgreifen, ist damit freilich nicht bestritten. Mit der „mutigen Rückkehr zur Vernunft“ ist vielmehr vor allem die nüchterne Analyse der realen Lage und das beharrliche, verstandesgeleitete Sich-Einlassen auf die Widerstände und Bedingtheiten gemeint, die einer solchen großen Idee entgegenstehen und in der politischen Praxis „das geduldige Bohren harter Bretter mit Augenmaß und Leidenschaft“ notwendig machen. Die reinen „Macher“, die nur an die Machbarkeit von allem und an sich selbst glauben, sind also keineswegs „die wahre Avantgarde“, und die Naiven unter den Wundergläubigen sind es auch nicht. Bei der „Vernunft“ als dem Ziel jener Rückkehr zum wahren Fortschritt darf man also gerade nicht an jene Art von kruder Rationalität denken, die sich in der Berechnung eigener Vor- und Nachteile erschöpft. Wahre Avantgarde findet sich vielmehr dort, wo die Entschlossenheit, Schritt für Schritt vorwärts zu gehen und sich auch von Rückschlägen und Enttäuschungen nicht entmutigen zu lassen, getragen ist von einer großen Vision, von einem gläubigen Grundvertrauen und von der Überzeugung, daß gute Politik in der Tat zuvor unmöglich Erscheinendes bewirken kann. Auch diese Einsicht ist für unser Thema nicht weniger wichtig als die Erinnerung an die puren Faktizitäten.

Erweiterung und Vertiefung

Freilich läßt erst deren Kenntnis gewisse Gesetzmäßigkeiten im Prozeß der fortschreitenden Einigung Europas und die typischen Widerstände erkennen, die den nächsten Entwicklungsschritten immer wieder entgegengestanden haben.

Als Großbritannien nach dem Fortschreiten der Sechs von der noch eng begrenzten Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) zur Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) die Mitgliedschaft beantragte, scheiterte sein Beitritt zweimal am Veto Frankreichs. Charles de Gaulle befürchtete wohl, daß die USA bei einer Mitgliedschaft Großbritanniens wegen der besonderen anglo-amerikanischen Beziehungen einen zu großen Einfluß auf die Gemeinschaft gewinnen und daß sein eigener Führungsanspruch durch Großbritannien stärker bestritten werden könnte, als das aus naheliegenden Gründen von Deutschland her zu erwarten war.

Schließlich konnten dann aber 1973 Großbritannien, Dänemark und Irland als neue Mitglieder in der Gemeinschaft begrüßt werden. Für diese Erweiterung wurde freilich ein hoher Preis bezahlt, weil das Prinzip der Einstimmigkeit für alle wichtigen Entscheidungen erneut festgeschrieben wurde. Das mußte sich für die weitere Vertiefung der Integration als ein schwerwiegendes Hindernis erweisen. Als der nächste Erweiterungsschub mit Griechenland (1981) und mit Spanien und Portugal (1986) die Zahl der Mitglieder auf zwölf anwachsen ließ, brachte der als „Einheitliche Europäische Akte“ bezeichnete Vertrag von 1987 deshalb erste Schritte zu einer stärkeren Berücksichtigung des Mehrheitsprinzips.

Daß weitere Schritte auf diesem Weg unabdingbar für die Sicherung ihrer Handlungsfähigkeit sein würden, wurde für die Gemeinschaft endgültig unübersehbar, als 1995 im nächsten Erweiterungsschub mit Schweden, Finnland und Österreich die Zahl der Mitgliedsstaaten auf 15 anwuchs. Die veränderten weltpolitischen Konstellationen ließen freilich längst auch verstärkte Anstrengungen zur qualitativen Vertiefung und damit zu institutionellen Reformen als überfällig erscheinen. Schon der Vertrag von 1987 hatte deshalb die Gemeinschaft von neuem auf das Ziel einer *Europäischen Union* verpflichtet. Mit dem in Maastricht 1991 beschlossenen, am 1. November 1993 in Kraft getretenen Vertrag war dieses Ziel formal zunächst erreicht. Aber der Vertrag selbst hatte mit dem Jahr 1996 bereits den Zeitpunkt benannt, an dem eine Fortschreibung seines Inhalts notwendig werden würde. Dem wollte der Vertrag von Amsterdam schon 1997 näherkommen. Die damals für das Ende des Jahres 2000 projektierte Regierungskonferenz von Nizza hat freilich den Reformstau in der Europäischen Union nicht abbauen können. Seitdem laufen nun – parallel zu den Verhandlungen mit den Staaten, die möglichst 2004 in einer neuen Beitrittswelle Mitglieder der Union werden wollen – die Vorarbeiten für eine weitere Regierungskonferenz, die im selben Jahr über die Empfehlungen des jetzt tagenden Verfassungskonvents befinden und über eine Verfassung für eine erneut gewachsene und zugleich durchgreifend zu reformierende Europäischen Union einen Beschluß fassen soll.

In der Geschichte der europäischen Einigung sind also in fast regelmäßigem Wechsel Zeitabschnitte aufeinander gefolgt, in denen jeweils entweder eine quantitative Erweiterung des Kreises der Mitgliedstaaten oder aber eine qualitative Ver-

tiefung ihrer Integration im Vordergrund der politischen Bemühungen stand. Natürlich blieb dabei zwischen der Aufgabe der Intensivierung der institutionellen Strukturen und der Neuorientierung auf die vermehrten quantitativen Herausforderungen stets ein wechselseitiges Bedingungs- und Spannungsverhältnis erhalten. In der Rückschau kann man deshalb den Eindruck gewinnen, daß in jenem Wechselspiel zwischen „Erweiterung“ und „Vertiefung“ die jeweils gerade dominierende Zielsetzung stets nur so und nur so extensiv verfolgt worden ist, daß später die zügige Wiederaufnahme der jeweils anderen Zielsetzung möglich blieb. In dieser Wellenbewegung der Prioritäten scheint also jeweils eher eine Optimierung des nächsten Erweiterungs- oder Vertiefungsschritts als seine Maximierung für sinnvoll angesehen worden zu sein. So drängt sich, auch wenn das paradox klingen mag, zu guter Letzt der Eindruck auf, daß in der Vergangenheit die wirklich voranbringende Triebkraft zur Erreichung des jeweils nächsten Teilziels vor allem ein hohes Maß von kluger Geduld gewesen sei.

Für die Gegenwart und die überschaubare Zukunft scheint aber nun von alledem fast nichts mehr gelten zu können. Die traditionelle Frage: „Vertiefung *oder* Erweiterung?“ benennt kaum noch eine realistische Alternative. Vertiefung *und* Erweiterung werden jetzt nicht nur gleichermaßen, sondern auch gleichzeitig als notwendig, ja als unausweichlich angesehen. So erscheint es auch fast unmöglich, die Probleme des bevorstehenden Erweiterungsschubs noch vorrangig mit den Kategorien einer Optimierungsaufgabe erfassen zu wollen. Die Zahl der bereits als Beitrittskandidaten akzeptierten Staaten und die vorgesehenen Zeitpläne lassen optimale Lösungen jedenfalls als eher unwahrscheinlich erscheinen. Zudem hat sich die Kraft der Europäischen Union und der Regierungen ihrer Mitgliedsstaaten zu einer durchgreifenden, den zukünftigen Aufgaben angemessenen Reform ihres eigenen institutionellen Gefüges und damit zu einer wirksamen Vertiefung ihrer Integration in den letzten Jahren als eher schwach erwiesen. Das wachsende Maß an Europamüdigkeit, das die Meinungsforscher bei den Bürgerinnen und Bürgern ausmachen, schien auch bei den verantwortlichen Regierungen um sich zu greifen.

Die „Verfassungsfrage“ – eine komplexe Diskussion

Der „Konvent zur Zukunft der Europäischen Union“ ist am 28. Februar 2002 zu seiner konstituierenden Sitzung zusammengetreten. Er hat inzwischen schon mehr als die Hälfte des Zeitraums zurückgelegt, der ihm für die Bewältigung seiner Aufgabe eingeräumt ist². Der „Laekener Erklärung“ folgend, die die *Verfassungsfrage* erst am Ende und *nach* der Aufzählung aller konkreten Reformprobleme aufgeworfen hat, haben die Probleme der institutionellen Struktur zunächst im Vordergrund gestanden. Arbeitsgruppen beraten über Folgerungen aus dem Subsidiaritätsprinzip und eine effektivere Kompetenzverteilung und behandeln Probleme der

gemeinsamen Außen- und Verteidigungspolitik, der Inneren Sicherheit und der Justiz sowie der Wirtschafts- und Sozialpolitik.

Aber Valéry Giscard d'Estaing, der Präsident des Konvents, hat bereits nach wenigen Monaten in einer Art öffentlichen Zwischenberichts *auch* erklärt, „den Mitgliedern des Konvents“ sei „bewußt, daß sie am Ende ihres Mandats die künftige Verfassung Europas – oder einen Verfassungsvertrag – vorlegen müssen“³. Die Frage, ob es wirklich zu einem im substantiellen Sinn als Verfassung zu verstehenden Dokument kommen werde, scheint also einerseits bereits entschieden zu sein. Entsprechende Nachrichten häufen sich. Das Präsidium des Konvents will noch vor dem Jahreswechsel einen Entwurf für einen solchen Verfassungstext vorlegen. Führende Mitglieder der CDU haben auf Anregung der Europäischen Volkspartei bereits einen Vorschlag erarbeitet⁴, und auch Jack Straw, der Außenminister Großbritanniens, hat sich eindeutig *für* eine europäische Verfassung ausgesprochen⁵.

Andererseits kann man aber wohl doch nicht davon ausgehen, daß diese Grundsatzdiskussion – ganz abgesehen von den vielfach umstrittenen Problemen der inhaltlichen Ausgestaltung einer zukünftigen Verfassung – wirklich schon zu Ende sei. Mit Sicherheit ist noch offen, ob das die Empfehlungen des Konvents zusammenfassende Dokument ausdrücklich als Entwurf für eine „Verfassung“ bezeichnet oder ob es in der Form eines erneut von den Regierungen zu schließenden Verfassungsvertrages vorgelegt werden wird. Die Antwort darauf hängt natürlich aufs engste mit der zentralen Frage zusammen, ob die Europäische Union – zumindest bis auf weiteres – auf der gegenwärtigen Integrationsebene eines „Staatenverbundes“⁶ verharren oder ob sie doch in Richtung auf einen europäischen *Bundesstaat* weiterentwickelt werden soll. Zugleich hängt sie aber auch eng von den Überlegungen ab, wie denn für das Vorhaben einer Verfassung eine überzeugende *Legitimationsgrundlage* gewonnen werden könnte. Nicht ohne Grund wird ja in der Europäischen Union ein deutliches Demokratiedefizit beklagt. Für dessen Überwindung oder doch Verminderung ist aber die überzeugende Legitimierung einer Verfassung fraglos von höchster Relevanz.

Staats- und verfassungstheoretische Anfragen

Bei alledem sieht man sich zugleich auf einige weiterreichende Problemstellungen zurückverwiesen, die nicht zuletzt in Deutschland lebhaft und kontrovers erörtert werden. Zum einen sind wir es gewohnt, die Phänomene „Verfassung“ und „Staat“ in einem engen, ja unauflöslichen Zusammenhang zu sehen. Auch wenn das immer noch bekannteste Lehrbuch des deutschen Verfassungsrechts von Konrad Hesse die Verfassung an einer zentralen Stelle als „die rechtliche Grundordnung des Gemeinwesens“⁷ beschreibt, bleibt doch kein Zweifel an der engen Bezogenheit der Verfassung auf den Staat. Denn die Verfassung, so fährt Hesse fort, „bestimmt die Leit-

prinzipien, nach denen politische Einheit sich bilden und staatliche Aufgaben wahrgenommen werden sollen“⁸. So finden wir die Verfassung auch als die „höchstrangige normative Aussage über die Grundprinzipien der Herrschafts- und Wertordnung im Staat“⁹ oder als die rechtliche Ordnung des Prozesses der Integration bezeichnet, in dem „der Staat seine Lebenswirklichkeit hat“¹⁰. Gerade mit der Verfassung bilde sich erst die vollständige Gestalt des Staates aus: „in Machtzuweisung und Freiheitsgewähr, in Organisationsstrukturen, Zielen und Grenzen der Staatsgewalt sowie in den Grundrechten der Bürger“¹¹. Im neuzeitlichen Verfassungsstaat schließlich „bilden Staat und Verfassung eine integrale und spezifische Einheit“¹², ohne freilich deshalb identisch zu sein. Begriff und Sache der Verfassung erscheinen also stets auf den Staat und dabei vorrangig auf den Typus des neuzeitlichen Nationalstaats bezogen, an den wir ja auch beim Terminus „Staat“ regelmäßig zuerst denken.

Nun aber soll eine „Verfassung“ verbindlich und zukunftsweisend Antwort auf die Frage nach der Rechtsnatur der Europäischen Union geben – einer politischen Realität also, die zwar angesichts ihrer unbezweifelbar supranationalen Strukturen eindeutig nicht als Staat und nicht einmal mehr mit den Kategorien eines Staatenbundes, andererseits aber auch keineswegs bereits als Bundesstaat begriffen werden kann – und sich im übrigen nicht einmal darüber im klaren ist, ob sie überhaupt je ein solcher werden will. Gerade diejenigen, die – aus welchen Gründen auch immer – die Europäische Union entschieden *nicht* zu einem Bundesstaat weiterentwickelt sehen möchten, kritisieren das Vorhaben, nun eine Verfassung zu schaffen, besonders heftig, weil sie befürchten, daß just diese Verfassung den Anhängern einer bundesstaatlichen Lösung als ein gewissermaßen automatisch funktionierendes Vehikel zur Erreichung ihres Ziels dienen könnte.

Ein weiterer Aspekt unserer staats- und verfassungstheoretischen Traditionen kompliziert diese Diskussion zusätzlich. In unserem Denken über den Staat spielt die Lehre von seinen „drei Elementen“ noch immer eine beträchtliche Rolle: Staatsvolk, Staatsgebiet, Staatsgewalt. Fehlt es an einem dieser drei Elemente, so soll von „Staat“ nicht die Rede sein können. Da erscheint es dann auf den ersten Blick nur folgerichtig, einem *supranationalen* Gebilde, dem es im Sinn dieser Lehre insoweit notwendig an der „Staatlichkeit“ traditioneller Nationalstaaten mangelt, auch keine Verfassung im überkommenen Verständnis dieses Begriffs zubilligen zu wollen. Die Verfechter solcher Bedenken stützen sich vor allem auf das Argument, daß es, selbst wenn es gelänge, eine gleichsam „souveräne“, einheitliche Autorität mit gewaltenteiliger Gesamtzuständigkeit für das ganze Gebiet der Europäischen Union zu schaffen, am Ende doch an einem europäischen „Staatsvolk“ fehlen werde. Nur ein solches, wirklich *geintes* europäisches Volk könne aber einer Verfassung am Ende die volle Legitimität verleihen. Deshalb solle einem erneut fortgeschriebenen *Vertrag* der Vorzug gegeben werden, der auch weiterhin vom Konsens der Regierungen und höchstens der nachfolgenden Zustimmung des Europaparlaments und der

nationalen Parlamente getragen sein könne. Von einer „Verfassung“ könne und solle dann aber nicht die Rede sein¹³.

Solche Einwände können durchaus die Befürworter einer Verfassung vor Illusionen und darüber hinaus alle Seiten davor warnen, sich vorschnell jener großen Spannung zwischen Vision und Realität zu entziehen, die den gesamten europäischen Integrationsprozeß seit seinem Beginn geprägt hat¹⁴. Aber sie müssen nun dennoch auch ihrerseits auf ihre Stichhaltigkeit hin befragt werden.

Prüfung der Einwände

Als erstes sollte nicht übersehen werden, daß die „Lehre von den drei Staatselementen“ selbst das Problem eines angemessenen Verständnisses moderner Staatlichkeit noch keineswegs hinreichend ausleuchtet. Wegen ihrer positivistischen Grundstruktur ist sie schon in der Weimarer Zeit verschiedentlich heftig kritisiert und von Rudolf Smend sogar als „widersinnig und unmöglich“¹⁵ bezeichnet worden. Denn sie verhindere gerade das Verständnis des als „Integration“ beschriebenen Einigungsprozesses, von dessen permanenter Wiederholung das Gemeinwesen erst eigentlich lebe und zur Wirklichkeit komme¹⁶.

Von einer allzu engen Anlehnung an die Drei-Elementen-Lehre in der Diskussion um eine europäische Verfassung muß aber auch der Sachverhalt abraten, daß die dort ursprünglich gemeinte einheitliche Staatsgewalt, unter der das geeinte Staatsvolk auf einem klar umgrenzten Staatsgebiet zusammenlebe, ihre Struktur ja bereits erheblich geändert hat. Sie ist jedenfalls längst nicht mehr so einheitlich, wie sie einmal gewesen sein mag. Schon mit der Bereitschaft der Bundesrepublik Deutschland, Hoheitsrechte auf die Europäische Union zu übertragen, hat sich doch auch ihre eigene „Staatlichkeit“ dem Charakter und der Substanz nach verändert, und zwar ungeachtet des Faktums, daß sie als Nationalstaat fortbesteht. Daß der Begriff der Souveränität, wenn nicht gar schon obsolet, zumindest ganz neu definiert werden muß, ist ohnehin unumstritten. Auch die enge Anbindung des Verfassungsgedankens an die reale Gegebenheit eines *Nationalstaates* büßt damit erneut an Überzeugungskraft ein. Die einzelnen europäischen Staaten sind erkennbar immer weniger in der Lage, für sich allein gestaltungsmächtig in Europa oder gar in weltpolitischen Zusammenhängen wirksam zu sein. Daran ändert auch die Tatsache nichts, daß die fatale Neigung zu populistischen Alleingängen immer wieder einmal durchbricht¹⁸.

In der Diskussion, ob es tunlich und nützlich sei, jetzt für Europa eine Verfassung zu schaffen, darf aber auch das Element der Prozeßhaftigkeit nicht außer Acht bleiben, das die gesamten bisherigen Verläufe der europäischen Integration so eindrucksvoll geprägt hat. Es ist insbesondere dieses Element, das eine zu statische Fixierung auf bestimmte Zeitpunkte und letztlich sogar jede Betrachtungsweise als

problematisch erscheinen läßt, die in eigentümlich ahistorischer Verengung dem vereinten Europa eine „Verfassung“ erst gewissermaßen als Schlußstein seines Hauses zubilligen möchte.

Manche solcher statischen Betrachtungsweisen stützen sich dann zusätzlich auf das Argument einer fehlenden *europäischen Identität*. Solange diese nicht gegeben sei, könne eine Verfassung für Europa nicht das leisten, was jeder Verfassung aufgegeben sei: nämlich „politische Einheit und rechtliche Ordnung“ zu stiften¹⁹. Gewiß hat die Frage, was eigentlich im letzten „europäische Identität“ ausmache, beträchtliche Tiefendimensionen, die noch keineswegs hinreichend ausgelotet sind. Dennoch legen die Entwicklung des letzten Halbjahrhunderts und die politische Wirklichkeit in Europa heute eher eine gegenteilige Sichtweise nahe. Das, was sich in der Europäischen Union stufenweise an politischer Organisation und den entsprechenden rechtlichen Strukturen entwickelt hat, hat in einem permanenten Prozeß auch europäische Identität wachsen lassen. Daß mehr als 300 Millionen Menschen auf ihre meist liebgewonnene alte Währung verzichten und im Ergebnis eine gemeinsame neue akzeptieren, ist dafür nur der zeitlich letzte augenfällige Beweis. Und diese sich im Prozeß bildende europäische Identität – sie schien, man sollte das nicht vergessen, am Beginn dieses Prozesses dem Nullpunkt nahe, ja total verschüttet – hat wiederum ihrerseits die Entwicklung der institutionellen Strukturen dieses politischen Gemeinwesens permanent befruchtet und ihren weiteren Ausbau vorangebracht. Die Abfolge der großen europäischen Vertragswerke belegt das eindrucksvoll.

Es ist nun zwar fast schon ein Gemeinplatz, daß Europa sich immer wieder neu seines Herkommens aus den Wurzeln der antiken Klassik, der jüdisch-christlichen Geistestradiation und der Aufklärung bewußt werden müsse. Bereits dieser dreifache Quellgrund seiner Kultur und Geschichte verweist aber darauf, daß die Identität Europas immer schon eine Identität der Vielfalt gewesen ist und deshalb auch für die Zukunft nicht von einem falschen Bild uniformer Einheit her gedacht werden darf. Gerade die Realität der Vielfalt kultureller Traditionen, der Sprachen und auch der Religionen und Weltanschauungen war und bleibt ein wesentliches Element europäischer Identität. Eben deshalb gehören ja Menschenwürde, Menschenrechte, Freiheit und wohlverstandene Toleranz zu ihren ausschlaggebenden Bestimmungsmerkmalen.

Es ist nicht zuletzt diese europäische Identität der Vielfalt und die Sicherung ihres Wachstums, die eine weitere Stärkung der politischen Einheit Europas und eine noch wirksamere Gewährleistung seiner rechtlichen Ordnung notwendig erscheinen läßt. Eine gute Verfassung ist dafür aber ohne Zweifel das wirksamste Instrument.

Brüssel – die unkontrollierbare Übermächtigung?

Das vorläufige Gesamtbild der bisherigen Überlegungen läßt also die angesprochenen Einwände gegen das Vorhaben einer europäischen Verfassung nicht als überzeugend erscheinen. Es muß nun aber noch durch den Hinweis auf einen Problemkomplex vervollständigt werden, der zurecht vielfach und nicht zuletzt auch von „Europa-Skeptikern“ kritisch erörtert wird und doch zugleich das vielleicht stärkste Argument für die Schaffung einer vollgültigen Verfassung für die Europäische Union liefert.

Kritik an „Brüssel“ ist schnell wohlfeil, und zwar bei politischen Entscheidungsträgern auf höchster Ebene wie an den Stammtischen, bei der Frau und dem Mann auf der Straße wie im rechts- und politikwissenschaftlichen Diskurs. Differenziertes und Verschwommenes, Berechtigtes und weniger Berechtigtes vermischen sich dabei, und manches richtet sich an die falsche Adresse, weil sich das Geflecht der Zuständigkeiten und ihrer Verzahnungen oft kaum noch erschließen will. Die Liste der Klagen und Vorwürfe ist lang. Sie reicht vom Defizit an Demokratie bis zum Mangel an Transparenz, von der Überbürokratisierung bis zu den Unklarheiten in den Kompetenzzuweisungen, von der Ohnmacht des europäischen Parlaments bis zur Übermacht und Eigenmächtigkeit der Kommission, von der Unverhältnismäßigkeit der Agrarsubventionen bis zur Gehälterhöhe bei den Brüsseler Behörden, von Mißachtungen des Subsidiaritätsprinzips und Einmischungen in nationale Angelegenheiten bis hin zu allgemeinen Vorwürfen der Verschwendungssucht, der Korruption und anderem mehr.

Es ist unmöglich, hier auf die Frage der Berechtigung all solcher Kritik im einzelnen einzugehen. Daß im Hinblick auf die institutionellen Strukturen in der Europäischen Union ein gewaltiger Reformbedarf besteht, ist unbestritten, und der Katalog der Fragen, auf die vom Reform- und Verfassungskonvent hier zielführende Antworten erwartet werden, ist in der Laekener Erklärung weitaus detaillierter aufgelistet, als das hier möglich wäre. Auch bestreitet niemand, daß Macht ohne ausreichende Kontrolle verführerisch ist und daß die institutionellen Strukturen in politisch-gesellschaftlichen Großsystemen vor Denaturierungen unterschiedlichster Art nicht gefeit sind. Daß sogar Vorteilmahme im Amt, Bestechung und Betrug nie völlig ausgeschlossen werden können, kann man freilich auf der nationalen Ebene schon bitter genug erfahren, und daß es Dunkelziffern gibt und manchmal lange dauert, bis die geltende Rechtsordnung greift, weiß auch jedermann.

Dies alles hebt aber nur neu ins Bewußtsein, daß sich *jedes* Gemeinwesen zu *jeder* Zeit in einem mehr oder auch weniger guten „politischen und kulturellen Zustand“²⁰ befindet. Dabei sind „nicht nur institutionelle Regelungen, sondern auch die Grundeinstellungen der Bürger zum politischen System, seinen Leistungen, der eigenen Rolle im System von konstitutiver Bedeutung“²¹. Diesen „politischen und kulturellen Zustand“, diese tatsächliche Konstitution eines Gemeinwesens hat man als seine „Verfassung im *empirischen* Sinne“²² bezeichnet. Wenn dieser Zustand ei-

nes Gemeinwesens jedoch in einem konkreten Fall aus so vielen wirklichen oder vermeintlichen Gründen als defizitär, unbefriedigend und kritikbedürftig empfunden wird, ist es nicht nur naheliegend, sondern im eigentlichen Sinn des Wortes notwendig, diesem Gemeinwesen dann auch eine *normative* Verfassung zu geben. Eine solche normative Verfassung garantiert für sich allein gewiß noch nicht den erstrebten Erfolg. Aber sie kann entscheidend helfen, ihn zu bewirken. Im übrigen sind es dann zuallererst die Bürgerinnen und Bürger in diesem Gemeinwesen, die eine solche Verfassung verdient haben.

Was diese Verfassung leisten muß

Eine Verfassung für Europa muß natürlich zum einen die Antworten widerspiegeln, die im Reformkonvent auf die Fragen nach den sinnvollen Kompetenzzuweisungen im Organgefüge der Union erarbeitet und schließlich akzeptiert werden. Es gehört zum Wesen einer Verfassung, mit einer klaren Verteilung von Zuständigkeiten die an der Leitung des Gemeinwesens beteiligten Organe zu verantwortlichem Handeln zu befähigen, ihre Kooperation im notwendigen Maß zu sichern und sie zugleich so aneinander zu binden, daß sich Zuweisung, Gewährleistung und Kontrolle der Macht in einer ausgewogenen und möglichst stabilen Balance befinden. Daß hier – welche Konzepte dafür von wem auch immer im einzelnen befürwortet werden – angesichts der beobachtbaren Ungleichgewichtigkeiten Verbesserungen möglich sind, ist nicht umstritten. In jedem Fall hat der Rückzugsweg zu einem bloßen Staatenbund dabei aber verbindlich als versperrt zu gelten, und der Weg nach vorn muß offenbleiben und geduldig und mutig zugleich in Angriff genommen werden. Auch dazu wird eine Verfassung wichtige Dienste leisten; die besondere Hochrangigkeit einer Rechtsnorm legitimiert die Macht, die sich ihr unterwirft, in besonderer Weise.

Daß die Sprache dieser Verfassung einfach und klar sein sollte, ist ebenso einleuchtend wie der Sachverhalt, daß die Komplexität der zu ordnenden Strukturen und die europäische Sprachenvielfalt dies durchaus nicht leicht machen. Daß alle wichtigen Vorschriften, die bisher noch immer in verschiedenen Vertragswerken aufgesucht werden müssen, in einem einzigen Verfassungsdokument zusammengefaßt werden können, sollte aber in jedem Fall als ein großer Vorteil gelten.

Um vieles wichtiger noch ist freilich, daß die Verfassung der Europäischen Union nicht der Ebene eines bloßen Organisationsstatuts verhaftet bleibt, sondern sich entschieden zu den Wertgrundlagen bekennt, aus denen Europa historisch hervorgewachsen ist. In ihrer Substanz sind diese Grundlagen in den Grundrechtskatalogen der rechtsstaatlich-demokratischen Verfassungen manifestiert, wie sie in den Mitgliedsstaaten der Union in Kraft sind; die Besonderheit der Verfassungslage in Großbritannien kann hier außer Betracht bleiben. Denn mit der im Jahr 2000 verabschiedeten Europäischen Charta der Grundrechte ist ja ein essentieller Teil der

gemeinsamen verfassungsschöpferischen Arbeit bereits geleistet. Nun muß diese Charta der zukünftigen Verfassung mit dem Ergebnis einverleibt werden, daß ihre Grundrechte dann mit voller Rechtsverbindlichkeit zu Grundrechten der Unionsbürger werden. Auch wenn die Charta im Vergleich zu unserem Grundgesetz in einzelnen Punkten durchaus noch gewisse Defizite aufweist, ist doch andererseits allein ihr Zustandekommen ein hoffnungsvolles Signal dafür, daß mehr an gemeinsamer Wertsetzung möglich ist als äußerstenfalls ein Kompromiß auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner. Mit der zentralen Bezugnahme auf die Menschenwürde und die auf sie gegründeten Rechte der Person ist doch die ideelle Basis bezeichnet, auf der das Gemeinwesen der Europäischen Union aufruhon muß.

Anliegen und Beitrag der Christen

Das kann freilich nicht hindern, abschließend doch noch auf einige Fragen hinzuweisen, die aus der Perspektive der europäischen Christen und ihrer Kirchen mit dem Text der Charta allein noch nicht zureichend beantwortet sind. Schon beim Vertrag von Amsterdam ist nur in einer Zusatzerklärung festgehalten, daß „die Europäische Union den Status achtet“ und „nicht beeinträchtigt“, den „Kirchen und religiöse Vereinigungen oder Gemeinschaften in den Mitgliedsstaaten nach deren Rechtsvorschriften genießen“²³. Bei einer Einbeziehung des Sachgehalts dieser Erklärung in die Verfassung müßte der Wortlaut der Grundrechtscharta ebensowenig erneut zur Disposition gestellt werden, wie bei einer stärkeren Gewährleistung des Selbstbestimmungsrechts der Kirchen und Religionsgemeinschaften auch auf europäischer Ebene. In beiden Fällen wäre jedoch die insbesondere vom Christentum bewirkte religiöse Verwurzelung Europas und ebenso der untrennbare Zusammenhang deutlicher anerkannt, der nun einmal auch unabhängig von manchen Irrungen und Wirrungen in der Geschichte zwischen einem allgemeinen Bekenntnis zur Freiheit und dem Recht besteht, seine religiösen oder weltanschaulichen Überzeugungen frei zu wählen und sie auch in Gemeinschaft mit Gleichgesinnten im Rahmen der geltenden Gesetze in konkretes Handeln umzusetzen.

Es ist selbstverständlich, daß in der Präambel der Verfassung allein schon durch das ausdrückliche Bekenntnis zum Grundwert der Menschenwürde eine klare Absage an jede Absolutsetzung des Gemeinwesens und seiner politischer Ordnung zum Ausdruck kommen muß. Beides aber würde ohne Zweifel nachhaltig verstärkt, wenn auch durch einen ausdrücklichen Gottesbezug an das gemeinsame geistig-religiöse und sittliche Erbe Europas erinnert und die Existenz „jenes Offenen und unableitbar Anderen“ anerkannt würde, „das mit dem Wort Gott verbunden wird“²⁴. Es ist unschwer erkennbar, daß entsprechende Erwartungen, anders als das bei den Gründern der Gemeinschaft der Fall gewesen wäre, im neu begonnenen Jahrhundert auf Widerstand stoßen werden. Aber vielleicht könnten Behutsamkeit und wohlverstandene

Toleranz doch zu einer Formulierung finden lassen, die Gläubige wie Nichtgläubende gleichermaßen zu friedlichem Miteinander zum Wohl des Ganzen einlädt.

Die Präambel der Polnischen Verfassung vom 2. April 1997 spricht „alle Staatsbürger der Republik“ an: „sowohl diejenigen, die an Gott als die Quelle der Wahrheit, Gerechtigkeit, des Guten und des Schönen glauben, als auch diejenigen, die diesen Glauben nicht teilen, sondern diese universellen Werte aus anderen Quellen ableiten“. Und sie stellt fest, daß alle gemeinsam sich „im Bewußtsein der Verantwortung vor Gott oder vor dem eigenen Gewissen“ diese Verfassung der Republik Polen gegeben haben²⁵. Es wäre ein ermutigender Beweis für die moralische Kraft der Europäer, wenn der „Konvent für die Zukunft Europas“ versuchen würde, von diesem guten Beispiel zu lernen.

ANMERKUNGEN

¹ Die Urheberschaft an diesem Satz ist offenbar Theodor Herzl zuzusprechen.

² Die Arbeit an diesem Beitrag wurde am 15. Oktober 2002 abgeschlossen.

³ V. Giscard d'Estaing: Europas letzte Chance, in: SZ, 23. 7. 02, 64f.

⁴ Vgl. Welt am Sonntag, 1. 9. 2002, 2.

⁵ FAZ, 28. 8. 2002, 1.

⁶ Mit diesem Terminus hat bekanntlich das Bundesverfassungsgericht die gegenwärtige Befindlichkeit der Europäischen Union zwischen Staatenbund und Bundesstaat zu verorten versucht.

⁷ K. Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland (Heidelberg 131982) 10.

⁸ Ebd.

⁹ K. Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. I (München 21984) 78.

¹⁰ R. Smend, Verfassung u. Verfassungsrecht, in: ders., Staatsrechtliche Abhandlungen (Berlin 1955) 189.

¹¹ J. Isensee, Staat u. Verfassung, in: Handbuch des Staatsrechts, hg. v. dems. u. P. Kirchhof, Bd. 1 (Heidelberg 1987) 595.

¹² Ebd. 593.

¹³ So noch kürzlich erneut P. Kirchhof, Sprachstil u. System als Geltungsbedingung des Gesetzes, in: NJW 38/2002, 2760f., 2761.

¹⁴ Vgl. dazu G. Leder, Europa – zwischen Visionen u. Realität, in: Europa. Konzepte, politischer Alltag, pädagogische Entwürfe (FS R. Wichard, Schwäbisch Gmünd 2002) 67–84.

¹⁵ Smend (A. 10) 119ff., 170.

¹⁶ Ebd. 169ff.

¹⁷ Zum ganzen Problemkomplex vgl. aber auch immer wieder den problemreichen Beitrag von P. Kirchhof, Der deutsche Staat im Prozeß der europäischen Integration, in: Handbuch des Staatsrechts (A. 11), Bd. VII, 855–887, in dem die meisten Bedenken gegen ein europäisches Verfassungsprojekt schon früh vorweggenommen sind.

¹⁸ Daß nur internationale Isolation mit allen negativen Konsequenzen die Folge sein kann, ist, wie die Schlußphase des letzten Wahlkampfs zeigt, offenbar nur schwer zu begreifen.

¹⁹ Hesse (A. 7) 5.

²⁰ P. Badura, Staatsrecht, 1986, S. 7.

²¹ J. Falter, Ein Staat, zwei Politikulturen?, in: German Studies Review, Vol. XIX, Nr. 2, May 1996, 279ff., 281.

²² Vgl. dazu D. Grimm, Art. Verfassung, in: StL7, Bd. 5, Sp. 633ff.

²³ Erklärung Nr. 11 zum Amsterdamer Vertrag von 1997.

²⁴ Vgl. Die Zukunft Europas. Politische Verantwortung, Werte u. Religion. Stellungnahme der Kommission der Bischofskonferenzen der Europäischen Gemeinschaft (COMECE) vom 22. 5. 2002.

²⁵ Dieser Hinweis auf die Verfassung der Republik Polen findet sich auch im Entwurf einer Erklärung zu Fragen einer europäischen Verfassung, der am 22. November 2002 in der Vollversammlung des Zentralkomitees der deutschen Katholiken zur Abstimmung kommt.