

Prof. Thomas Oppermann, PhD*

UDK: 323.1

pp. 51-65.
Scientific paper

NATIONALE IDENTITÄT UND SUPRANATIONALE HOMOGENITÄT 1

INTRODUCTION

An der wohlverdienten Ehrung für **Roland Bieber** beteilige ich mich gerne. Sie gilt einer wichtigen Stimme zur europäischen Einigung, mit der ich mich öfters ausgetauscht habe. **Biebers** beruflicher Lebenslauf berührt mich verwandtschaftlich. Wie er über das Europäische Parlament haben mich Jahre beruflicher Praxis in der Europa-Abteilung des damals Bonner Bundeswirtschaftsministeriums unter **Ludwig Erhard** und **Karl Schiller** zur europäischen Integration und zum Europarecht geführt, bevor sich die Chance bot, diese Interessen an einer Juristischen Fakultät wissenschaftlich fortzuführen und zu vertiefen.² Diese Art des Werdeganges erscheint mir bis heute persönlich befriedigend und der akademischen Forschung und Lehre zuträglich. **Biebers** reiches Werk legt hiervon beredtes Zeugnis ab. Bei der eigenen Arbeit am Lehrbuch des Europarechts griff ich zu kaum einem anderen Parallelwerk so gerne und häufig wie zur von **Bieber** besonders geprägten „Europäischen Union“, um mich des eigenen Standpunktes zu

*Prof. Emer. Dr. Iur. Dres h.c. Juristische Fakultät, Universität Tübingen.

1 From: Festschrift für Bieber, 2000, s. 393 ff.

2 T. Oppermann, Erinnerungen an das Bundeswirtschaftsministerium und seine Europa-Abteilung in den sechziger Jahren (1995), in: *Jus Europaeum. Beiträge zur europäischen Einigung* (Hrsg. Classen/Nettesheim/Graf Vitzthum), 2006, S. 128 ff.

vergewissern.³ Wahrscheinlich war es die besondere Mischung aus präziser juristischer Dogmatik unter Einbeziehung der Brüsseler und Luxemburger Praxis und europapolitischem Ausblick, die mich anzog.

Dabei ist **Roland Bieber** alles andere als ein Autor, der sich mit der Paraphrase des aktuellen Geschehens innerhalb der Gemeinschaft und Union begnügt. Immer wieder wendet er sich Grundfragen der europäischen Einigung zu und sucht aus ihnen Erkenntnis für den Stand der Integration zu gewinnen und in ihre Zukunft zu schauen. So mögen ihn die folgenden Überlegungen interessieren, die sich um wesentliche Voraussetzungen bemühen, deren die Europäische Union heute mehr denn je zu dauerhafter Stabilität bedarf.

A. WAS HÄLT GROSSE REICHE ZUSAMMEN ?

I. „Grenzenlose“ Erweiterung der Europäischen Union ?

Die europäische Gemeinschaft und Union lebt seit ihren Anfängen in einem *Spannungsverhältnis*.⁴

Einerseits bedeuten EG/EU den Versuch, mit Hilfe eines vorrangigen Rechts eine auf Dauer angelegte intensive Integrationsgemeinschaft zu begründen, die zur Verwirklichung einer immer engeren Union der Völker Europas führen soll (Art. 1 Abs. 2 EUV). Inzwischen hat sich die Erkenntnis durchgesetzt, dass es sich bei diesem „*Staatenverbund*“ für alle absehbare Zukunft nicht um einen Europäischen Bundesstaat handelt, sondern um eine neuartige Form enger zwischenstaatlicher Verbindung, die weder staatlicher noch klassisch-völkerrechtlicher Natur ist.⁵ Die Beziehungen zwischen den EU-Mitgliedern erinnern allerdings in vielen Ausprägungen eher an innerstaatliche als an

3 Roland Bieber/Astrid Epinay/ Marcel Haag, *Die Europäische Union*, 6. Aufl.2005; Thomas Oppermann, *Europarecht*, 3. Aufl. 2005

4 Der Einfachheit halber wird hier lediglich von Europäischer Gemeinschaft und/oder Union gesprochen und die weiteren Aufgliederungen beiseite gelassen.

5 Näher Thomas Oppermann (Anm. 3), § 12 (Wesen der Europäischen Union) m.w.N.. Ob man von Union, Gemeinschaft oder mit dem deutschen Bundesverfassungsgericht (BVerfGE 89, 155 (188) von einem Staatenverbund spricht, ist amtlich durch die Verträge vorgegeben und im übrigen eine Geschmacksfrage. Wesentlich ist lediglich, dass der Begriff sich von der klassischen Dichotomie Bundesstaat/Staatenbund als ein Tertium abhebt. So auch Paul Kirchhof, Die rechtliche Struktur der EU als Staatenverbund, in : v. Bogdandy (Hrsg.), *Europäisches Verfassungsrecht*, 2003, S. 893 ff. Zur besonderen Rechtsqualität der EU Jürgen Schwarze, Das Konzept des Europäischen Gemeinschaftsrechts, in : Horn/Baur/Stern (Hrsg.), *40 Jahre Römische Verträge*, 1998, S. 29 ff.

internationale Bande. Gelegentlich werden sie daher als „staatsähnlich“ bezeichnet.

Andererseits charakterisiert sich die Europäische Union seit ihren Anfängen als Gemeinschaft in den fünfziger Jahren durch die *Vorläufigkeit ihrer Grenzen*. Immer wieder wurde das „Unvollendete“ des Einigungswerkes feierlich hervorgehoben. **Robert Schuman** benannte am 9. Mai 1950 seinen Vorschlag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl „erste konkrete Etappe einer europäischen Föderation“. Die Präambel des EWG-Vertrages richtete am 25. März 1957 die „Aufforderung an die anderen Völker Europas“, sich den Bestrebungen zum Zusammenschluß ihrer Wirtschaftskraft anzuschließen. Nach der großen Wende von 1989 spricht die Präambel des Unionsvertrages vom 9.2.1992 bereits von der „historischen Bedeutung der Überwindung der Teilung des europäischen Kontinents.“ Interessanterweise beruft sich die Präambel des EU-Verfassungsentwurfes vom 29.10.2004 erstmals auf ein „nach schmerzlichen Erfahrungen nunmehr geeintes Europa“. Gleichwohl soll auch die Union von 25 Mitgliedstaaten nach Art. I-1 (2) EV weiterhin „allen europäischen Staaten“ offen stehen, die sich zu ihren Werten bekennen.

Bekanntlich ist es nicht bei Worten geblieben. Das „karolingische“ Europa der sechs Gründerstaaten von 1952/1958 erweiterte sich 1973 nach Norden um Dänemark, Großbritannien und Irland, 1981/1986 im Süden um Griechenland und die iberische Halbinsel. Mit der sogenannten „EFTA-Erweiterung“ um Finnland, Österreich und Schweden griff die EU 1995 erstmals nach Osten aus. Einen „Sprung“ besonderer Größenordnung bedeutete schließlich 2004 der Beitritt von acht postkommunistischen Staaten in Mittelosteuropa sowie Maltas und Zyperns. Mit der bereits perfekten Einbeziehung Bulgariens und Rumäniens entsteht eine Union von 27 Mitgliedstaaten. Bei einer Verwirklichung der bereits erteilten weiteren Versprechen gegenüber den Staaten auf dem Balkan und der Türkei wäre eine „Groß-EU“ von weit über 30 Mitgliedern zu erwarten. Offen bleibt, ob die Ostgrenze der Union bei Brest-Litowsk oder eines Tages östlich von Minsk und Kiew liegen soll.

Die Spannung zwischen einer immer engeren und immer weiteren Union hat heute eine *kritische Dimension* erreicht. Es ist offenkundig geworden, dass die Forderung aus politischen Sonntagsreden, Vertiefung der Integration und ihre Erweiterung müssten Hand in Hand gehen, in der Praxis der EU keinen Widerhall gefunden hat.

Die Erweiterung hat der Vertiefung den Rang abgelaufen. Die Tätigkeit der Union hat sich unter den komplizierten Regelungen des Nizza-Vertrages von 2001

immer mehr verlangsamt. Dem Anlauf zu einer „Verfassungsgebung“ 2002-2004 lag die Erkenntnis zugrunde, dass die 25er-Union einer neuen Legitimation und vereinfachter Strukturen bedürfe, um wieder attraktiv und handlungsfähig zu werden. Das Inkrafttreten des Verfassungsentwurfs vom 29.10. 2004, welcher diesen Zielen gewidmet war, ist jedoch seit den gescheiterten Referenden in Frankreich und in den Niederlanden 2005 auf unbestimmte Zeit verschoben. Unter den Motiven für die unvermittelt aufgebrochene „Euroskepsis“, der Bürger, die sich keineswegs auf die beiden Länder beschränkt, stand die gefühlsmäßige Ablehnung einer immer weitergehenden Vergrößerung der Union mit an vorderer Stelle.⁶ Sollten weitere Beitritte die einzigen „Erfolge“ der EU in den kommenden Jahren bleiben, lässt sich absehen, dass die Kohäsion innerhalb der Gemeinschaft weiter nachlässt.

II. Homogenität als Voraussetzung übernationaler Verfasstheit

Große Reiche mit Hunderten von Millionen Bürgern sind unter den heutigen Bedingungen technologisch ungemein gesteigerter „Erreichbarkeit“ möglich. China, Indien oder die USA sind Beispiele. Hier handelt es sich sogar um Bundesstaaten beziehungsweise bei China gegenwärtig um einen Einparteienstaat. Die Fähigkeit dieser Sub- oder Teilkontinente, eine dauerhafte staatliche Zusammengehörigkeit zu bilden, gründet sich auf tatsächliche Voraussetzungen. Als Erstes fällt im Falle von China und Indien eine jahrhundertelange gemeinsame Geschichte ins Auge. Ungeachtet immer wieder aufflackernder Bürgerkriege schufen die chinesischen Kaiserdynastien oder die indischen Moguln über lange Zeiten eigene Reiche. Im Falle der USA ergab sich das bundesstaatlich moderierte Zusammengehörigkeitsgefühl aus der gemeinsamen Erfahrung der Einwanderung und des „Zuges nach Westen“ ebenso wie aus dem Erlebnis des erfolgreichen Sezessionskrieges gegen England.⁷ Eine weitere wichtige Voraussetzung der Staatlichkeit war in diesen großen Räumen ungeachtet teilweise unterschiedlicher Ethnien und Religionen die Existenz einer *vorherrschenden Sprache*, Mandarin in China, Hindi (neuerdings zusammen mit Englisch) in Indien und die Entscheidung für das Englische im Zusammenhang mit der Schaffung der US-Verfassung 1787. Zusammen mit anderen Faktoren erscheint es damit zulässig, von einer

⁶ Thomas Oppermann, Der Europäische Verfassungsvertrag – Legenden und Tatsachen, *Festschrift Jürgen Meyer*, 2006, S. 281 ff.

⁷ Joseph J. Ellis, Sie schufen Amerika, 2002; zu Europa H.A. Winkler, *Was hält Europa zusammen?* 2005.

chinesischen, indischen und sogar amerikanischen Nation („e pluribus unum“) als Grundlage ihrer Staatlichkeit zu sprechen. Anders ausgedrückt : in diesen großen Räumen herrschte **hinreichende gesellschaftliche Homogenität** als Voraussetzung eines grundsätzlichen Einverständnisses der Bürger, in einem gemeinsamen Staatswesen leben zu wollen.

In der *Staatstheorie* ist die Homogenität aller Mitglieder als eine wesentliche Voraussetzung von Bundesstaatlichkeit öfters erkannt worden. *Carl Schmitt* hat das Kriterium der „substanziellen Gleichartigkeit“ der Gliedstaaten in der „Verfassungslehre“ bereits in der Weimarer Zeit herausgearbeitet. In seiner Folge entwickelte *Ernst-Wolfgang Böckenförde* die Vorstellung einer inneren „relativen Homogenität“, deren der säkularisierte plurale Verfassungsstaat als Vorbedingung seiner dauerhaften Verfasstheit bedürfe.⁸

Die *Europäische Union* ist zwar kein Bundesstaat und wird es, je weiter sie den Kreis ihrer Mitglieder spannt, niemals werden. Als wenn es noch eines eindeutigen Nachweises bedürfte, sieht der Entwurf für eine EU-Verfassung von 2004 nunmehr ein ausdrückliches Austrittsrecht der EU-Staaten vor (Art. I-60 EV). Angesichts ihrer engen „staatsähnlichen“ Verbundenheit auf unbegrenzte Zeit (Art. 51 EUV, Art. IV- 446 EV) stellt sich der Union gleichwohl die Frage, inwieweit auch für ihre Mitglieder ein Homogenitätsgebot gilt.

III. Identität und Homogenität – eine definitorische Zwischenbemerkung

Je mehr die EU ihre supranationale Rechtsetzung ausdehnte und sich gleichzeitig erweiterte, umso häufiger wird von der Notwendigkeit der Achtung der „**nationalen Identität**“ ihrer Mitgliedstaaten durch die Union gesprochen (Art. 6 Abs. 3 EUV). Es handelt sich um einen Abwehrbegriff, mit dem Grenzen des Zugriffs eines vermeintlichen Brüsseler „Superstaates“ markiert werden sollen.⁹ Der EU-Verfassungsentwurf hat in Art. I-5 EV erstmals den Versuch einer näheren Bestimmung der nationalen Identität unternommen. Danach handelt es sich um die grundlegende politische und

⁸ Carl Schmitt, *Verfassungslehre* (1928), Nachdruck 1954, S. 370 ff.; Ernst-Wolfgang Böckenförde, *Staat, Nation, Europa*, 1999.

⁹ Albert Bleckmann, Die Wahrung der „nationalen Identität“ im Unions-Vertrag, JZ 1997, S. 265 ff.; Koriath/v.Bogdandy, Europäische und nationale Identität, *VVDStRL* 63 (2203), S. 117 ff.; zur Ausformulierung in Art. I-5 (1) EV Callies/Ruffert, *Verfassung der Europäischen Union. Kommentar der Grundlagenbestimmungen*, 2006, S. 76 ff.

verfassungsrechtliche Struktur der Mitgliedstaaten einschließlich der regionalen und kommunalen Selbstverwaltung. Die Union achtet demgemäß die grundlegenden Funktionen des Staates wie die Wahrung der territorialen Unversehrtheit, die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und der Schutz der nationalen Sicherheit. Aus Art. I-5 EV wird unmissverständlich deutlich, dass essentielle staatliche Aufgaben nicht Sache der Union sein sollen. Mit anderen Worten wird ihr damit die Entwicklung zum Bundesstaat verfassungsmäßig verwehrt.

Wenn man die spezifische „Dichte“ staatlicher Beziehungen mit der nationalen Identität umschreibt, spricht nichts dagegen, in einer besonderen europäischen Begrifflichkeit „*Homogenität*“ als eine eigene Kategorie tatsächlicher Voraussetzungen für eine „staatsähnliche“ supranationale Union zu verstehen. So gesehen stellt Homogenität an den Zusammenhalt der Mitglieder der Union zwar geringere Anforderungen als sie die nationale Identität für die Strukturen eines Einheits- oder Bundesstaates ins Auge fasst. Auch hier geht es jedoch um Mindestvoraussetzungen für die notwendige „Nähe“ und definitive Verbundenheit zwischen den Mitgliedern einer überstaatlichen Gemeinschaft, die mehr sein will als die klassische internationale Organisation des Völkerrechts. Daher werden zum guten Teil gleiche oder ähnliche Elemente angesprochen, wie sie für staatliche Zusammenschlüsse als unabdingbar erkannt werden.

B. HOMOGENITÄT DER EUROPÄISCHEN UNION ?

I. Der Test der klassischen Staatselemente

Legt man die Sonde der klassischen drei Staatsvoraussetzungen an die Europäische Union, wird ihr „*Zwittercharakter*“ zwischen Bundesstaat und Staatenbund erkennbar.

1. Gebiet („Räumlicher Geltungsbereich“)

Staatliche und ebenso supranationale Zusammenschlüsse bedürfen gleichermaßen eines sinnvoll zusammenhängenden *Gebietes*. In diesem Zusammenhang ist unerheblich, dass die EU keine umfassende Gebietshoheit über ein staatliches Territorium ausübt, sondern lediglich im Sinne des für die Gemeinschaft fundamentalen Grundsatzes der beschränkten Einzelzu-

ständigkeit einen „räumlichen Geltungsbereich“ der Verträge (Art. 299 EGV bzw. Art. IV-440 EV) kennt. In ihm entfaltet sich die Unionsgewalt in dem Ausmaß, den die Verträge ihr zuweisen.

Das Europa der Union, die „kleine Landzunge Asiens“ (*Friedrich August v.d. Heydte*), wird jedenfalls seit Jahrhunderten als hauptsächlichster Teil einer geographischen Einheit verstanden, innerhalb deren sich eine wechselvolle gemeinsame Geschichte vollzogen hat und vollzieht. Nach Norden, Westen und Süden wird dieses Europa unzweideutig durch Seegrenzen markiert.¹⁰ Lediglich nach Osten bleibt die geographische Begrenzung Europas schwierig und wird in gewissem Sinne willkürlich festgelegt (z.B. „bis zum Ural“).

Für die Europäische Union bestehen somit keine besonderen Schwierigkeiten, sich geographisch ähnlich wie ein Staatswesen zu definieren.

2. Volk/Bevölkerung („Die Europäer“)

Seit der Ära der Nationalstaaten herrscht weitgehend Einigkeit, dass ein „*Staatsvolk*“ zentrale Voraussetzung für ein staatliches Gebilde ist. Im Falle der europäischen Nationalstaaten spielt seit dem 19. Jahrhundert dabei eine gewisse ethnische Verbundenheit eine wichtige Rolle, die sich vor allem in einer gemeinsamen Sprache ausdrückt. Die Einigung Italiens und Deutschlands vor anderthalb Jahrhunderten liefert hierfür ebenso Beispiele wie umgekehrt der Zerfall der österreichisch-ungarischen Doppelmonarchie 1918 oder Jugoslawiens in den neunziger Jahren des 20. Jahrhunderts.

Das ethnische Argument darf nicht übersteigert werden. Das „*Plebiscite de tous les jours*“ (*Ernest Renan*) französischen Nationalbewußtseins oder die Entstehung einer amerikanischen Nation unter dem Motto „e pluribus unum“ zeigen die Möglichkeit *multiethnischer Staaten*. Innerhalb verschiedener Mitgliedstaaten der EU bedeutet in jüngerer Zeit die Einwanderung großen Stils aus anderen Kulturkreisen wie aus Nordafrika oder der Türkei eine neuartige Herausforderung für die Homogenität der bisherigen Staatsvölker, die man durch Maßnahmen der „Integration“ zu bewältigen hofft.

¹⁰ Kleinere Besonderheiten, wie die Nichtzugehörigkeit Norwegens und der Schweiz zur EU und die noch nicht eingelöste Beitrittsperspektive verschiedener Balkanstaaten können bei dieser allgemeinen geographischen Betrachtung unberücksichtigt bleiben. Näher Oppermann (Anm. 3), S. 65 ff. – Der Begriff «europäischer Staat» in Art. 49 EUV ist seinerseits geographisch zu verstehen. Ein Beitrittsantrag Marokkos wurde 1987 aus diesen Gründen von Brüssel nicht beschieden.

Hinsichtlich der Europäischen Union als Ganzes kann von einer „*Nation Europa*“ nicht gesprochen werden.¹¹ Die Existenz der zahlreichen europäischen Nationalitäten von England bis Italien oder von Spanien bis Polen mit einer jeweils eigenen Sprache und Geschichte ist der hauptsächliche Hinderungsgrund für die Schaffung eines Europäischen Bundesstaates. Im *Europäischen Parlament* erweist sich die Herstellung egalitärer europäischer Demokratie nach dem Prinzip „One man, one vote“ politisch als nicht möglich. Es fehlt der gemeinsame europäische Demos. Stattdessen beharrt jeder, auch der kleinste Mitgliedstaat, auf einer parlamentarischen Repräsentation in Straßburg. Das Europäische Parlament ist nach dem Prinzip der „degressiven Proportionalität“ zusammengesetzt.¹² Danach erhalten die kleinsten Mitgliedstaaten wie Luxemburg, Malta und Zypern einen „Mindestsockel“ von 5-6 Abgeordneten. Auch andere kleinere Mitgliedstaaten werden zu Lasten der größeren begünstigt. Bei einer strikten Proportionalität stünden beispielsweise Deutschland ungefähr 130 Abgeordnete statt 99 zu, während Irland lediglich über 6 Sitze statt 15 verfügen würde und Luxemburg, Malta und Zypern nicht im Parlament vertreten wären. Bei jedem weiteren Beitritt arbeitet die degressive Proportionalität zu Lasten der bevölkerungsreicheren Mitglieder. Ein imaginäres Europäisches Parlament des Jahres 2015, dem die Türkei angehörte, könnte etwa 70 türkische, 50 deutsche, 40 französische Abgeordnete u.s.w. enthalten. Würden die Beschlüsse dieses Parlaments im Empfinden der Unionsbürger über eine gemeinsame demokratische Legitimation verfügen? In gewissem Maße stellt sich diese Problematik bereits heute in der 27er-Union.

Auch wenn es eine „Nation Europa“ nicht gibt, kann man in einem abgeschwächten Sinne von „*den Europäern*“ sprechen. Von außen betrachtet werden die durch zwei Jahrtausende gemeinsam erlebter Geschichte verbundenen Menschen aus den romanischen, germanischen und westslawischen Ethnien Europas oftmals als eine zusammengehörige und sich von der Außenwelt unterscheidende Bevölkerung angesehen. Aber auch in der eigenen Wahrnehmung tragen die noch zu besprechenden gemeinsamen historischen und geistigen Erfahrungen in diesem Raum zu einer Art „Naheverhältnis“ der Europäer bei. Die Zusammenfassung dieser Bevölkerung als „Unionsbürger“ (Art. 17 ff. EGV) in Ergänzung der nationalen Staatsangehörigkeiten im Sinne ihrer Ausstattung mit bestimmten gemeinsamen Rechten

11 Claus Dieter Classen, Europäische Integration und demokratische Legitimation, AöR 1994, S. 238 ff.; A. Augustin, *Das Volk der Europäischen Union*, 2000.

12 Roland Bieber, Struktur und Befugnisse des Europäischen Parlaments, in: Hdb. *Der Europäischen Integration*, 2. Aufl. 1996, S. 148 ff.; Thomas Oppermann (Anm. 3), S. 84 f.

greift daher auf reale Zusammengehörigkeiten zurück und ist kein willkürliches juristisches Dekret.¹³

Auch die *Sprachenvielfalt* der Europäischen Union mit über 20 grundsätzlich gleichberechtigten Amtssprachen lässt erkennen, dass es sich hier um nahestehende Nationalitäten, aber nicht um eine einheitliche Nation handelt.¹⁴ Staaten mit eigener Identität bedürfen nach aller Erfahrung einer oder allenfalls ganz weniger (Beispiel Schweiz) gemeinsamer Sprachen, um die notwendige unmittelbare Kommunikation zwischen den Bürgern und damit ein starkes Zusammengehörigkeitsgefühl zu ermöglichen. Im EU-Staatenverbund wird mittels hoher Investitionen in die technologischen u.ä. Möglichkeiten moderner Kommunikation sowie durch gezielte Erlernung von Fremdsprachen versucht, soviel mündliche und schriftliche Verständigung zu schaffen, wie sie zur Aufrechterhaltung einer engen überstaatlichen Gemeinschaft erforderlich ist.¹⁵

3. Staatsgewalt und Gemeinschaftsgewalt

Europäische Gemeinschaft und Union besitzen nicht die „Souveränität“ einer Staatsgewalt im Sinne virtuell nicht begrenzter verfassungsmäßiger und letztlich politischer Macht. Vor allem am fundamentalen Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung (Art. 5 EUV, Art. 5 EGV, Art. I-11 EV) zeigt sich der qualitative Unterschied zur staatlichen *Plenitudo Potestatis*.¹⁶ Die Mitgliedstaaten bleiben „Herren der Verträge“. Die Gemeinschaftstätigkeit ist auf die ihr ausdrücklich (einschließlich der „Abrundungskompetenz“ des Art. 308 EGV, Art. I-18 EV) verliehenen Aktionsmöglichkeiten begrenzt. Dabei ist sie nur „Rechtsgemeinschaft“ d.h. sie verfügt kaum über Zwangsgewalt polizeilicher, militärischer oder auch nur justizieller Art.¹⁷

Andererseits unterscheidet sich die supranationale Union in ihrer autonomen und mit vorrangiger (nunmehr ausdrücklich Art. I-6 EV) und unmittelbarer Verbindlichkeit sowohl gegenüber den Mitgliedstaaten als auch den Bürgern ausgestatteten Rechtsetzungsgewalt von völkerrechtlichen Organisationen. Die EU verfügt über bestimmte Fragmente staatsähnlicher Befugnisse. Mit

¹³ Stefan Kadelbach, Unionsbürgerschaft, in: v. Bogdandy (Hrsg.), *Europäisches Verfassungsrecht*, 2003, S. 539 ff.

¹⁴ Wolfgang Kahl, Sprache und europäische Identität, *VVDStRL* 65 (2006), S. 439 ff.

¹⁵ Thomas Oppermann, Reform der EU-Sprachenregelung, *NJW* 2001, S. 2663 ff.

¹⁶ Statt vieler Hans-Werner Rengeling, Die Kompetenzen der EU, *FS Badura*, 2004, S. 1135 ff.; Peter Badura, Verfassung und Verfassungsrecht in Europa, *AöR* 2006, S. 423 ff.

¹⁷ Manfred Zuleeg, Die Europäische Gemeinschaft als Rechtsgemeinschaft, *NJW* 1994, S. 545 ff.

Recht ist gesagt worden, dass die Mitgliedstaaten unter dem Gesichtspunkt der Rechtstreue nicht nur „Herren“, sondern gleichzeitig „Diener“ der Union sind (*Ulrich Everling*).

Insgesamt muß die Europäische Union bei den klassischen Staatselementen wie Gebiet, Volk, Staatsgewalt – den „harten“ Faktoren der Homogenität – gewisse Abstriche im Vergleich zu den nationalen Identitäten hinnehmen. Gleichwohl stellt sie in der Dichte und Nähe ihrer supranationalen Existenz eine *neuartige Verbindungsform* der Staaten und Bürger dar, die ihresgleichen sucht. Diese Gemeinsamkeiten werden noch deutlicher, wenn man die im weitesten Sinne geistigen Voraussetzungen europäischer Verbundenheit in die Betrachtung einbezieht.

II. Europäische Geschichte und Kultur

Europa erweist sich mehr noch als nach abstrakten staatstheoretischen Kategorien im historisch-kulturellen Sinne als ein sichtbar *zusammengehöriger Raum*.

1. Gemeinsame europäische Geschichte

Zur überstaatlichen Homogenität Europas gehört jenseits aller internen Konflikte und kriegerischen Auseinandersetzungen eine *gemeinsame europäische Geschichte*.¹⁸ Im Imperium Romanum der Kaiserzeit und später im „karolingischen“ Europa waren bereits im ersten Jahrtausend unserer Zeitrechnung zeitweilig weite Teile der 15er-EU von 1995 politisch-militärisch zusammengefasst worden. Die Kaiser des Heiligen Römischen Reiches erhoben im Mittelalter in der Auseinandersetzung mit ähnlich ausgreifenden Ansprüchen des Papsttums hegemoniale Ansprüche in weiten Teilen Europas. In den Kriegen zwischen den nach der Renaissance souverän und absolut gewordenen europäischen Staaten ging es bis zum napoleonisch kurzfristig beherrschten Europa immer wieder um die Vorherrschaft über den Kontinent. Heilige Allianz und Europäisches Konzert blieben während der nationalstaatlichen Einigungen im 19. Jahrhundert übernationale Organisationsformen, bis nach den Katastrophen der beiden Weltkriege die moderne europäische Einigungsbewegung anhub.

¹⁸ Michael Stolleis, *Europa-seine historischen Wurzeln und seine künftige Verfassung*, 1997

2. „Christliches Abendland“ und Aufklärung

Die politische Zusammengehörigkeit des Kontinents hatte von Anfang an viel mit der aus griechisch/römisch/jüdischen Wurzeln entstandenen christlichen – ursprünglich katholischen – Religion zu tun.¹⁹ Selbst nach der blutigen Spaltung durch den Protestantismus blieb das Christentum westeuropäischer Prägung ein Element europäischer Gemeinsamkeit, das sich von der Orthodoxie des Ostens ebenso unterschied, wie es sich im Kampf gegen den Islam in Spanien und vor Wien bewährte. „Europa hört dort auf, wo das westliche Christentum aufhört und Orthodoxie und Islam beginnen (Samuel Huntington).“²⁰ Auch die Ablehnung und Überwindung von Religiosität in säkular-ethischem Humanismus und Laizismus seit der *Aufklärung* des 18. Jahrhunderts entstand als ein europäisches Phänomen, welches zur Alternative der Religion wurde.²¹

3. Geistige Ausprägungen

In enger Verbindung mit Staat und Religion haben sich große geistige Strömungen

seit Jahrhunderten über die nationalen Grenzen hinweg europaweit verwirklicht und sind in der Öffentlichkeit als solche aufgenommen worden.²² Das galt und gilt für *Literatur, Theater* (Homer, Vergil, Dante, Shakespeare, Molière, Goethe, Thomas Mann u.a.m.) und neuerdings Film ebenso wie für die religiös inspirierte *Musik* von Bach und Händel oder die große Oper eines Verdi sowie Wagner. Die romanischen und gotischen Kathedralen sind über den Kontinent ebenso verstreut wie die späteren *Bauten* von Renaissance, Barock und Klassik bis zur neuen Sachlichkeit.

19 Gerhard Robbers, Europarecht und Kirchen, *HdbStKR der BRD*, I, 1994, S. 315 ff.

20 Samuel Huntington, Kampf der Kulturen, 1996, S. 256. Wie immer, sind solche « großen Worte » cum grano salis zu verstehen. Das orthodoxe Griechenland, die « Wiege Europas », ist ebenso ein natürlicher Teil der EU, wie diese voraussichtlich andere orthodoxe oder muslimische Staaten begrenzter Größenordnung auf dem Balkan « verkraften » könnte.

21 Der jahrhundertealte Gegensatz zwischen Christentum und Laizismus flackerte im Europäischen Verfassungskonvent 2002-2003 noch einmal auf, als eine ausdrückliche Bezugnahme auf Gott in der Präambel des Verfassungsentwurfes nicht möglich war und stattdessen auf das « religiöse Erbe » Europas verwiesen wurde. Dazu Thomas Oppermann, Valéry Giscard d'Estaing – Vater der Europäischen Verfassung, *FS Delbrück*, 2005, S. 519 ff.

22 T.C.W. Blanning, Das Alte Europa 1660-1789. *Kultur der Macht und Macht der Kultur*, 2006.

Die Rezeption des römischen Rechts, die Erklärung und Ausbreitung der Menschenrechte und die Entstehung verfassungsgebundener Demokratie seit 1789 fanden - in gewissen Zeitversetzungen - zuerst in Europa statt.²³ Diese **gemeineuropäischen Rechtsentwicklungen** stellen heute die eigentliche Grundlage für akzeptanzfähige Lösungen der EU-Rechtsangleichung dar.

4. Europa als Wertegemeinschaft

Zusammen gesehen kann man von einem gemeinsamen geistigen Fundament Europas sprechen, dessen Erscheinungsformen noch weiter ausdeutungsfähig sind. Diesen „Mix“ mag man als **europäische Homogenität** bezeichnen, welche der supranationalen Gemeinschaft festen Untergrund gibt. Mit einem geläufigen Ausdruck sind es die politischen, religiös/humanistischen und kulturellen Werte, nach denen die Europäische Union als „**Wertegemeinschaft**“ oder „Werteverbund“ definiert wird.²⁴ Art. 6 EUV und besonders ausführlich Art. I-2 des EU-Verfassungsentwurfs benennen hierfür vor allem Freiheit, Demokratie, Achtung der Menschenrechte sowie die Rechtstaatlichkeit.²⁵ Ähnlich sprach bereits 1949 die Satzung des Europarates (Präambel, Abs. 2) von den „geistigen und sittlichen Werten, die das gemeinsame Erbe ihrer Völker sind“. Vor allen rechtlichen Konstruktionen ist dieses Substrat die eigentliche Voraussetzung für die Sinnhaftigkeit und mögliche Dauer des europäischen Einigungswerkes.

C. GRENZEN DER HOMOGENITÄT – GRENZEN DER EUROPÄISCHEN UNION ?

Im Vorangehenden war unausgesprochen von einem bestimmten Teil des geographischen Kontinents die Rede, wenn „Europa“ genannt wurde. Man kann in der Tat das **Europa der homogenen Wertegemeinschaft** als eine wichtige

23 Bellamo, *Europäische Rechtseinheit – Grundlagen und System des Jus Commune*, 2005. Peter Häberle, *Europäische Verfassungslehre*, 4. Aufl. 2006, S. 104 ff. nennt dies die « Europäische Rechtskultur ».

24 Statt vieler : Roland Bieber, La protection des valeurs de l'Union Européenne, in : Institut suisse de droit comparé (Hrsg.), *L'intégration européenne : historique et perspectives*, 2002, S. 95 ff. ; Christian Calliess, Europa als Wertegemeinschaft, JZ 2004, S. 1033 ff.

25 Die Menschenrechte werden öfters als ein Kernstück der « europäischen Identität » angesehen, Wolfgang Graf Vizthum, Die Identität Europas, *EuR* 2002, S. 1 ff. Eine schriftstellerische Sammlung und Deutung der europäischen Werte bei Peter Prange, Werte. *Von Plato bis Pop – Alles, was uns verbindet*, 2006.

Antwort auf die Frage nach den Grenzen der Union im Osten und Südosten begreifen, die nach dem „großen Sprung“ der Osterweiterung 2004/2007 von 15 auf 25 und 27 Mitgliedstaaten immer häufiger gestellt wird.²⁶

I. Vom Staatenverbund zum Staatenbund ?

Seit der Aufnahme von zehn neuen Mitgliedern 2004, welche die Union ab 2007 mit Bulgarien und Rumänien auf insgesamt 27 Mitgliedstaaten erweitert, wird immer deutlicher sichtbar, dass die EU vor einem *Scheidewege* steht. Die in Maastricht 1992, Amsterdam 1997 und Nizza 2001 dreimal revidierte Vertragsverfassung der Gemeinschaft und Union ist selbst für Spezialisten immer unübersichtlicher und komplizierter geworden. Dem Unionsbürger erscheint Brüssel ferner denn je. Die europäische Rechtsetzung verlangsamt sich unter den Nizza-Strukturen. Das vorläufige Scheitern der Ratifikation der EU-Verfassung 2005 in Frankreich und den Niederlanden hat die Zukunft der europäischen Einigung verdunkelt. 2007 steht im Zeichen der Halbjahrhundertfeiern der Römischen Verträge. Werden sie zum neuen Aufbruchsignal oder zu einer Art Abgesang der Integration ? Die bekannte Finalitätsfrage stellt sich für die Union in neuer Form.

Die weitere Zukunft der „Groß-EU“ vermag man sich im Wesentlichen in *zweierlei Richtung* vorzustellen. Entscheidendes dürfte vom endgültigen Schicksal des Verfassungsentwurfes abhängen. Ohne das Gelingen eines der vielen erörterten „Rettungsversuche“ bleibt mangels durchgreifender Institutionenreform die Handlungsfähigkeit der 27er-Union auf Dauer wesentlich geschwächt.²⁷ Das braucht kein Ende der europäischen Einigung zu bedeuten, wohl aber eine schleichende Abnahme der inneren Kohäsion der EU. Das Funktionieren der Regeln der engen Integrationsgemeinschaft würde im prekären Zusammenspiel von „Mammut-Organen“ mehr und mehr in Frage gestellt und die normative Kraft des supranationalen Rechtes nähme ab.²⁸ Der supranationale Staatenverbund stünde in der Gefahr des Immobilismus oder des allmählichen Abgleitens in einen rechtlich oder faktisch stärker völkerrechtlich geprägten *Staatenbund* („zweiter Europarat“).

Im Falle einer derartigen Entwicklung träte die Notwendigkeit innerer Homogenität der Union zurück. Zusätzliche Erweiterungen bis zu Euphrat und

²⁶ Sander/Vlad (Hrsg.), *Quo vadis, Europa? Europas Verfassung und künftige Erweiterungen*, 2006

²⁷ Geerlings, Der Fortgang des Europäischen Verfassungsprozesses, *RuP* 2006, S. 23 ff.

²⁸ Thomas Oppermann, Zur normativen Kraft des Europarechts in einer sich erweiternden „Groß-EU“, *JZ* 2005, S. 1017 ff.

Tigris und vor die Tore Russlands würden möglich und fügten sich in die gelockerten Verhältnisse ohne grundsätzliche Probleme ein. Mit den Vorstellungen der Gründervater und ihrer Nachfolger über ein kraftvoll supranational „vereintes Europa“, von dem u.a. die Präambel des deutschen Grundgesetzes spricht, hätte eine solche *Mega-Union* freilich nur noch wenig gemein. Es stünde dahin, ob ein solcher „zweiter Europarat“ in der globalisierten Welt von heute Europa den ihm zustehenden Rang zu sichern vermöchte. Manche rückwärtsgewandten Kräfte, etwa in Großbritannien, Polen oder in Tschechien, könnten mit einer derartigen Entwicklung gut leben, die ihren Wünschen nach einer großen Freihandelszone ohne weitergehende politische Ambitionen entspräche.

II. Oder Besinnung auf die Grenzen einer homogenen Gemeinschaft ?

Soll der „europäische Traum“ von einem zwar nicht bundesstaatlich, aber dauerhaft überstaatlich („staatsähnlich“) geeinten Europa nicht zu Ende gehen, ist es an der Zeit, dass die Europäische Union ihre Handlungsfähigkeit mit einer ihrer Größe gemäßen Verfassung wiederherstellt und sich gleichzeitig auf die *endgültigen Grenzen der Union* besinnt. Viel spricht dafür, dass nur ein innerlich homogenes Europa zu dem Maß an dauerhaftem „Zusammenwachsen“ fähig ist, welches der Integrationsprozeß seinen Mitgliedern abverlangt. Nach außen setzt Homogenität Abgrenzungen voraus, die gleichwohl keine „abschottende“ Ausgrenzung gegenüber den Nachbarn zu sein braucht.

Nach mancherlei Anzeichen hat politische Besinnung innerhalb der EU über ihre „natürlichen Grenzen“ begonnen. Dazu gehört die lange versäumte ernsthafte Diskussion über die „*Aufnahmefähigkeit*“ der EU im Sinne des Vierten, von den Staats- und Regierungschefs der Union in Kopenhagen 1993 aufgestellten Kriteriums, wonach Beitritte ihre Grenze an der „Fähigkeit der Union finden, neue Mitglieder aufzunehmen und zugleich die Stoßkraft der europäischen Integration zu erhalten.“²⁹ Ebenso wichtig ist in diesem Zusammenhang die von der Kommission angestoßene und inzwischen in Art. I-57 des Verfassungsentwurfes aufgenommene Konzeption einer „*Nachbarschaftspolitik*“ der EU mit Staaten, die der Union räumlich und bis zu einem gewissen Grade soziokulturell nahe stehen, denen jedoch keine

²⁹ Text : Bulletin der Bundesregierung 1993, S. 629 ff.

Beitrittsperspektive eröffnet werden soll.³⁰ Mit ihnen sollen durch Abkommen und eine verstetigte Kooperationspolitik freundschaftliche Beziehungen geschaffen und dort Frieden, Stabilität und Wohlstand gefördert werden. Eine Union, die in Erkenntnis der eigenen geschichtlichen, politisch-verfassungsmäßigen und kulturellen Homogenität ihre Grenzen gezogen hat, dürfte am ehesten in der Lage sein, ihren Nachbarn als hilfsbereiter und verlässlicher Partner gegenüberzutreten. Mehr als ein lockeres Konglomerat, das sich ohne Gewissheit seiner selbst in immer weitergehender Ausdehnung verliert.

³⁰ Waldemar Hummer, Nachbarschaftspolitik vor und nach dem Verfassungsvertrag, *Integr.* 2005, S. 233 ff.