



*Jean - Monnet - Lehrstuhl
für Europäische Integration*

Freie Universität



Berlin

Berliner Online-Beiträge zum Europarecht Berlin e-Working Papers on European Law

herausgegeben vom
edited by

Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Europarecht
Chair of Public Law and European Law

Prof. Dr. Christian Calliess, LL.M. Eur
Freie Universität Berlin

Nr. 31

03.08.2005

Christian Calliess:

Quo vadis Europa? – Zwischen „Markt ohne Staat“ und „Superstaat“

Zitiervorschlag:

Verfasser, in: Berliner Online-Beiträge zum Europarecht, Nr. 1, S. 1-17.



Quo vadis Europa? – Zwischen „Markt ohne Staat“ und „Superstaat“

I. Erweiterung und Vertiefung - Die Zukunft der EU als „Mission Impossible“?

Nach den gescheiterten Referenden in Frankreich und den Niederlanden ist die Debatte um die Zukunftsperspektiven der EU entbrannt. Exemplarisch für viele Stimmen stellte Jürgen Habermas in der Süddeutschen Zeitung die Frage nach der politischen Perspektive, der „finalité“ der EU und dem „Worumwillen“ des europäischen Einigungsprozesses. Und Ralf Dahrendorf fragte am selbigen Ort nach der „europäischen Alternative“. Und in der Tat, so scheint das ergebnislose Brüsseler Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs, auf dem weder eine Lösung hinsichtlich der Zukunft der Verfassung noch ein Kompromiss hinsichtlich der Finanzfrage gefunden wurde, zu bestätigen, geht es im Kern nunmehr um die (zu) lange verdrängte Richtungsentscheidung: Soll die EU das Ziel einer integrierten und solidarischen politischen Gemeinschaft weiterverfolgen, so wie es Deutschland und Frankreich intendieren, oder soll sie sich auf einen bloß ökonomisch verbundenen Wirtschaftsraum reduzieren, wie ihn Großbritannien schon immer favorisiert. Rächt sich jetzt die europäische Politik des Unbestimmten, die hinter Formelkompromissen, weitgehend unsichtbar für die Bürger, die Quadratur des Kreises versuchte, indem sie eine Erweiterungspolitik „ad infinitum“ mit einer politisch ehrgeizigen Vertiefungspolitik, im Zuge derer die EU zu einem „Global Player“ werden sollte, verbinden wollte?

Freilich, die Ziele der Erweiterung und der Vertiefung stehen seit jeher im Zentrum der europäischen Integration: Ebenso wie die 1957 gegründete Europäische Wirtschaftsgemeinschaft steht auch die heutige EU jedem beitragswilligen „europäischen Staat“ offen, vorausgesetzt er achtet die gemeinsamen Grundwerte, die im EU-Vertrag formuliert sind. Dazu zählen Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, die Achtung der Menschenrechte, die Wahrung des Friedens sowie die Verpflichtung auf das Solidaritätsprinzip und das Subsidiaritätsprinzip. Und ebenso wie heute der Vertrag über die Europäische Union (EUV) formulierten schon die Gründungsverträge das hehre Ziel einer „ever closer union among the peoples of Europe“. Mit dieser Verpflichtung der

Mitgliedstaaten auf das Integrationsprinzip wird die Dynamik des europäischen Einigungsprozesses auf den Punkt gebracht: Die Wirtschaftsintegration ist kein Selbstzweck, sondern sie soll den Weg für einen immer engeren Zusammenschluss der Völker (und Staaten) Europas in der EU ebnen. Erweiterung und Vertiefung sind somit also zwei Leitziele der EU, die untrennbar miteinander verbunden sind und daher parallel verfolgt werden müssen. So gesehen ist die Quadratur des Kreises schon vertraglich programmiert.

Die EU hat inzwischen zehn neue Staaten aufgenommen und umfasst damit insgesamt 25 Mitgliedstaaten. Mit Bulgarien, Rumänien, der Türkei und den Balkanstaaten stehen weitere Beitrittskandidaten vor der Tür, deren Aufnahme von Politikern aus nicht näher konkretisierten geopolitischen Gründen befürwortet wird. Mehr oder weniger parallel zu diesem sogartigen, immer schneller werdenden Erweiterungsprozess wurde versucht, den Vertiefungsprozess zu gestalten. In hektischer Betriebsamkeit wurde alle Jahre wieder ein revidierter Vertrag verabschiedet, weil der jeweils vorangegangene so viele Defizite (sog. „Leftovers“) enthielt, dass die nächste Vertragsänderung schon vorprogrammiert war: Maastricht 1992, Amsterdam 1998, Nizza 2000 und nun der, vom 2001 durch die Staats- und Regierungschefs eingesetzten Verfassungskonvent vorgelegte, „Vertrag über eine Verfassung für Europa“, der in den Referenden aus sehr widersprüchlichen Gründen in dieser Form gescheitert ist.

Doch waren Warnzeichen vorhanden: Je näher der Beitrittstermin des 1. Mai 2004 rückte, desto mehr machte sich ein allgemeines Unbehagen breit, das lange verdrängt wurde und nach dem ersten Scheitern des Verfassungsentwurfs auf dem EU-Gipfeltreffen in Brüssel im Dezember 2003, der Debatte um den Türkei-Beitritt und jetzt – nach den Referenden in Frankreich und den Niederlanden – mit voller Wucht in das Bewusstsein zurückkehrte. Die bis dato gepflegte Illusion über die Selbstverständlichkeit der weiteren Integration ist verflogen, der ungeschönte Blick auf die nationalen Realitäten in den Mitgliedstaaten und die gerne verdrängten Probleme der EU ist freigegeben.

Auf diese Weise eilt Europa voran, um mit sich selber Schritt halten zu können. Die Perspektive blieb dabei aber unklar. Ist die EU nur ein gemeinsamer Markt mit europäischen Konsumenten, ist sie nur ein geostrategisches Projekt wie die NATO oder folgt sie doch einer neuartigen politischen Konzeption, die von den vertrauten staatsrechtlichen Denkstrukturen

nicht erfasst werden kann und die daher so „ungerecht“ wie dies in den Referenden geschah behandelt wird. Vor allem aber, welchen Weg soll die EU einschlagen, um den an sie gestellten, zum teil widersprüchlichen Anforderungen zwischen Erweiterung und Vertiefung gerecht zu werden? Um diese Kernfragen zu beantworten, bietet es sich an, drei perspektivische Szenarien zu entwerfen. Diese Szenarien mögen zwar vereinfachend sein, sie sind jedoch geeignet, die Komplexität des Themas zu bewältigen und so die wesentlichen Fragestellungen samt ihrer Hintergründe transparent zu machen.

II. Das Negativszenario eines „imperial overstretch“

Das negative Szenario eines „imperial overstretch“ rekurriert auf einen Begriff des amerikanischen Historikers Paul Kennedy, der in seinem Buch „Aufstieg und Fall der großen Mächte“ die Bedingungen und Wechselwirkungen beschreibt, unter denen sich im Laufe der Geschichte verschiedene Großreiche entwickelt haben. Er zeigt dabei, dass sich diese im Laufe ihrer Geschichte unter verschiedenen Aspekten (ökonomisch, militärisch, geographisch) einmal überdehnt bzw. übernommen haben und in der Folge dann auseinander gefallen sind.

Blicken wir auf die Erweiterung, so könnte genau dieses historisch vielfach belegte Szenario, zumindest ohne die Reformen der Verfassung, auch für die EU Wirklichkeit werden. Ohne Frage birgt die Erweiterung vielfältige Chancen; sie ist mit Blick auf das in den Verträgen seit jeher enthaltene Beitrittsangebot an alle europäischen Staaten politisch auch kaum zu verweigern. Jedoch bringt die Erweiterung vielfältige Probleme mit sich. Im Vordergrund steht insoweit die Frage: Ist die EU auf die Erweiterung institutionell-organisatorisch vorbereitet? Nachdem die „Vertiefung“ der EU hinsichtlich der institutionellen Fragen in Maastricht, Amsterdam und Nizza mangels Einigung der Altmitgliedstaaten immer wieder auf einen späteren Zeitpunkt verschoben wurde, kommt es jetzt ganz entscheidend darauf an, dass wenigstens die europäische Verfassung Abhilfe schafft. Andernfalls könnte die auf 25 Mitgliedstaaten erweiterte, zunehmend inhomogenere EU an ihrer fehlenden Handlungsfähigkeit ersticken. Insbesondere stellt sich die Frage, wie weit die den Binnenmarkt notwendig flankierende Ordnungskraft europäischer Regeln und Normen reichen kann, wenn Mehrheitsentscheidungen im Ministerrat nicht vorgesehen sind oder nicht wirksam praktiziert werden. Auch die viel beschworene Rolle der Kommission als Garant der

europäischen Interessen muss so gestärkt werden, dass sich diese gegenüber den nationalen Interesse großer Mitgliedstaaten glaubwürdig durchsetzen kann. Die Verfassung enthält Schritte in diese Richtung, gleichwohl diese durch die Aufwertung des Europäischen Rates als Organ der Staats- und Regierungschefs zum Teil wieder konterkariert werden.

Wie der Brüsseler Gipfel vom letzten Wochenende gezeigt hat, bestehen überdies gewichtige Zweifel, ob die künftige Finanzsituation der EU nachhaltig geklärt ist, insbesondere wenn es um die Unterstützung wirtschaftlicher und sozialer Anpassungsprozesse in den neuen Mitgliedsstaaten geht? Wichtige Reformen, wie die der zur Planwirtschaft degenerierten Agrarpolitik sowie der Strukturpolitik, die wirtschaftlich schwache Regionen im Wege einer Art Finanzausgleichs fördert, stehen noch aus. Nationale Interessen und Vetomöglichkeiten haben hier bislang jede echte Reform verhindert und stellen die EU vor eine Zerreißprobe im Haushalt- und Finanzwesen.

Trotz Währungsunion und (inzwischen diskreditiertem) Stabilitätspakt gehen die Mitgliedstaaten mangels einer echten europäischen Zuständigkeit im Rahmen ihrer nationalen Wirtschafts- und Finanzpolitiken noch immer weitgehend eigene Wege. Ob die im Verfassungsentwurf als Kompromiss vorgesehene neue Koordinierungskompetenz der EU hier wirksam Abhilfe schaffen kann, muss kritisch beurteilt werden.

Sorgen bereitet aber auch die Frage, ob die Beitrittsländer in der Lage sind, das gesamte EU-Recht in der täglichen Praxis anzuwenden und umzusetzen. Die Hektik des Beitrittsprozesses lässt insoweit begründete Zweifel entstehen. Die EU wurde ebenso wie die EG von Anfang an durch das Recht zusammengehalten. Große und vor allem andauernde Vollzugsdefizite samt der aus ihnen resultierenden Rechtsuneinheitlichkeit könnten dieses Fundament der europäischen Integration langsam aber sicher erodieren lassen. In der Folge würde die für eine Rechtsgemeinschaft unabdingbare Solidarität, die immer schon mit der nationalen Identität und Souveränität im Konflikt stand, langsam schwinden: Ein grundsätzlich rechtstreuer Staat würde sich im Konfliktfall (z.B. wenn es um die Vereinbarkeit des Volkswagen-Gesetzes mit Vorgaben des Europarechts geht) fragen, warum nun gerade er sich an das europäische Recht gebunden fühlen soll, wenn dies andere Staaten doch auch nicht tun.

Bleiben die vorstehend angesprochenen Aspekte ungeklärt, besteht die Gefahr, dass die EU auseinanderfällt bzw. sich zu einer rein ökonomisch integrierten Freihandelszone, die an die Stelle des dynamischen Binnenmarktes samt der ihn flankierenden Politiken tritt, zurückentwickelt. Mögliche Konsequenz wäre die Bildung eines sog. Kerneuropas seitens der integrationswilligeren Mitgliedstaaten, das mit dieser europäischen Freihandelszone in einem „Europa der verschiedenen Geschwindigkeiten“ allenfalls noch lose verbunden wäre. Es gibt derzeit immerhin manche besorgniserregende Anzeichen, die auf eine solche Entwicklung als Konsequenz der Überdehnung hinweisen.

III. Negativszenario: Die EU als „Markt ohne Staat“

Im Zuge des vorstehenden „Überdehnungsszenarios“ sowie der aktuellen „Verfassungskrise“ könnte sich die EU zu einem „Markt ohne Staat“ entwickeln. Einige Mitgliedstaaten favorisieren mehr oder weniger offen eine auf die ökonomische Integration reduzierte „Europäische Wirtschaftsgemeinschaft“, die allein auf Wettbewerb, Freihandel und Deregulierung verpflichtet ist. Abgesehen davon, dass die ursprüngliche Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) immer nur als erster Schritt auf dem Wege zur politischen Integration verstanden wurde, ist dieses Konzept spätestens mit der Gründung der EU durch den Vertrag von Maastricht überholt. Denn gerade dieser Vertrag trug der Einsicht Rechnung, dass ein europäischer Binnenmarkt ohne flankierende europäische Politiken (Verbraucher-, Gesundheits- und Umweltschutz, Sozialpolitik) wegen der diesbezüglichen nicht harmonisierten, unter Umständen aber kollidierenden nationalen Politiken weder ökonomisch noch politisch funktionieren kann. Diejenigen, die eine Rückkehr zum „Markt ohne Staat“ wollen, unterminieren im Ergebnis das traditionelle, in den Verträgen begründete Verständnis der EU als politischem „Integrationsverband“. Sie setzen damit leichtfertig die Errungenschaften der EU, insbesondere aber auch ihre darauf gegründete Rolle als attraktiver, Zukunft versprechenden „ruhender Pol“ in einem unruhigen globalen Umfeld aufs Spiel.

III. Negativszenario „Leviathan Europa“

Das zweite negative Szenario, das Entstehen eines europäischen Leviathans Europa, rekuriert auf einen vor dem Hintergrund des englischen Bürgerkriegs geprägten Begriff des Staatsphilosophen Thomas Hobbes, der mit ihm einen allmächtigen und unbegrenzten Staat

umschreibt. Dieser Allmacht bedarf der Staat Hobbes zufolge, um Frieden und Sicherheit seiner Bürger sowie den Zusammenhalt des Staatswesens insgesamt gewährleisten zu können.

Anders als das „Imperial-Overstretch-Szenario“ soll dieses Szenario die umgekehrte Gefahr beschreiben, im Zuge derer die EU zum zentralistischen, bürgerfernen Superstaat wird, indem immer mehr Kompetenzen unkontrolliert nach Brüssel transferiert werden, gerade auch, weil sich die in einer globalisierten Welt nur noch begrenzt handlungs- und reformfähigen Mitgliedstaaten ihre innerstaatlichen Probleme so elegant entledigen können, ohne von ihren Wählern abgestraft zu werden.

Eine solchermaßen immer zentralistischer werdende EU ist aber in der Gefahr, die Prinzipien der Demokratie und Rechtsstaatlichkeit zu verletzen. Ersteres nicht zuletzt deshalb, weil eine Verlagerung aller wesentlichen Entscheidungsprozesse auf die Unionsebene nicht nur zu einer erheblichen Bürgerferne führen würde, sondern auch, weil der Entscheidungsprozess aufgrund der zentralen Stellung des Ministerrates immer exekutivlastiger würde und so das – ohnehin schon durch Globalisierung und Risikogesellschaft gefährdete – Demokratieprinzip weiter aushöhlte. Rechtsstaatliche Grenzüberschreitungen drohen überdies dann, wenn die EU durch mitgliedstaatliche Vollzugsdefizite bei der Umsetzung und Anwendung des Gemeinschaftsrechts ihrer Basis als Rechtsgemeinschaft beraubt wird, die durch einheitliche und gleiche Geltung sowie effektive Durchsetzung des Gemeinschaftsrechts definiert ist. Aber auch grenzüberschreitende Kriminalität, Terrorismus und illegale Einwanderung können dazu führen, dass sich die EU in Reaktion hierauf zu einem bürokratischen „Überwachungs- und Kontrollstaat“ entwickelt, etwa wenn bislang kaum kontrollierte Einheiten einer europäischen Polizei (Europol) und Staatsanwaltschaft (Eurojust) ausgebaut und um einen europäischen Grenzschutz oder gar einen kaum kontrollierbaren europäischen Geheimdienst erweitert werden. Gerade in den hochsensiblen Bereichen der Innen- und Justizpolitik hat sich mit dem europäischen „Raum der Sicherheit, der Freiheit und des Rechts“ – nicht zuletzt angesichts der Herausforderungen eines in dieser menschenverachtenden Form bislang unbekanntem Terrorismus – eine stille Dynamik entwickelt, die von den nationalen Parlamenten und wohl auch vom Europäischen Parlament kaum nachvollzogen wird. Gleichwohl sind die in diesen Bereichen weit reichenden Kompetenzübertragungen auf die EU mit ebenso weit reichenden Konsequenzen für die Bürger verbunden. Das kürzlich ergangene Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum „Europäischen Haftbefehl“ hat diese Gefahr eindrucksvoll zu

tage treten lassen. Im Zusammenwirken der Exekutiven, verborgen im Dickicht der bürokratischen Detailarbeit, entstehen so erste Ansätze einer umfassenden europäischen Politik der inneren Sicherheit. Diese sich im Stillen teilweise selbst beschleunigende Entwicklung, so notwendig sie in mancher Hinsicht auch sein mag, begründet zumindest das Risiko, dass aus einer gut gemeinten Sicherheitspolitik auf europäischer Ebene ganz unreflektiert ein zentralistischer, machtvoller Superstaat entsteht.

IV. Positivszenario: Die EU als Staaten- und Verfassungsverbund

Nachdem die vorstehenden Negativszenarien gleichzeitig das „Worumwillen“ der EU deutlich gemacht haben, ist nunmehr die schwierige Frage nach der Zukunftsperspektive der EU zu beantworten. Dafür ist es erforderlich, den status quo der EU in den Blick zu nehmen, nicht zuletzt weil im Kontext der Verfassungsdebatte insoweit bei den Bürgern zahlreiche Missverständnisse aufschienen. Zunächst einmal: Die EU ist – ebenso wie die unter ihrem Dach befindliche EG – kein Staat im herkömmlichen, völkerrechtlichen Sinne. Ihr fehlt mit Blick auf ihre Mitgliedstaaten die für Staaten typische Allkompetenz sowie ein eigenes Staatsvolk. An der fehlenden Staatsqualität der EU will und würde auch die Verfassung nichts ändern. Was in der lärmenden Debatte gerne übersehen wurde und Anlass zu vielfältigen Fehlinterpretationen gegeben hat, ist die verkürzte Bezeichnung des Projekts, über das in den Referenden abgestimmt wurde als „Verfassung“. Denn eigentlich ging es wie bisher um einen völkerrechtlichen „*Vertrag* über eine Verfassung für Europa“, auch wenn der Begriff „Vertrag“ schon auf der offiziellen Textausgabe des Konvents ganz klein geschrieben wurde, ein Euphemismus, der sich im Nachhinein als „Schuss ins eigene Knie“ erwies.

Freilich darf in diesem Zusammenhang nicht verkannt werden, dass die Mitgliedstaaten schon der heutigen EU im Unterschied zu klassischen Internationalen Organisationen (wie etwa der UNO) zum Teil weitreichende eigene Zuständigkeiten mit unmittelbarer Durchgriffswirkung auf den Bürger übertragen haben. Sie haben damit ihren nationalen „Souveränitätspanzer“ gegenüber dem vorrangigen und unmittelbar geltenden Europarecht geöffnet und damit etwas gänzlich Neues geschaffen, was mitunter als Supranationale Organisation bezeichnet wird. Bedenkt man wie abgeschottet die Staatenwelt bis 1945 organisiert war, stellt sich dies als durchaus revolutionär dar.

Betrachtet man die auf diese Weise „in der Schwebel“ zwischen Staat und Internationaler Organisation gehaltene Struktur und Organisation der EU werden einige Besonderheiten sichtbar, die sich in der Beschreibung der EU als Staaten- und Verfassungsverbund Ausdruck verschaffen. Beide Begriffe, die einander ergänzen, sind Ergebnis der Verlegenheit, dass die EU – bildlich gesprochen – zwar das Ufer der klassischen, völkerrechtlichen Internationalen Organisation verlassen hat, jedoch das andere Ufer des (Bundes-) Staates noch nicht erreicht hat – die EU ist also irgendwo in der Mitte des Flusses zu verorten. Allerdings bewegt sich die EU stetig auf das bundesstaatliche Ufer zu, indem sie Schritt für Schritt immer gewichtigere Aufgaben und Zuständigkeiten von ihren Mitgliedstaaten erhalten hat, die das Alltagsleben der Bürger in Europa tiefgreifend beeinflussen und mitunter unmittelbar gestalten. Insoweit soll die Verfassung im Kompetenzgeflecht der geltenden Verträge Ordnung schaffen, indem sie die Zuständigkeiten der EU transparenter und kohärenter formuliert.

Vor diesem Hintergrund wurde die EU vom Bundesverfassungsgericht, insoweit zunächst einmal zutreffend, als ein „auf eine dynamische Entwicklung angelegter (...) *Verbund* demokratischer Staaten“ bezeichnet. In diesem Staatenverbund bleiben die Mitgliedstaaten Träger eines wesentlichen Ausmaßes an Souveränität. Mit dem Begriff des Staatenverbundes ist aber zugleich gesagt, dass die EU nicht mehr nur ein loser Bund souveräner Nationalstaaten, sondern eben gerade „mehr“ ist. Konkret – und das verkennt das Bundesverfassungsgericht – kann die EU aber nur mit einem Blick auf und in ihre Verfassung verstanden werden: Ohne Verfassung bleibt der Staatenverbund eine völkerrechtlich zwar zutreffende, jedoch inhaltsleere Beschreibung der EU. Der Staatenverbund ist für sich betrachtet ein Torso; erst durch die Verfassung, dies sind derzeit die geltenden Verträge, wird er mit Inhalt gefüllt. Daher muss der an und für sich zutreffende Begriff des Staatenverbunds durch den Begriff des Verfassungsverbunds ergänzt werden.

Charakteristisch für den Verfassungsverbund ist die Verzahnung von europäischer Verfassung und nationalen Verfassungen, das Ineinandergreifen europäischer und nationaler Verfassungsprinzipien, zu deren Verwirklichung ein latentes und loyales Kooperationsverhältnis zwischen nationalen und europäischen Verfassungsorganen erforderlich ist. Im Verfassungsverbund empfängt die europäische Ebene mithin nicht nur Impulse aus dem mitgliedstaatlichen Verfassungsrecht (vgl. etwa Art. 6 Abs. 1 EUV),

sondern sendet ebensolche auch dorthin zurück. Es entsteht ein System wechselseitiger Verfassungsbefruchtung und –stabilisierung. Dieses System wird durch die in allen geschriebenen Verfassungen der Mitgliedstaaten zugunsten der Integration enthaltenen Öffnungsklauseln ermöglicht (in Deutschland ist dies Art. 23 des Grundgesetzes), die als eine Art „Schleuse“ die gegenseitige Beeinflussung zwischen den nationalen Verfassungen und der gemeinsamen europäischen Verfassung ermöglichen. Über diese Schleuse können sich europäisches und nationales Verfassungsrecht gegenseitig ergänzen und befruchten. Auf diese Weise verwirklicht sich bislang beispielsweise der Grundrechtsschutz in der EU.

Europäische Grundlage für diese Entwicklung zum Staaten- und Verfassungsverbund ist die Tatsache, dass der europäische Integrationsprozess schon mit den Verträgen von Maastricht, Amsterdam und Nizza in ein neues Stadium eingetreten war, das man in der Europarechtswissenschaft als Phase der Konstitutionalisierung bezeichnet. So gesehen wäre der Verfassungsbegriff an und für sich verzichtbar, da schon das geltende Vertragsrecht wie eine Verfassung funktioniert und wirkt.

V. Das „Verbundkonzept“ als Weg aus der Krise

Die vorstehenden Szenarien als – ohne Frage vereinfachende, holzschnittartige – Entwicklungsperspektiven haben deutlich werden lassen, dass die EU derzeit an einem Scheideweg steht, an dem sie grundlegende Entscheidungen für ihre Zukunft treffen muss. Sollen die skizzierten Fehlentwicklungen vermieden werden, so hat sich die EU am Leitbild des supranationalen Staaten- und Verfassungsverbundes zu orientieren. Nur dieses Leitbild vermag im Kontext der Erweiterung Bestand, Zusammenhalt und notwendige Fortentwicklung der EU zu gewährleisten, ohne dass sich die EU andererseits zu einem zentralistischen, kaum begrenzten „Superstaat“ entwickelt. Eine gemeinsame europäische Verfassung gewährleistet den formellen und materiellen Zusammenhalt des Staates- und Verfassungsverbunds: In formeller Hinsicht geschieht dies dadurch, dass die gemeinsamen europäischen Organe in die Lage versetzt werden, effizient und demokratisch handeln zu können. In einer erweiterten EU ist die Mehrheitsentscheidung unter Effizienz Gesichtspunkten unabdingbar, gleichzeitig muss sie aber demokratische Legitimation mit Blick auf die vertretenen Bürger vermitteln können. Dabei sind die beiden Gesetzgebungsorgane der EU, Rat und Europäisches Parlament, gleichzeitig in den Blick zu nehmen. Solange im

Europäischen Parlament mangels europäischer Wahlkreise ein luxemburgischer Abgeordneter 73 500 Bürger repräsentiert, ein deutscher Abgeordneter aber 800 000 Bürger, solange kommt der Stimmgewichtung im Rat der EU, über die im Umfeld der Verfassung so gestritten wurde, ein wichtiger kompensatorischer Charakter zu. Denn schließlich ist der jeweilige nationale Minister im Rat „seinem“ nationalen Parlament verantwortlich. Je höher aber im konkreten Falle die Legitimationsvermittlung durch das Europäische Parlament ist, desto niedriger kann dann aber auch der mitgliedstaatliche Legitimationsbeitrag über den Rat respektive die nationalen Parlamente ausfallen. Umgekehrt muss die Vermittlung demokratischer Legitimation durch die „ihren“ Minister im Rat kontrollierenden nationalen Parlamente umso höher sein, je niedriger die Mitwirkungsmöglichkeiten und damit die Legitimationsleistung des Europäischen Parlaments ausgestaltet ist, etwa, wenn dieses nicht gleichberechtigt neben dem Rat mitentscheidet, sondern lediglich angehört werden muss. Im europäischen Staaten- und Verfassungsverbund sind damit die nationale und die europäische Ebene in Bezug auf die notwendige demokratische Legitimation im Sinne eines Systems „kommunizierender Röhren“ wechselseitig miteinander verbunden. Im europäischen Verfassungsverbund muss jede Ebene die ihr eigene parlamentarisch-demokratische Legitimation erhalten – die Unionsebene demgemäß über das Europäische Parlament. Art. I-45 Abs. 2 der Verfassung stellt diesen Legitimationszusammenhang mit beachtlicher Präzision heraus, wenn es dort heißt:

„Die Bürgerinnen und Bürger sind auf Unionsebene unmittelbar im Europäischen Parlament vertreten. Die Mitgliedstaaten werden im Europäischen Rat und im Ministerrat von ihren jeweiligen Regierungen vertreten, die ihrerseits den von den Bürgerinnen und Bürgern gewählten nationalen Parlamenten Rechenschaft ablegen müssen.“

In materieller Hinsicht wird der notwendige Zusammenhalt des Verbunds durch die Formulierung gemeinsamer Fundamentalwerte (z.B. Freiheit und Gleichheit konkret verbürgt über Verfassungswerte und -prinzipien wie Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Solidarität, aber auch durch die Grundrechte, die in Teil II der Verfassung erstmals in einem verbindlichen Katalog, einschließlich sozialer Grundrechte, formuliert werden) und – damit eng verbunden – europäischer Gemeinwohlbelange wie z.B. Umwelt-, Gesundheits- und Verbraucherschutz bewirkt. Insbesondere im Hinblick auf letztere werden der europäischen Ebene zumeist konkurrierende bzw. in den Worten der Verfassung: geteilte Kompetenzen eingeräumt. Zur Verwirklichung dieser Gemeinwohlbelange wirken die mitgliedstaatliche und die europäische Ebene im Verbund, geleitet vom Verfassungsprinzip der Solidarität, arbeitsteilig zusammen.

Mit dieser solidarischen „Hochzongung“ ursprünglich staatlicher Aufgaben auf die europäische Ebene sind aber wiederum die Ausgleichsmechanismen des europäischen Verfassungsverbundes gefordert. Insoweit muss die europäische Verfassung Instrumentarien etablieren, die der Entstehung eines europäischen „Superstaates“ respektive Leviathans entgegenwirken. Dem dient die konsequente Anwendung und Absicherung des Verfassungsprinzips der Subsidiarität, wonach eine geteilte Kompetenz vorrangig von den Mitgliedstaaten ausgeübt werden soll. Nur wenn diese überfordert sind, z.B. im Falle grenzüberschreitender Umweltverschmutzung, soll demnach die EU zuständig sein. Hierüber entscheiden in erster Linie die Mitgliedstaaten im aus ihren Regierungsvertretern zusammengesetzten Rat. Darüber hinaus ist der Verfassung aber noch ein echter Clou geglückt, indem sie durch die Einführung eines sog. „Frühwarnsystems“ die Kompetenzfrage mit der Demokratiefrage in gelungener Weise verknüpfte: Ihr zufolge sollen auch die nationalen Parlamente eingebunden werden und die Möglichkeit erhalten, innerhalb von 6 Wochen nach Übermittlung eines Gesetzesvorschlags ihre Bedenken bezüglich dessen Vereinbarkeit mit dem Subsidiaritätsprinzip zu äußern. Auf diese Weise werden die nationalen Parlamente zum Hüter der Subsidiarität Europas.

So gesehen vermag der Verbundgedanke den gemeinsamen Rahmen der EU zu festigen, er gewährleistet aber gleichzeitig die kontinuierliche Rückbindung an seine staatlichen Quellen, die mitgliedstaatlichen Verfassungen, die als Innovations- und Rezeptionsreservoir die europäische Verfassung speisen. Das dem Staaten- und Verfassungsverbund eigene Instrumentarium der Kooperation und Koordination kann die ausgewogene Zusammenführung europäischer und nationaler Interessen ebenso wie die Verzahnung von nationalem und europäischem Gemeinwohl bewirken. Auf diese Weise entsteht in Parallele zum europäischen Staaten- und Verfassungsverbund ein „europäischer Gemeinwohlverbund“, in dem europäische und nationale Belange optimal zusammengeführt werden. Als Perspektive, die in der Lage ist, die inneren Herausforderungen der Erweiterung und die äußeren Herausforderungen einer ökonomisch und politisch globalisierten Welt zu bewältigen, kann das Leitziel des Europäischen Staaten- und Verfassungsverbunds den Bestand und die notwendige Fortentwicklung der EU gewährleisten, ohne ihre wirtschaftlich, kulturell und politisch sehr heterogenen Mitgliedstaaten mit dem Einheitskorsett eines „Superstaat Europa“ zu überfordern.