

Von Ursprung und Ziel der Europäischen Union – ein zusammenführender Ausblick

Gregor Kirchhof, Hanno Kube, Reiner Schmidt

I. Historische Errungenschaften und Krisen

Die europäische Integration ist eine Erfolgsgeschichte. Sie begann in einer Zeit atemberaubender Weitsicht. Unmittelbar nach dem Zweiten Weltkrieg wurden die Vereinten Nationen gegründet, um den Weltfrieden zu sichern und den Dialog zwischen den Staaten zu stärken.¹ Auch die NATO suchte als Verteidigungsbündnis Kriege zu verhindern.² Der Europarat etablierte mit der EMRK und später mit dem EGMR einen übernationalen Menschenrechtsschutz. Die nunmehr 47 Mitgliedstaaten werden rechtlich verpflichtet, die Menschenrechte ihrer Bürger zu wahren.³ Im Rahmen der europäischen Integration wurde ein staatenübergreifender Binnenmarkt geschaffen, um Wohlstand und Frieden zu sichern und Grundfreiheiten zu gewährleisten, die kein Staat allein garantieren kann.⁴ Elementare Anliegen des Rechts⁵ werden seitdem in zwischenstaatlichen Kooperationen mit überstaatlichen Instrumenten verfolgt. Diese Entwicklung

¹ Art. 1 Charta der Vereinten Nationen; *Rüdiger Wolfrum*, Deutschland in den Vereinten Nationen, HStR X, 3. Auflage 2012, § 219; *Stefan Oeter*, Systeme kollektiver Sicherheit, HStR XI, 3. Auflage 2013, § 243 Rn. 7 ff.; *Christian Hillgruber*, Der Nationalstaat in der überstaatlichen Verflechtung, HStR II, 3. Auflage 2004, § 32 Rn. 137 f.; jeweils m. w. H.

² Art. 1 f., Art. 5 Nordatlantikvertrag; *Stefan Oeter*, Systeme kollektiver Sicherheit, HStR XI, 3. Auflage 2013, § 243 Rn. 27; *Rüdiger Wolfrum*, Deutschland in den Vereinten Nationen, HStR X, 3. Auflage 2012, § 219 Rn. 5 ff.; *Christian Hillgruber*, Der Nationalstaat in der überstaatlichen Verflechtung, HStR II, 3. Auflage 2004, § 32 Rn. 142 ff.; jeweils m. w. H.

³ Art. 1 ff. EMRK; *Angelika Nußberger*, Europäische Menschenrechtskonvention, HStR X, 3. Auflage 2012, § 209 m. w. H.

⁴ Art. 1, Art. 3 EU; *Paul Kirchhof*, Der deutsche Staat im Prozeß der europäischen Integration, HStR X, 3. Auflage 2012, § 214 Rn. 1 ff.; *Ulrich Hufeld*, Anwendung des europäischen Rechts in Grenzen des Verfassungsrechts, HStR X, 3. Auflage 2012, § 215 Rn. 29 ff.; *Wolfgang Durner*, Verfassungsbindung deutscher Europapolitik, HStR X, 3. Auflage 2012, § 216 Rn. 24 ff.

⁵ *Thomas Hobbes*, Leviathan [1651], 2003, II. Teil, Kapitel 17 (S. 151 ff.), Kapitel 26 (S. 228 ff.); deutlicher: *John Locke*, Über die Regierung [Two Treatises of Government. The Second Treatise, 1690], 2003, 2. und 3. Kap. § 4 ff., 8. Kap. §§ 95 ff., 11. Kap. §§ 134 ff.

ist einzigartig und war insbesondere für Deutschland ein Glücksfall. Ein Krieg in Kerneuropa erscheint heute undenkbar.

Trotz ihrer herausragenden Errungenschaften befindet sich die Europäische Union gegenwärtig in einer Krise. Elementar sind die Probleme, die außerhalb Europas entstanden sind. Die Kriege in Libyen, Syrien und dem Irak sowie der Ukraine-Konflikt dauern an. Die Flüchtlingskrise ist noch nicht überwunden. Die Terrorgefahr scheint auf einem Höhepunkt zu sein und ein „Cyberwar“⁶ nicht unrealistisch. Diese tiefgreifenden Herausforderungen drängen die Union, die Kooperation in den Bereichen der Sicherheit⁷ und der Flüchtlingspolitik⁸ zu intensivieren. Zudem stellt sich die grundlegende Frage nach den Grenzen der Union, der Sicherung dieser Grenzen und inwieweit Europa außenpolitisch mit einer Stimme sprechen kann und soll.⁹ Hinzu treten Krisen, die die Union und ihre Mitgliedstaaten in weiten Teilen selbst geschaffen haben. Die erheblichen Finanzprobleme der öffentlichen Hand sind noch nicht überwunden, die Schulden vieler europäischer Staaten weiterhin zu hoch. Die Währungsunion ist fragil und hat das rettende Ufer noch nicht erreicht. Viele Mitgliedstaaten müssen um ihre Wirtschaftskraft und damit ihren Wohlstand bangen.¹⁰ Überregulierung und schwache oder fehlende demokratische Legitimation sind ungelöste Grundprobleme der Union. In dieser prekären Lage verstärken sich die Fliehkräfte in Europa. Die europakritischen Stimmen sind in zahlreichen Staaten deutlich zu hören. Der Austritt aus der Union ist zur ernst zu nehmenden Option geworden. Zu Recht wird von einer politischen Krise gesprochen.¹¹ Hinzu tritt ein noch grundlegenderes innereuropäisches Problem: die Krise des Rechts.¹² Es wird in den Worten *Frank Hoffmeisters* „ernst für die Europäische Union“¹³.

⁶ Siehe zu diesen Fragen der inneren und äußeren Sicherheit insbes. *Franz-Christoph Zeitler*, in diesem Band, S. 79; *Frank Hoffmeister*, in diesem Band, S. 128.

⁷ *Franz-Christoph Zeitler*, in diesem Band, S. 79.

⁸ *Frank Hoffmeister*, in diesem Band, S. 121 f.

⁹ *Frank Hoffmeister*, in diesem Band, S. 126 ff.

¹⁰ Deutlich *Christian Thimann* und *Lars Feld*, in diesem Band, S. 138 ff. und 161 ff.

¹¹ Vgl. *Frank Hoffmeister*, in diesem Band, S. 113.

¹² *Reiner Schmidt*, FAZ, 5. April 2012, Nr. 82, S. 7; *Paul Kirchhof*, Deutschland im Schuldensof, 2012, S. 43 ff., 82 ff.; deutlich auch *Franz-Christoph Zeitler*, in diesem Band, S. 76 ff.

¹³ *Frank Hoffmeister*, in diesem Band, S. 113.

II. Die konstitutiven Ebenen der Union und der doppelt wechselnde Blick des Juristen

Christian Meier erörtert die Wurzeln von Rechtsstaat und Demokratie als den zentralen rechtlichen Errungenschaften der Moderne. Aus diesem Blickwinkel fragt er pointiert nach Ursprung und Ziel der Europäischen Union: Würde ein unbefangener Außenstehender die heutige Union als Volksherrschaft, als Demokratie beschreiben? „Allein, ist das nur ein Demokratie- und nicht auch ein Staatsproblem? Ist nicht auch die Kapazität der Staaten in Gefahr, überfordert zu werden? Ständig haben sie nicht mehr nur die Folgen von vielem, was seine Ursachen weit über ihre Grenzen hinaus hat, in ihrem Innern zu bewältigen. Könnte es sein, daß sie inzwischen angesichts der Globalisierung immer mehr in die Lage geraten, gar nicht mehr entscheiden zu können über das, was ihnen eigentlich aufgegeben ist. Könnte es sein, daß viele Bürger das spüren und sie samt der Demokratie nur mehr bedingt als ihre Sache ansehen? [...] Auch fragt sich, ob der Abgabe vieler Funktionen nach oben, an die EU, nicht der Verlust an Funktionen nach unten korrespondieren könnte, wo längst andere Organisationen bereitstehen, sie zu übernehmen.“¹⁴

Die gegenwärtigen Krisen und zahlreiche anstehende politische Aufgaben kann der Nationalstaat allein nicht bewältigen. Die öffentliche Gewalt hat ihren Bezugsrahmen in der zweiten Hälfte des letzten Jahrhunderts zu Recht über den Staat hinaus geweitet.¹⁵ Sie wird aber deshalb den Rechtsstaat und die Demokratie, diese elementaren Errungenschaften nicht aufgeben. So stellt sich der zentrale Auftrag der überstaatlichen Moderne, die rechtsstaatliche Demokratie zu wahren und gleichzeitig die internationale und supranationale Kooperation zu entfalten.

In der Europäischen Union vereinigen sich 28 unterschiedliche Mitgliedstaaten. Neben die jeweilige staatliche tritt die europäische öffentliche Hand. Wer nur europäisch oder nur staatlich denkt, greift an der Realität und dem Kern der Union vorbei. Man mag es bedauern oder nicht, aber der Staat ist und bleibt jedenfalls in naher Zukunft zentraler Akteur und Entscheidungsraum. Das Zusammenwirken von staatlicher und überstaatlicher Gewalt konstituiert das Recht seit dem Zweiten Weltkrieg und insbesondere in der Europäischen Union. Die Demokratie fand in der überschaubaren Polis ihren Stein des Anstoßes,¹⁶ will und muss aber jetzt über die staatlichen Grenzen hinaus wirken. Demokratie ist – in den Worten *Udo Di Fabio*s – „territorial begrenzt. Wirtschaft dagegen drängt stets über Grenzen hinaus in die Welt.“ Die einfache Lö-

¹⁴ *Christian Meier*, in diesem Band, S. 8 f.

¹⁵ Siehe bereits unter I.

¹⁶ *Christian Meier*, in diesem Band, S. 3.

sung, diese „Asymmetrie durch Bildung politischer Großräume bis hin zum Weltstaat zu beseitigen, funktioniert nur auf dem Papier.“ Daher muss die Europäische Union stets versuchen, „die Kluft zwischen demokratischer Begrenzung und wirtschaftlicher Entgrenzung zu überwinden.“¹⁷ Dies trifft auch für den Euroraum zu. Wird Geld als „Geschöpf der staatlichen Rechtsordnung“ verstanden, sollte es „so viele Währungen geben, wie es Staaten gibt.“ Die das Geld ebenfalls begründende „Markttheorie“ überschreitet hingegen die Staatsgrenzen.¹⁸ Die Euro-Staaten haben das europäische Stabilitätsrecht bereits vor der Finanzkrise vernachlässigt. Nun gilt es, in einer Rückkehr zum Recht¹⁹ diese Vorgaben klar und nachhaltig durchzusetzen. Dabei sind die Entscheidungsräume der Mitgliedstaaten, die „Fiskalpolitik und das Budgetrecht der nationalen Parlamente“ als „Herzstück demokratischer Identität“ zu wahren.²⁰ Ein Mit- und Nebeneinander von Staat und Überstaatlichkeit ist der Wirtschaft selbstverständlich. „Während sich das internationale Wirtschaftssystem globalisiert hat, funktioniert die politische Struktur der Welt nach wie vor auf der Basis des Nationalstaates.“ Die „kosmopolitische Identität“ der Wirtschaft konkurriert – so *Peter Adolff* – „mit nationalen Loyalitäten.“ Die Staaten sind – und „daran wird sich auch in Zukunft nichts ändern“ – der „natürlichste und verlässlichste Anknüpfungspunkt für alle wichtigen Entscheidungen“ der Wirtschaft und der Grundbaustein der europäischen Integration.²¹ Die „europäische Integration“ ist – so fasst dies *Dominik Geppert* pointiert zusammen – „immer noch oder vielleicht heute sogar wieder verstärkt durch das Prisma der Nation“ zu sehen. Wer „Ursprung und Ziel“ der Einigung „richtig einschätzen will“ muss die „nationalen Sichtweisen auf Europa in Rechnung stellen.“²²

Das Zusammenwirken und die Spannungen zwischen den europäischen Organen und den Mitgliedstaaten sind konstitutiv für die europäische Integration. Sie ziehen sich wie ein roter Faden durch das gesamte Europarecht. Der Blick des Juristen wechselt stets zwischen Wirklichkeit und Norm (*Karl Engisch*).²³ Die Analyse der Wirklichkeit und der Norm erfordern heute aber jeweils selbst wechselnde Blicke, um Realität und Recht auf der übernationalen und nationalen Ebene, in der Union und ihren Mitgliedstaaten zu erfassen.

¹⁷ *Udo Di Fabio*, in diesem Band, S. 46 f.

¹⁸ *Christian Thimann*, in diesem Band, S. 137 f.

¹⁹ Siehe die Nachweise in Fn. 12.

²⁰ *Udo Di Fabio*, in diesem Band, S. 50.

²¹ *Peter Adolff*, in diesem Band, S. 89 f. mit Verweis auf *Henry Kissinger*.

²² *Dominik Geppert*, in diesem Band, S. 30.

²³ *Karl Engisch*, *Logische Studien zur Gesetzesanwendung*, 3. Auflage 1963, S. 15; *Karl Larenz / Claus-Wilhelm Canaris*, *Methodenlehre der Rechtswissenschaft*, 3. Auflage 1995, S. 101 f. m.w.H.

III. Das „Europäische an Europa“ und die „kluge Begrenzung“ der Union

Der Siegeszug der rechtsstaatlichen Demokratie, von Grundrechten und Parlamentarismus, dieser „herrliche Sonnenaufgang“,²⁴ den Europa seit der Aufklärung erlebt, ist ohne die Antike und die Renaissance nicht denkbar.²⁵ Doch sind die Unterschiede deutlich zu halten. Ein Parlamentarismus und eine demokratischen Repräsentation wirkten im antiken Griechenland nicht. Die Bürger organisierten sich in kleinen selbstständigen Poleis. Bewusst sollten keine größeren Zentren der Macht gebildet werden. Man wollte „ohne viel Herrschaft die Gemeinwesen unmittelbar miteinander“ ausmachen.²⁶

Das antike Griechenland setzte radikal auf einen für die Europäische Union konstitutiven Gedanken, der heute nahezu vollständig beiseitegeschoben wird: die Subsidiarität. Eine höhere Ebene wurde zwar insbesondere im Attischen Seebund gegründet, entfaltete aber kaum eigene Kraft. Athen stand fast zerstörerisch im Zentrum dieses Bundes. In einer solchen Übertreibung, letztlich einem Missverständnis der Subsidiarität ließen sich die heutigen Probleme, die über Stadt-, Landes- und Staatsgrenzen hinausgreifen, nicht lösen. Eine internationale und supranationale Kooperation ist unumgänglich.²⁷ In die Zeit gesetzt könnte aus den Erfahrungen des antiken Griechenlands aber im notwendigen Zusammenwirken die jeweilige Eigenständigkeit des europäischen und des staatlichen Entscheidungsraums betont werden.²⁸ Hinzu tritt die Selbstverwaltung der Gemeinden, die in den klugen Worten der Bayerischen Verfassung²⁹ dem Aufbau der Demokratie von unten nach oben dient.

Wenn gegenwärtig zu Recht weitere Kompetenzen für die Europäische Union im Bereich der inneren und äußeren Sicherheit,³⁰ der Flüchtlingspolitik,³¹ auch für Infrastrukturen wie insbesondere die Energieversorgung³² gefordert werden, bildet die Subsidiarität das notwendige Gegengewicht, um das für den Staatenverbund charakteristische institutionelle Gleichgewicht zwischen mit-

²⁴ Hasso Hofmann, Menschenrechte und Demokratie, JZ 2001, 1 (1 m. w. H.); Fenske, Der moderne Verfassungsstaat, 2001, S. 185.

²⁵ Christian Meier, in diesem Band, S. 3 ff.

²⁶ Christian Meier, in diesem Band, S. 3.

²⁷ Siehe bereits unter II.

²⁸ Siehe hierzu aus einer rechtswissenschaftlichen, historischen und wirtschaftlichen Perspektive Udo Di Fabio, Dominik Geppert und Peter Adolff, in diesem Band, S. 45 f., 34 ff., 89 f.

²⁹ Art. 11 Abs. 4 BV.

³⁰ S. die Nachweise in Fn. 7.

³¹ S. die Nachweise in Fn. 8.

³² Franz-Christoph Zeitler, in diesem Band, S. 93, und Frank Hoffmeister, in diesem Band, S. 114.

gliedstaatlicher und europäischer öffentlicher Gewalt zu wahren.³³ Wer weitere Kompetenzen auf die Europäische Union überträgt, ohne Entscheidungsbefugnisse an die Mitgliedstaaten zurückzugeben, gefährdet dieses Gleichgewicht und droht – in den Worten *Udo Di Fabio* – weitere „Zentrifugalkräfte“ freizusetzen, einen „Sprengsatz an den Gedanken der europäischen Integration“ zu legen, die bestehenden FliCHKräfte zu stärken und der Integration zu schaden.³⁴ „Die kulturelle, sprachliche und wirtschaftliche Vielfalt ist eine wertvolle Eigenschaft Europas, hinter der auch der Wunsch nach einer bestimmten Eigenständigkeit der europäischen Völker steht.“ Die Bürger verbinden „den Wunsch nach europäischer Friedensordnung und Zusammenarbeit mit kultureller Selbständigkeit“ und sind „gegenüber pauschalen „Vereinheitlichungen“ skeptisch bis ablehnend“.³⁵ Es geht darum, die Vielfalt der europäischen Staaten, das „Europäische an Europa“³⁶ wieder zu betonen. Aus der Perspektive der Union lautet der Befund, dass ihre Stärke – so *Dieter Grimm* – „in einer klugen Begrenzung“ liegt.³⁷

IV. Die Entwicklung der Integration und der Reformstau in Europa

Auch die weitere Entwicklung der europäischen Integration ist durch den Staat und die Union geprägt, bedarf des umsichtigen wechselnden Blicks zwischen den Ebenen. Die Geschichte der europäischen Integration lässt sich mit *Andreas Rödder*³⁸ in drei Abschnitte teilen. Die Einheitliche Europäische Akte markiert die „erste substantielle Änderung der europäischen Verträge von 1957“. Das Europa I der Wirtschaftsgemeinschaft mit dem Ziel des Binnenmarktes wandelt sich zu Europa II, das seit den 1990er-Jahren zu einer politischen Union aufbrach. Auch die Entwicklung seit der Finanzkrise – Europa III? – ist noch nicht abgeschlossen.³⁹ *Uwe Volkmann* zeichnet vergleichbare Entwicklungsstufen. Seit den 1990er-Jahren hat sich die Wirtschaft- und Rechtsgemeinschaft derart verdichtet, dass sich die Frage nach einer europäischen Wertegemeinschaft

³³ Die Ausrichtung des institutionellen Gleichgewichts auf die mitgliedstaatlichen Entscheidungsräume betont *Gregor Kirchhof*, *Die Allgemeinheit des Gesetzes*, 2009, S. 466 ff.

³⁴ *Udo Di Fabio*, in diesem Band, S. 56; deutlich auch *Dominik Geppert*, in diesem Band, S. 30 ff.

³⁵ *Christian Thimann*, in diesem Band, S. 151 f.

³⁶ *Dominik Geppert*, in diesem Band, S. 29, mit Verweis auf *Hermann Heimpel*; *Der Mensch in seiner Gegenwart. Acht historische Essays*, 2. Auflage 1957, S. 173.

³⁷ *Dieter Grimm*, *Die Stärke der EU liegt in einer klugen Begrenzung*, FAZ vom 11. August 2014, S. 11; ders., *Europa ja – aber welches? Zur Verfassung der europäischen Demokratie*, 2016.

³⁸ *Andreas Rödder*, in diesem Band, S. 11 ff.

³⁹ *Andreas Rödder*, in diesem Band, S. 13 (Zitat), S. 18 ff.

stellt.⁴⁰ Das Recht bildet seit jeher die Grundlage und das Instrument der europäischen Integration. Die Rechtsgemeinschaft aber sollte – so *Uwe Volkmann* – „von Anfang an nur ein Zwischenschritt sein, um ein dichteres Band zwischen den Mitgliedstaaten und vor allem auch ihren Bürgern zu knüpfen, dem europäischen Projekt über das Äußerliche und Formale hinaus auch Seele und Tiefe zu geben.“ Von dieser kulturellen Kraft des Rechts und dem darin liegenden „Überschwang“ ist aber „im Alltag europäischer Rechtsetzung und Rechtsentwicklung wenig zu spüren.“ Eine echte Wertegemeinschaft existiere auf europäischer Ebene nicht. Sie ist durch das Recht auch kaum zu gründen, weil in der Geschichte die Wertegemeinschaft stets Grundlage und nicht Folge einer Rechtsgemeinschaft war.⁴¹ Eine Schicksalsgemeinschaft, ein europäischer Staat wurde nicht geschaffen und wird – so der einhellige Befund⁴² – auch in naher Zukunft nicht gegründet.

In der gegenwärtigen Krise gerät aber eine zentrale Errungenschaft der europäischen Integration seit dem Fall des Eisernen Vorhangs in Vergessenheit: die Osterweiterung, der – bei allen gegenwärtigen Problemen – nachhaltige Schutz der rechtsstaatlichen Demokratie in den östlichen Staaten der Union.⁴³ Die Osterweiterung wird in ihrer historischen Bedeutung vielleicht bislang unterschätzt. Doch schuf sie neue Probleme. Die europäische Gemeinschaft war in ihren ersten 40 Jahren von sechs auf zwölf Mitgliedstaaten gewachsen. Ihre Kompetenzen nahmen in dem Ziel, einen Binnenmarkt zu schaffen, langsam zu. Seit den 1990er-Jahren schritt die Entwicklung demgegenüber rasant voran. Die Union wuchs von zwölf auf 28 Mitglieder. Gleichzeitig wurden ihr zahlreiche Kompetenzen übertragen, sodass ihr bereits vor der Finanzkrise ein „staatsähnlicher“ Gestaltungsraum attestiert wurde.⁴⁴ Seit der Krise sind in den Bereichen der Wirtschafts- und Währungsunion, der justiziellen Zusammenarbeit, des Strafrechts mit einer europäischen Staatsanwaltschaft sowie in Teilen auch im Einwanderungs- und Asylrechts weitere Integrationschritte vollzogen worden – und neue stehen an.⁴⁵ Die Union wurde durch die Erweiterung

⁴⁰ *Uwe Volkmann*, in diesem Band, S. 59 ff., insbes. S. 64 ff.

⁴¹ Der „Versuch, politische Identität über und mit Hilfe von Recht zu stiften, [ist] auf bestimmte entgegenkommende Voraussetzungen angewiesen [...], die im Fall der europäischen Union nicht ohne Weiteres gegeben sind und auch nicht ohne Weiteres unterstellt werden können“ (*Uwe Volkmann*, in diesem Band, S. 64 f., 61, 69).

⁴² Deutlich *Udo Di Fabio*, *Dominik Geppert*, *Andreas Rödder*, *Peter Adolff* und *Christian Thimann*, in diesem Band, S. 45 ff., 37, 41 f., 11 ff., 89 ff., 135 ff.

⁴³ *Andreas Rödder*, in diesem Band, S. 22 ff.

⁴⁴ *Martin Nettesheim*, *Demokratisierung der Europäischen Union und Europäisierung der Demokratietheorie*, in: Bauer/Huber, P. M./Sommermann (Hg.), *Demokratie in Europa*, 2005, S. 143 (148); *Maurizio Bach*, *Die Bürokratisierung Europas*, 1999, S. 7: Die Union war bereits im Jahre 1999 ein „mächtiges transnationales politisches Steuerungszenrum mit expansiven Regelungskompetenzen auf immer mehr und substanzielleren Politikfeldern“.

⁴⁵ *Frank Hoffmeister*, in diesem Band, S. 119 ff.; *Lars Feld*, in diesem Band, S. 156 ff.

auf 28 Mitgliedstaaten „sehr viel heterogener“, „schwerer zu steuern“,⁴⁶ hat aber gleichwohl neue Aufgaben übernommen. Eine überstaatliche Gemeinschaft, die gleichzeitig erheblich in Breite und Tiefe wächst, ist wahrscheinlich einmalig.

Doch haben sich durch die wachsenden Kompetenzen und die gleichzeitig steigende Heterogenität und Größe der Union die entscheidenden Fragen nach der Struktur der Union, nach dem Entscheidungsraum der Mitgliedstaaten, nach Überregulierung, Demokratie und Rechtsstaat auf der europäischen Ebene intensiviert. Auch diese kritische Perspektive ist aber zu relativieren und zu ergänzen. Angesichts der erheblichen Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten in ihren Kulturen, ihrem Rechtsverständnis und den Erwartungen an die Integration⁴⁷ verdichten sich zwar die Probleme, ist aber der Wille zur europäischen Einigung, ist dieses Friedensprojekt umso höher zu bewerten.⁴⁸

Die gegenwärtigen Krisen können weder die europäischen Organe noch die Mitgliedstaaten allein bewältigen. Es bedarf der Kooperation. Auf europäischer Ebene wird eine dichtere Kooperation im Bereich der Sicherheit, der Flüchtlingspolitik, auch der Energieversorgung⁴⁹ sowie eine Bankenunion vorgeschlagen, die durch eine Insolvenz- oder Resolvenzordnung für die Staaten und eine revidierte Bankenregulierung zu ergänzen sei.⁵⁰ Eine Haftungsunion zu gründen wäre der falsche Weg. Auch eine europäische Finanz- und Wirtschaftspolitik würde die zentrifugalen Kräfte in Europa zu stark erhöhen.⁵¹ Doch sollte die staatenübergreifende wirtschaftliche Zusammenarbeit vertieft werden. Airbus bietet hier ein positives Beispiel. Schließlich sind – so *Frank Hoffmeister* – die europäischen Institutionen nur so gut, „wie sie personell besetzt“ sind, weswegen die „Mitgliedstaaten Politiker von Rang“ für die Union

⁴⁶ *Andreas Rödder*, in diesem Band, S. 24 ff.; *Dominik Geppert*, in diesem Band, S. 37: „Der unbestreitbare ökonomische, politische und geostrategische Erfolg der Nord-, Süd- und Osterweiterung“ der Europäischen Union wurde „mit der nachlassenden Kohäsionskraft „Europas“ als Projekt der Identitätsstiftung und Staatswerdung erkaufte. Die Erwartung, aus der europäischen Einigung könne einmal so etwas wie eine europäische Nation hervorgehen, hat sich auf absehbare Zeit als Illusion erwiesen.“

⁴⁷ *Dominik Geppert*, in diesem Band, S. 30 ff., erörtert diese Unterschiede insbesondere mit Blick auf fünf Mitgliedstaaten, auf Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien und Griechenland.

⁴⁸ *Andreas Rödder*, in diesem Band, S. 27 f.: Denn „schauen wir auf das große Bild, offenbart die europäische Integration eine historisch einmalige Leistung. Die Art des Umgangs der Staaten und Völker Europas miteinander, die Überwindung von Grenzen und die demokratische Stabilisierung in Europa, nach 1945 im Westen und mindestens so sehr nach 1990 im Osten.“

⁴⁹ Siehe die Nachweise in Fn. 7, 8 und 33.

⁵⁰ *Lars Feld* in diesem Band, S. 174 ff.; siehe hierzu auch *Franz-Christoph Zeitler*, in diesem Band, S. 80 ff., und *Udo Di Fabio*, in diesem Band, S. 55 ff.

⁵¹ Deutlich *Lars Feld*, *Christian Thimann*, *Udo Di Fabio* und *Andreas Rödder*, in diesem Band, S. 173 ff., 145 ff., 55 f., 18 ff., 25 ff.

vorsehen sollten.⁵² Die Finanzkrise und die erheblichen Fliehkräfte wird Europa aber nur bannen, wenn wichtige europäische Staaten wie Frankreich, Italien und Spanien nachhaltige Strukturreformen durchführen. Der Reformstau in den europäischen Staaten muss ins Zentrum der demokratischen Debatten und Bemühungen gerückt werden.⁵³ „Hier liegt“ in den Worten *Lars Felds* „der gegenwärtig größte Handlungsbedarf. Die Mitgliedstaaten müssen Strukturreformen und eine Konsolidierung ihrer Staatshaushalte in eigener Verantwortung durchführen.“⁵⁴

V. Die notwendige Vergewisserung über weitere Integrationsschritte

Die Errungenschaften und Probleme der Union der 28 Mitgliedstaaten richten den Blick auf ein weiteres Charakteristikum der Integration. Die Entwicklung ist von einem „Weiter, immer Weiter“⁵⁵ geprägt, erscheint als „Zahnrad mit Rücklauf Sperre“.⁵⁶ Diese Dynamik hat die enormen Errungenschaften der Union hervorgebracht. Sie birgt aber das Risiko, „langfristige Fehler zu machen, um kurzfristige Probleme zu lösen.“⁵⁷ In ihrem Vorwärtsdrang weicht die Union der Frage aus, wohin die Reise geht, welche Gestalt sie annehmen will. In den Worten *Andreas Rödders* ergibt sich ein „Bild konstitutiver Ambivalenzen: zwischen begrenzter Einzelmächtigung und Integrationszog, zwischen ungeklärter Finalität und ‚immer engerer Union‘, zwischen zunehmend ausgeweiteten Zielen und Subsidiarität. Unbestimmtheit und Uneindeutigkeit, inhärente Widersprüchlichkeit und Formelkompromisse waren dabei Grundlage der Einigungsfähigkeit – und Quelle von Konflikten.“ Gefährdet wird die Integration durch eine „Verselbstständigung und Überdehnung einer ‚immer engeren Union‘“, die ihre eigenen Gegenkräfte hervorruft und „das Gegenteil des Gewollten erreicht.“⁵⁸ Der Euro, als Bindemittel konzipiert, erweist sich gegenwärtig als Sprengsatz.⁵⁹

Im Kampf gegen die Finanzkrise entsteht die Gefahr, eine europäische Haftungsgemeinschaft zu begründen, ohne dass sich die europäischen Organe und

⁵² *Frank Hoffmeister*, in diesem Band, S. 131.

⁵³ *Christian Thimann* und *Lars Feld*, in diesem Band, S. 145 ff., 166 ff.

⁵⁴ *Lars Feld*, in diesem Band, S. 180.

⁵⁵ *Uwe Volkmann*, in diesem Band, S. 72; siehe auch *Frank Hoffmeister*, in diesem Band, S. 113 ff.

⁵⁶ *Christian Thimann*, in diesem Band, S. 152 f.

⁵⁷ *Christian Thimann*, in diesem Band, S. 153.

⁵⁸ *Andreas Rödder*, in diesem Band, S. 17 f., 28 ff.; *Dominik Geppert*, in diesem Band, S. 41 f.

⁵⁹ Siehe hierzu *Christian Thimann*, *Lars Feld* und *Franz-Christoph Zeitler*, in diesem Band, S. 139 ff., 155 ff., 80 ff.

Mitgliedstaaten ausdrücklich darauf verständigt hätten.⁶⁰ Doch auch unabhängig davon gefährdet angesichts der gegenwärtigen Fliehkräfte in der Union jede weitere Zentralisierung die Integration.⁶¹ Die Gleichung, jeder neue Integrationsschritt stärke die Gemeinschaft, geht jedenfalls heute nicht mehr auf.

Die gegenwärtige Diskussion über die Entwicklung der Union verläuft in den Worten *Christian Thimanns* zwischen den Polen der „Rückkehr nach Maastricht“ einerseits und der Forderung nach weiteren Integrationsschritten⁶² hin zu einer Art „Vereinigter Staaten von Europa“ als langfristiges Ziel andererseits.⁶³ „Beide Wege sind jedoch aus heutiger Sicht schwer umsetzbar.“⁶⁴ Grundlegender fragt die Entwicklung „nach einer Perspektive, die Europa wieder im Verstand und in den Herzen seiner Bürger verankert.“⁶⁵ Der europäische Staatenverbund sucht nach seinem Maß. Für jeden Integrationsschritt, für jedes Instrument zur Bewältigung einer Krise mögen gute Gründe sprechen. Doch sind diese Schritte nicht nur einzeln zu betrachten, sondern insbesondere auch in ihrer Gesamtwirkung für die Union und ihre Mitgliedstaaten zu gewichten. Gegenwärtig scheint es an einer Strategie, einem einheitlichen Willen zu fehlen, wohin sich die Union entwickeln soll. Doch ohne eine solche Orientierung läuft jeder weitere Integrationsschritt Gefahr, die Mitgliedstaaten weiter auseinander zu bringen, der europäischen Integration und dem überstaatlichen Recht, also zentralen historischen Errungenschaften des 20. Jahrhunderts,⁶⁶ zu schaden. Jede Veränderung der Union ist breit zu diskutieren und bewusst vorzunehmen – in der maßgeblichen Frage, wohin die einzelnen Integrationsschritte die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten führen und führen sollen. Deswegen braucht die Europäische Union insbesondere die ständige verständige Kritik der Wissenschaft.

⁶⁰ *Andreas Rödder* und *Udo Di Fabio*, in diesem Band, S. 18 ff., 25 ff., 49 ff.; siehe bereits unter IV.

⁶¹ *Udo Di Fabio*, in diesem Band, S. 55 f.; deutlich auch *Dominik Geppert*, in diesem Band, S. 42: „Das nationale Webmuster des Stoffes, aus dem Europa gemacht ist, zu ignorieren und durch den „moralischen Imperativ“ einer universalistischen Entgrenzung ökonomischer oder kosmopolitisch-idealistischer Art zu ersetzen, liefe auf ein „Programm der Selbstzerstörung des europäischen Projektes“ hinaus.“ Siehe insgesamt bereits oben unter III. et passim.

⁶² *Frank Hoffmeister*, in diesem Band, S. 129 ff.

⁶³ Deutlich *Viviane Reding*, Warum wir jetzt die Vereinigten Staaten von Europa brauchen, 2012, SPEECH/12/796, S. 3, 8, 10 f.: Das „Trauma“ liege darin, mit dem Maastricht-Vertrag nicht den Weg zu den Vereinigten Staaten von Europa eingeschlagen, sondern diesen Pfad vernachlässigt zu haben.

⁶⁴ Insgesamt *Christian Thimann*, in diesem Band, S. 136 et passim.

⁶⁵ *Franz-Christoph Zeitler*, in diesem Band, S. 75.

⁶⁶ Siehe unter I.

VI. Rechtsgemeinschaft und Rationalität europäischer Rechtsetzung

Die Europäische Union ist eine Rechtsgemeinschaft. Sie gerät in eine existenzielle Gefahr, wenn das Recht als ihre Grundlage und als zentrales Instrument der Integration missachtet wird.⁶⁷ Die Krisen der vergangenen Jahre haben das Vertrauen in das Recht erschüttert. Rechtliche Vorgaben wurden nicht befolgt und – schlimmer noch – als nicht befolgungswürdig erachtet. Nach *Christine Lagarde* sei das Recht zu brechen, um den Euro zu retten.⁶⁸ Der Präsident der EZB *Mario Draghi* kündigte später an, den Euro retten zu wollen, koste es was es wolle.⁶⁹ Diese Aussage nimmt enorme finanzielle, aber auch rechtliche Kosten in Kauf – insbesondere der rechtliche Preis könnte zu hoch werden. Die Rückkehr zum Recht ist die entscheidende Grundlage für einen nachhaltigen Weg aus der Krise. Nur wenn das Recht gewahrt wird, können das notwendige Vertrauen und Akzeptanz zurückgewonnen werden.⁷⁰ Aus diesem Blickwinkel erscheint auch das Bundesverfassungsgericht nicht als die viel gescholtene Bremse, sondern als Motor der Integration. Das Gericht versöhnt – so *Uwe Volkmann* – „gerade unter der Idee der Rechtsgemeinschaft die Bürger mit Europa.“⁷¹

Die Frage nach der demokratischen Legitimation der europäischen Organe ist schwer zu beantworten.⁷² Mit den zahlreichen Kompetenzen, die der Union seit den 1990er-Jahren übertragen wurden,⁷³ ist die Legitimitätsbeschaffung anspruchsvoller geworden. Man könnte das Ausmaß der demokratischen Legitimation nach dem regulatorischen Auftrag der europäischen Organe differenzieren. Die Durchsetzung der Grundfreiheiten bedarf einer „eher geringen demokratischen Legitimation“. Politische Leitentscheidungen müssen demgegenüber stark demokratisch legitimiert sein.⁷⁴ Würden der Europäischen Kommission

⁶⁷ *Reiner Schmidt*, FAZ, 5. April 2012, Nr. 82, S. 7; *Paul Kirchhof*, Deutschland im Schuldensof, 2012, S. 43 ff. 82 ff.; deutlich auch *Franz-Christoph Zeitler*, in diesem Band, S. 76 ff.

⁶⁸ *Christine Lagarde*, Reuters, 18.12.2010; siehe auch *Viviane Reding*, Das Recht und die deutschen Juristen: ein luxemburgischer Zwischenruf, 18. September 2012, SPEECH/12/614, S. 8.

⁶⁹ „Whatever it takes“ (*Mario Draghi*, Rede auf der Global Investment Conference in London, 26. Juli 2012, <http://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2012/html/sp120726.en.htm> [2. Mai 2016]); siehe hierzu in diesem Band *Andreas Rödder*, S. 21, 27, und *Lars Feld*, S. 158.

⁷⁰ Für die Finanzkrise *Franz-Christoph Zeitler*, in diesem Band, S. 80 f.

⁷¹ *Uwe Volkmann*, in diesem Band, S. 62, der allerdings ausdrücklich nicht von einer Krise des Rechts spricht.

⁷² BVerfGE 89, 155 (182 ff.) – Maastricht; 97, 359 (372 ff.) – Euro; 113, 273 (292 ff.) – Europäischer Haftbefehl; 123, 267 (229 ff.) – Lissabon; siehe aus der breiten Literatur nur *Bauer/P. M. Huber/Sommermann* (Hg.), Demokratie in Europa, 2005.

⁷³ Siehe unter IV m. w. H.

⁷⁴ *Udo Di Fabio*, in diesem Band, S. 47; *G. Kirchhof*, Die Allgemeinheit des Gesetzes, 2009, S. 421 ff.

weitere Kompetenzen mit erheblichen politischen Entscheidungsräumen übertragen,⁷⁵ würde sich das demokratische Problem verschärfen.

Der europäische Staatenverbund wird aber immer demokratischen Zweifeln ausgesetzt sein. Dann aber sind die rechtsstaatlichen Vorgaben umso strikter zu beachten. Insbesondere das Primärrecht ist genau zu befolgen, weil es von allen 28 Mitgliedstaaten der Union unmittelbar demokratisch legitimiert wurde. Die europäischen Organe sollten die Verträge daher äußerst behutsam konkretisieren. Doch auch diese Vorgabe stößt in der Union auf eine Ambivalenz, weil ein durch 28 Mitgliedstaaten gesetztes Recht nur schwer zu verändern ist, daher neue Rechtsprobleme besondere Rechtsdeutungsaufträge stellen werden. Die Vorsicht der europäischen Organe bei der Auslegung des Primärrechts ist gleichwohl auch dann zu betonen, weil die europäischen Instanzen anders als die Gewalten in den Mitgliedstaaten einen Vertragsgesetzgeber neben sich wissen, der nur schwer Recht setzen kann.

Der europäische Rechtsstaat wird gegenwärtig durch die Krise des Rechts und die europäische Übernormierung geschwächt.⁷⁶ Doch auch hier liegen die Ursachen nicht allein bei der Union, wenn das Recht aus zahlreichen Rechtsquellen entspringt, wenn neben dem Recht der Mitgliedstaaten das supranationale Europarecht, regionales Völkerrecht und internationales Recht Geltung beanspruchen, die hieraus folgenden Koordinationsaufträge schwer erfüllbar sind.⁷⁷ Doch verletzt das Europarecht den Rechtsstaat, wenn es – in den Worten des Mandelkern-Berichts – Bürgern und „Angehörigen der Rechtsberufe praktisch unmöglich [ist], ein genaueres Verständnis oder auch nur einen allgemeinen Überblick über alle Rechtsvorschriften zu erlangen, die sie betreffen.“⁷⁸ Das Europarecht will in 28 unterschiedlichen Mitgliedstaaten mit unterschiedlichen Rechtsordnungen und Rechtskulturen⁷⁹ wirken. In diesem Anspruch ist eine besondere Rationalität angelegt, die auf die verschiedenen Rechtsordnungen abgestimmt ist und durch diese ergänzt wird. Diese Eigenart nimmt vor allem die Richtlinie auf, weil sie nur hinsichtlich des zu erreichenden Ziels verbindlich ist und den Mitgliedstaaten einen Entscheidungsraum belässt, ihre Kompetenz und Verantwortung zu entfalten. Die Richtlinie ist daher das erste Regelungsinstrument der Europäischen Union. Die Praxis verkennt diese Rangfolge. In den Jahren 1998 bis 2004 wurden 24 Mal mehr Verordnungen als Richtlinien erlas-

⁷⁵ Siehe hierzu *Frank Hoffmeister*, in diesem Band, S. 129 ff., mit eigenen Ausführungen zur europäischen Parteienfinanzierung (S. 131).

⁷⁶ Die Europäische Union hat in den Jahren 1998 bis 2004 täglich mehr als acht Verordnungen erlassen (BT-Drs. 15/5434, S. 15).

⁷⁷ Der Mandelkern-Bericht, in: BMI, *Moderner Staat – Moderne Verwaltung*, 2002, S. 63 ff.; Interinstitutionelle Vereinbarung „Bessere Rechtsetzung“ vom 31.12.2003, ABl. C 321, S. 1 ff.

⁷⁸ Der Mandelkern-Bericht, in: BMI, *Moderner Staat – Moderne Verwaltung*, 2002, S. 52 (Zitat), 63 ff.

⁷⁹ *Dominik Geppert*, in diesem Band, S. 30 ff.

sen.⁸⁰ Die wenigen Richtlinien geben zudem nicht nur Ziele vor, sondern gehen derart ins Detail, dass sie auch als Verordnungen nicht erlassen werden sollten.⁸¹

Wenn der Europäischen Union zur Bewältigung der Krise weitere Kompetenzen im Bereich der Sicherheit, der Flüchtlingspolitik und des Infrastrukturrechts übertragen werden,⁸² sollte sie in anderen Feldern nur Richtlinien erlassen, um den Entscheidungsraum der Mitgliedstaaten zu stärken. Die Normenflut und die weitreichenden Friktionen der europäischen Detailvorgaben mit dem nationalen Recht würden so jedenfalls in Teilen verhindert. Der Aufgabenbereich der mitgliedstaatlichen Parlamente würde geweitet, das Demokratieprinzip und die Akzeptanz des Rechts durch die Debatten in den nationalen Parlamenten gestärkt. Zwar gibt es Bereiche, in denen auf der europäischen Ebene zahlreiche Vorgaben gesetzt werden müssen. Doch könnte sich der europäische Gesetzgeber in vielen anderen Feldern zurücknehmen. Demokratie, Rechtsstaat und Subsidiarität würden so gestärkt. Insbesondere auf der europäischen Ebene werden zu viele Spezialgesetze erlassen – in der fehlerhaften Erwägung, so einen gleichmäßigen Vollzug des EU-Rechts garantieren zu können. Der Umgang auch mit detailliertem Europarecht variiert von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat.⁸³ Detailvorgaben werden einen gleichmäßigen Vollzug nicht garantieren.

Die großen Kodifikationen des StGB und des BGB haben die Rechtsquellenvielfalt in Deutschland im 19. Jahrhundert in weiten Teilen überwunden und so den Rechtsstaat gesichert.⁸⁴ Zwar können und sollen die Rechtsquellen gegenwärtig nicht reduziert werden. Dies ginge nur zum Preis der historischen Errungenschaft der supranationalen und internationalen Kooperation.⁸⁵ Doch könnte im Sinne der Richtlinie, im Sinne der besonderen Rationalität des europäischen Rechts der Kodifikationsgedanke weiterentwickelt und so der Rechtsstaat gekräftigt werden. Auf der höheren Ebene würden nicht in jedem, aber in ausgewählten Bereichen des internationalen Rechts, des regionalen Völkerrechts wie der EMRK und des supranationalen Europarechts klare rechtliche Grundstrukturen gezeichnet, die dann die Mitgliedstaaten befolgen müssen und ausfüllen können. Die Rechtsetzung würde so dem Zusammenwirken von mitgliedstaatlicher und überstaatlicher Ebene gerecht. Die Europäische Union

⁸⁰ BT-Drs. 15/5434, S. 15.

⁸¹ Insgesamt G. Kirchhof, Die Allgemeinheit des Gesetzes, 2009, S. 386 ff.

⁸² Siehe die Nachweise in Fn. 7, 8 und 33.

⁸³ Vgl. Dominik Geppert, in diesem Band, S. 30 ff.

⁸⁴ Diese heutige Rechtsquellenvielfalt erinnert in der Tat an die vergangene Rechtsvielfalt, in der lokales Gewohnheitsrecht, Fürstenrecht, übergreifende Regelungen u. a. des Handelsrechts sowie das kanonische und römische Recht zu koordinieren waren (insges. zu dieser historischen Perspektive jüngst Peter Oestmann, Gemeines Recht und Rechtseinheit. Zum Umgang mit Rechtszersplitterung Rechtsvielfalt in Mittelalter und Neuzeit, in: E. Schumann [Hg.], Hierarchie, Kooperation und Integration im europäischen Rechtsraum, 2015, S. 1 ff.).

⁸⁵ Siehe insbesondere unter I.

würde ihre Eigenart betonen – in dem Versuch, „das richtige Mischungsverhältnis zwischen supranationalen europäischen Lösungen, intergouvernementaler Kooperation und dem Fortbestand nationaler Regelungsbefugnisse zu finden“.⁸⁶ Der Blick des Juristen würde in Erfüllung seiner Königsaufgabe – der gelungenen Gesetzgebung, der Kodifikation – zwischen Norm und Wirklichkeit und dabei jeweils zwischen staatlicher und überstaatlicher Ebene hin und her wandern.

Würden Rechtsstaat und Demokratie auf der europäischen Ebene gestärkt, könnte die Integration wieder an Kraft gewinnen. Vielleicht würde sich die Union in diesen rechtlichen Errungenschaften der Moderne auch auf ihren Kern besinnen, der in den Worten *Franz-Christoph Zeitlers* „in der Verbindung von Wertorientierung und Regelbildung“ liegt, in der Pflege des „kostbarsten Gutes Europas“, dem „Vertrauen seiner Bürger in das Funktionieren seiner Institutionen und die Gerechtigkeit ihrer Regeln und Verfahren.“⁸⁷

⁸⁶ *Dominik Geppert*, in diesem Band, S. 40 ff.; *Christian Thimann*, in diesem Band, S. 151 ff.; *Udo Di Fabio*, in diesem Band, S. 55 f.

⁸⁷ *Franz-Christoph Zeitler*, in diesem Band, S. 83.