



Forschungsstelle
für Europäisches
Umweltrecht

FEU RESEARCH PAPER NO. 2/2017



NARRATIVE FÜR EUROPA

Prof. Dr. Claudio Franzius



**Forschungsstelle
für Europäisches
Umweltrecht**

Arbeitspapier Nr. 2

Impressum

Herausgeber/Redaktion: Forschungsstelle für Europäisches Umweltrecht

Universität Bremen

Universitätsallee, GW 1

28359 Bremen

Nachdruck: Nur mit schriftlicher Genehmigung des Herausgebers

Bildnachweis: Universität Bremen

Bremen, im Mai 2017

Inhalt

I.	Einleitung	1
II.	Konkurrierende Angebote.....	3
III.	Politisierungsbedarf	7
IV.	Konsequenzen für Recht und Politik	8

I. Einleitung

Ich möchte Sie auch im Namen von *Franz Mayer* und *Jürgen Neyer* zur vierten Tagung unseres Gesprächskreises ganz herzlich begrüßen. Danken will ich *Irina Mohr* und der Friedrich-Ebert-Stiftung, dass wir wieder hier sein dürfen.

Wir wollen uns mit dem narrativen Nebel beschäftigen, in den sich die Europäische Union verstrickt hat. War die Erzählung vom Frieden einst die Grundlage für das Integrationsprojekt, so scheint es heute keine große Erzählung mehr zu geben, die es erlaubt, nicht jede Krise zum Anlass zu nehmen, das Scheitern der Union auszurufen. Handelt es sich bei der Befeuerung von Zweifeln, ob sich Europa noch lohnt und ein Zerfall der Union unausweichlich ist, um Fake News?

Warum sollten wir uns mit Narrativen beschäftigen? Gerade Juristen scheinen dafür kaum die passenden Wissenschaftler zu sein. Aber wir ahnen, dass es darauf in einer normativen Ordnung ankommt.¹ Und wir wissen seit dem grundlegenden Text von *Robert Cover* zu „Nomos and Narrative“ um den verwickelten Zusammenhang.² So gibt es drei Möglichkeiten, die Verhältnisbestimmung von normativer Ordnung und narrativer Darstellung zu lesen.³

Die großen Erzählungen können erstens die Einbettung oder Grundierung der Normativität sein. Gesetz und Narrativ sind untrennbar verbunden. Denn Gesetze erhalten erst durch die Narrative ihren Ort und Kontext. Sie bauen eine Brücke und wirken integrativ. So verstehen wir herkömmlicherweise die Bedeutung von Narrativen. Sie stabilisieren und vermitteln die kulturellen Grundlagen einer normativen Ordnung.

Man kann das aber auch anders sehen. Narrative leisten nicht nur eine Einbettung des Rechts, sondern treten auch neben das Recht, ja bilden einen Gegenpol, der eine kritische Betrachtung der normativen Ordnung erlaubt. So bildet die Literatur eine eigene Sphäre, indem sie den Raum des Möglichen absteckt und die normative Ordnung mit einem Spielraum der Kontingenz, was auch hätte sein können, versieht. Erst so wird es möglich, die Spannungen und Konflikte im Recht auszutragen und zu verarbeiten. Das Recht ermöglicht dort, wo seine

¹ So auch *Uwe Volkmann*, Vom Ursprung und Ziel der Europäischen Union: Die Perspektive der Rechtswissenschaft, in: Kirchhof/Kube/Schmidt (Hrsg.), Vom Ursprung und Ziel der Europäischen Union: Elf Perspektiven, 2016, 57 ff.

² *Cover*, The Supreme Court, 1982 Term – Foreword: Nomos and Narrative, 1983. Faculty Scholarship Series Paper 2705, http://digitalcommons.law.yale.edu/fss_papers/2705.

³ Siehe auch *Katrin Trüstedt*, Nomos and Narrative, in: Augsberg/Lenski (Hrsg.), Die Innenwelt der Außenwelt der Innenwelt des Rechts, 2012, 59 (60 ff.)

Kontrolle endet, die Weiterentwicklung seiner Ordnung und erlaubt es auch, durch neue Erzählungen in Frage gestellt zu werden.

Interessant ist schließlich eine dritte Möglichkeit von Nomos and Narrative. Denn große Erzählungen können auch ein dialektisches Gegenmoment des Rechts und in dieser Rolle der Anstoß für Veränderungen des Rechts sein. Narrative bringen Normativität hervor und können in eine Konkurrenz zur rechtlichen Normativität treten. Das könnte man das evolutive Modell nennen. Narrative erzeugen Vorformen des Rechts, die in der normativen Ordnung akzeptiert oder von den Institutionen zurückgewiesen werden.⁴

Wie auch immer wir das Verhältnis von Normativität und Narrativ betrachten, im europäischen Kontext kommt eine entscheidende Schwierigkeit hinzu. Denn die Kollision normativer Ansprüche lässt sich nicht an einem Ort auflösen. In der akephalen Ordnung der Union gibt es nicht das eine Gericht, wo der Konflikt abgespannt werden könnte.⁵ Es ist schon nicht ganz einfach, von der *einen* rechtlichen Ordnung zu sprechen, kann die Unionsrechtsordnung doch nicht verdecken, dass es weiterhin nationale Ordnungen gibt. Und natürlich mag der Europäische Gerichtshof das Verfassungsgericht der Union sein, doch sehen die nationalen Verfassungsgerichte – namentlich das Bundesverfassungsgericht – gar nicht ein, sich in der Auslegung des Unionsrechts zurückzuhalten, obwohl das die originäre Aufgabe des EuGH ist.⁶ Die Literatur zur Bedeutung von Narrativen ist nur begrenzt von Nutzen, soweit Zuflucht in einer Letztentscheidungsinstanz gesucht wird, die es in der Europäischen Union nicht gibt, ja nicht geben soll.⁷ Für diese pluralistische Mehrebenenordnung fällt es schwer, einen Orientierungsmythos zu rekonstruieren oder gar neu zu erfinden. Noch immer sprechen wir über die Europäische Union ohne zu wissen, was sie eigentlich ist, mag es auch gute Gründe geben, dass wir die Gestalt- und Finalitätsdebatte⁸ hinter uns gelassen haben.

Wir wollen uns zunächst einmal vergewissern, worüber wir überhaupt sprechen. Können wir uns tatsächlich wünschen, ein Narrativ für Europa zu finden? Führen uns große Erzählungen,

⁴ Trüstedt, Nomos and Narrative (Fn. 3), S. 61.

⁵ Zum Verzicht auf „letzte Worte“ im Verfassungspluralismus Franz C. Mayer, Verfassung im Nationalstaat: Von der Gesamtordnung zur europäischen Teilordnung, VVDStRL 75 (2016), 7 (38 ff.); Claudio Franzius, Verfassungspluralismus – was bedeutet das konkret?, Rechtswissenschaft 7 (2016), 62.

⁶ Besonders deutlich im OMT-Vorlagebeschluss des Bundesverfassungsgerichts, vgl. BVerfGE 134, 366. Hier wurde die Auslegung des Primärrechts mit der Drohung verbunden, sollte der EuGH es anders sehen, handele er ultra vires.

⁷ Siehe zuletzt Maria Daniela Poli, Der justizielle Pluralismus der europäischen Verfassungsgemeinschaft: „Babylonische Gerichte“ oder „Gerichte für Babylon“?, Der Staat 55 (2016), 373.

⁸ Unergiebig Ferdinand Weber, Formen Europas, Der Staat 55 (2016), 151.

sollten wir sie für Europa fordern, nicht in sumpfiges Gelände? Vielleicht zeichnet sich das europäische Gemeinwesen gerade dadurch aus, dass wir seinem Funktionieren kein Narrativ unterlegen müssen.⁹ Mag unsere Suche auch nicht auf einen Heldenmythos oder andere staatsanaloge Erzählungen gerichtet sein, so wollen wir die Sinnkrise, in die das Integrationsprojekt gestürzt ist, doch zum Anlass nehmen, unterschiedliche Anknüpfungspunkte für Erzählungen der europäischen Idee zu untersuchen. Führt uns das „Europa der Vaterländer“ in eine Union, die stärker als bisher durch die nationale Identität ihrer Mitgliedstaaten geprägt ist? Warum fällt es uns so schwer, das „Europa der Wohlfahrtsstaaten“ unter einem sozialen Narrativ zu reformieren? Es wundert auch nicht, dass die Rufe immer lauter werden, das Leitbild der „immer engeren Union“ aus den Verträgen zu streichen. Das wirft dann aber die Frage auf, ob es für ein pluralistischer, flexibler oder differenzierter gedachtes Europa¹⁰ überhaupt Sinn macht, ein Narrativ zu suchen. Anfeindungen von außen könnten die Union freilich auch stärken, sich als eine Wertegemeinschaft in der Welt zu behaupten. Sollte dann aber nicht die Verteidigungspolitik viel stärker als bisher einer „Vergemeinschaftung“ unterworfen werden? Muss die Union erst einen Krieg führen, um ein belastbares, weil identitätsbildendes Narrativ zu erhalten?

II. Konkurrierende Angebote

Wir haben sechs Blöcke vorgesehen, die deutlich machen sollen, dass wir uns nicht bloß einem Narrativ widmen, sei es, dass wir uns an das Friedensnarrativ erinnern oder ein anderes Narrativ finden, das Europa tragen könnte. Vielmehr wollen wir konkurrierende Angebote diskutieren, die trotz aller Einsicht in die Konstruktivität der Erzählung in Rechnung zu stellen haben, dass sie auch erfolgreich sein müssen.¹¹

1. Vielleicht wäre es verfrüht, den Staat oder die Nation als zentrale Imaginationsfolie zu verabschieden.¹² Das Europa der Vaterländer, von dem *Charles de Gaulle* sprach, ist mit der

⁹ Vgl. *Albrecht Koschorke*, in diesem Band. Zu den Grenzen des Erklärungsanspruchs von Legitimations- oder Rechtfertigungsnarrativen *Jörn Reinhardt*, in diesem Band. Beißende Kritik an der Inflationierung der Rede-weise von Narrativen: *Manfred Schneider*, Das närrische Narrativ, NZZ v. 8.5.2017, <https://www.nzz.ch/meinung/kommentare/gedankenlos-und-antiintellektuell-das-naerrische-narrativ-ld.1290840>.

¹⁰ Zu den unterschiedlichen Modellen *Claudio Franzius*, Flexibilisierung der Europäischen Union, Manuskript. Zum „responsiven“ Pluralismus *Lars Viellechner*, in diesem Band.

¹¹ Siehe auch *Reinhardt*, in diesem Band: Es gibt keinen Möglichkeitssinn ohne ein Mindestmaß an Wirklichkeitssinn.

¹² Immer wieder wird der Nationalstaat als Vergleichsfolie gewählt, was verkennt, dass wir seit 1957 nur noch von Mitgliedstaaten sprechen können. Es fehlt jedoch an Untersuchungen zu den grundlegenden Merkmalen des europäischen Mitgliedstaates.

Unionsbürgerschaft keineswegs überwunden. Das zeigt die Debatte über die nationale Identität, mögen die Konzeptionen auch unterschiedlich sein.¹³ Dass wir im Unionsrecht einen eigenen Anknüpfungspunkt in Art. 4 Abs. 2 EUV haben, hindert andere nicht, auf die nationale Rechtsordnung für eine unilateral verstandene Verfassungsidentität abzustellen. Das ist auch nicht nur eine deutsche Frage, wie das Beispiel Frankreich zeigt. In Zukunft dürfte entscheidend sein, inwieweit es gelingt, die nationale Identität als etwas zu begreifen, die durch die Union nicht bloß gefährdet und umgebaut, sondern auch gewahrt und geschützt wird.¹⁴

2. In der Gründerzeit wurde dem Recht eine narrative Funktion zugesprochen, etwa wenn *Walter Hallstein* darin eine geistige, kulturelle Kraft sah, dessen „Majestät“ schaffen sollte, was Blut und Eisen in Jahrhunderten nicht vermochten.¹⁵ Aber trägt das Konzept der Rechtsgemeinschaft noch heute? Zwar mag die Eindämmung der politischen Atavismen des Nationalstaates unvermindert aktuell sein, weshalb wir die Rechtsgemeinschaft nicht als Alternative, sondern als Konzept der Politik verstehen sollten.¹⁶ Aber es mehren sich Zweifel, ob sich das Konzept in der Krise bewährt.¹⁷ Jedenfalls das in Deutschland noch immer verbreitete Bemühen um eine Fernhaltung des Rechts vom Politischen ist verfehlt.¹⁸ Man sollte auch nicht vorschnell in der Krise das Ende der Rule of Law beklagen, dürfte den Unionsorganen und Mitgliedstaaten doch kaum so eindeutig, wie manchmal suggeriert wird, Rechtsbrüche vorgeworfen werden können. Zumeist lässt sich über die richtige Auslegung offener Normen streiten und überschätzen sollten wir die Determinationskraft des Rechts nicht. Auch das Unionsrecht normiert möglicherweise weniger eine Wertegemeinschaft als eine Rahmenordnung,

¹³ Dazu *Mattias Wendel*, in diesem Band.

¹⁴ Ähnlich *Bruno de Witte*, in diesem Band.

¹⁵ *Hallstein*, Die europäische Gemeinschaft, 1973, 53. Siehe zuletzt auch *Koen Lenaerts/Moritz Hartmann*, Der europäische Rechtsprechungsverbund in der Wirtschafts- und Währungsunion, JZ 2017, 321.

¹⁶ Näher *Franz C. Mayer*, Europa als Rechtsgemeinschaft, in: Schuppert/Pernice/Halter (Hrsg.), Europawissenschaft, 2005, 429 (431, 481 f.).

¹⁷ *Armin v. Bogdandy*, Die Europäische Rechtsgemeinschaft in der Krise? Herausforderungen und Perspektiven, Vortrag im Arbeitskreis „Europäisches Verfassungsrecht“ auf der Linzer Staatsrechtslehrertagung 2016, im Erscheinen. Der Erfolg von Hallsteins Rechtsgemeinschaft dürfte mit *v. Bogdandy*, in diesem Band, darin begründet liegen, das es auch legitimationstheoretisch ein genialer Begriff ist: „Er mobilisiert die Legitimationsressourcen der Rechtsidee ohne den Legitimationsbedarf des Rechtszwangs zu wecken.“

¹⁸ Es ist unbestritten, dass die Ausrufung der Rechtsgemeinschaft nicht „unpolitisch“ ist. Aber es dürfte ebenso wenig zu bestreiten sein, dass sich die Realisierung der Rechtsgemeinschaft gegenüber einer Politisierung abschirmt. Hier knüpft auch die Konstitutionalisierungskritik an, die eine „Überkonstitutionalisierung“ der Union beklagt, vgl. *Dieter Grimm*, Die Rolle der nationalen Verfassungsgerichte in der europäischen Demokratie, in: Franzius/Mayer/Neyer (Hrsg.), Grenzen der europäischen Integration, 2014, 27 (37 ff.).

die der politischen Ausfüllung bedarf. Von einer Verkenning der Geltungskraft des Rechts konnte weder in der Euro-Krise noch in der Flüchtlingskrise die Rede sein.¹⁹

3. Wie aber sieht es mit der sozialen Gerechtigkeit aus? Tatsächlich mag es vielen Menschen schlechter gehen. Doch ist dafür die Union verantwortlich? Das mag so sein, doch kommt es darauf nicht entscheidend an, denn sie wird dafür verantwortlich gemacht.²⁰ Und es fällt auf, dass wir in der Vergangenheit viel „negative“ Integration, aber wenig „positive“ Integration erhalten haben.²¹ Nun wäre es verfehlt, das Erbe des Wohlfahrtsstaates einfach auf die Union zu projizieren und zu verlängern. Auf ein Narrativ der Union als „Wohlstandsmaximierer“ dürfen wir heute wohl nicht mehr ohne weiteres setzen können. Ich habe auch Zweifel, ob die Sinnkrise der Integration darauf zurückzuführen ist, dass es mit der sozialen Dimension des Projekts nicht so gut bestellt ist.

4. Eine besondere spannende Frage ist die Frage nach der Sinnhaftigkeit des Ziels der immer engeren Union. Ist das noch ein vernünftiges Leitbild? Immerhin räumte der Europäische Rat zur Abwendung des „Brexit“ dem Vereinigten Königreich ein, von diesem vertraglichen Ziel befreit zu sein.²² Das Ziel der „ever closer union“ hat nicht nur einen normativen Überschuss, der schon lange kritisiert wird.²³ Es zeichnet auch Bilder der Union, wie das des Fahrradfahrers, der immer weiter strampeln muss, um nicht umzufallen. Der Union fällt es schwer, ein „Verweile doch, du bist so schön“ zu beherzigen. Auch der Rückbau von Kompetenzen findet in Brüssel keine offenen Ohren. Doch was kann an die Stelle der immer engeren Union treten, die mit dem Vertrag von Maastricht zur Vermeidung einer föderalen Begrifflichkeit zum Ordnungsmuster erklärt wurde?²⁴

¹⁹ Richtig *Volkmann*, Vom Ursprung und Ziel der Europäischen Union (Fn. 1), S. 63 f. Es geht mit *v. Bogdandy*, in diesem Band, darum zu verstehen, dass die spezifische Wahrnehmung der Krise am Begriff der Rechtsgemeinschaft hängt; anders *Martin Nettesheim*, in diesem Band.

²⁰ Was in der zeitgeschichtlichen Forschung dazu führt, neben einem gedachten Europa („Europe pensée“) und dem politisch gewollten Europa („Europe voulue“) auch ein alltäglich erfahrbares Europa, ein „Europe vécue“ in Bezug zu nehmen, vgl. *Hartmut Kaelble*, Identification with Europe and Politicization of the EU since the 1980s, in: Checkel/Katzenstein (Hrsg.), *European Identity*, 2009, 193 (204). Zur „vécueralen Europäisierung“ *Greiner*, Die Pluralisierung eines imaginierten Raumes – Tendenzen, Perspektiven und Herausforderungen der zeitgenössischen Europaforschung, ZSE 2016, 545.

²¹ Zu Stärkungen der sozialen Dimension der Europäischen Union *Thorsten Kingreen*, *Stephan Leibfried*, *Sonja Puntcher Riekman*, in diesem Band.

²² Europäischer Rat v. 18./19.2.2016, Schlussfolgerungen, EUCO 1/16, S. 16.

²³ Statt vieler *Rainer Wahl*, Die immer engere Union, Merkur 2017, 21.

²⁴ Die föderale Erfahrung lehrt, dass Differenzierungen eine Stärkung des Zentrums bedingen, vgl. *Sigrid Boyesen*, in diesem Band. Es dürfte heute kaum noch überzeugen, die differenzierte Integration nur als Übergangsphänomen zu betrachten, wie dies *Frank Schimmelfennig*, in diesem Band, anzunehmen scheint. Für einen Rückbau des europarechtlichen Besitzstandes *Peter M. Huber*, in diesem Band.

5. Nach unserem Dafürhalten ist davon die Frage zu trennen, inwieweit die immer wieder ausgerufene europäische Wertegemeinschaft ein Narrativ bildet.²⁵ Soll sich die normative Ordnung tatsächlich von gemeinsamen Werten leiten lassen? Warum nicht, sollte man annehmen, sind doch auch in Deutschland die Grundrechte einst als Werteordnung gefeiert worden. Ob wir aber über die Erzählung gemeinsam geteilter Werte die Türkei auf Dauer ausschließen können, dürfte auch davon abhängen, wie mit dem Voranschreiten der Globalisierung die geostrategische Rolle der Union zu beurteilen ist.²⁶ Ließe sich in Abgrenzung zu anderen Weltteilen, darunter die USA, ein Narrativ der „Selbstbehauptung in der Welt“ mit Leben füllen?

6. Es bleibt als sechstes, aber vielleicht auch schwierigstes Narrativ, das wir diskutieren wollen, die Frage nach einem demokratischen Europa.²⁷ Sind die Krisen nicht Ausdruck einer Politisierung des Integrationsprojekts? Uns ist klar, dass wir uns nicht hinter dem Recht verstecken können. Eine demokratische Union, wie auch immer sie konzipiert sein soll, setzt die Politisierung der Rechtsordnung voraus. Die Union scheint an einem unpolitischen Entscheidungsmodus zu leiden, der ihre Demokratiedefizite perpetuiert.²⁸ Das geht so weit, dass man eine Vertragsänderung heute kaum noch fordern kann, der Politik also die Wege zur Lösung der Krisen versperrt. Eben diese Statik der Verträge erschwert es der Politik andere Wege aufzuzeigen, die sich praktisch nur im Wege einer Vertragsänderung realisieren lassen. Mit anderen Worten: Die Rechtsordnung der Union begünstigt den status quo, weil politische Korrekturen am Vertragsänderungserfordernis auflaufen.²⁹

²⁵ Vgl. *Angelika Nußberger*, in diesem Band.

²⁶ Vgl. *Thomas Bagger*, in diesem Band.

²⁷ Die Beiträge von *Gertrude Lübke-Wolff* und *Claudia Weber*, in diesem Band, behandeln nur die Demokratie in den Mitgliedstaaten. Wer von europäischer Demokratie spricht, darf von der Demokratie in den Mitgliedstaaten zwar nicht schweigen, vgl. *Ulrich K. Preuß/Claudio Franzius*, *Die Zukunft der europäischen Demokratie*, 2012, 95. Aber es sollte klar sein, dass die Mitgliedstaaten allein die Ausübung europäischer Herrschaftsgewalt nicht (mehr) demokratisch legitimieren können.

²⁸ Pointiert *Antoine Vauchez*, *Europa demokratisieren*, 2016.

²⁹ Das gilt auch für den Versuch, über die nationale Verfassungsidentität ein statisches Element einzuführen, das verdeckt, dass die in Art. 79 Abs. 3 GG in Bezug genommenen Begriffe wie Menschenwürde, Demokratie oder Rechtsstaatlichkeit erheblichen Veränderungen in ihrer verfassungsrechtlichen Wahrnehmung unterliegen, vgl. *Albert Ingold*, *Die verfassungsrechtliche Identität der Bundesrepublik Deutschland*, AöR 140 (2015), 1 (21). Das BVerfG versucht der Kritik dadurch zu begegnen, indem es erklärt, Art. 79 Abs. 3 GG gewährleiste nicht den unveränderten Bestand des geltenden Rechts, sondern Strukturen und Verfahren, die den demokratischen Prozess offen halten und dabei auch die haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Parlaments sichern, vgl. BVerfGE 132, 195 (244) ESM/Fiskalvertrag.

III. Politisierungsbedarf

Ohne eine Politisierung der Entscheidungsgrundlagen dürfte es kaum weitergehen.³⁰ Freilich bleibt der Kontext zu beachten und es wäre kaum vertretbar, eine radikale Politisierung zu fordern, die mit einem agonalen Moment des Politischen die normative Ordnung der Union in Bedrängnis bringen würde. Ohne Alternativen ist eine Demokratie zwar nicht zu denken, aber es spricht nichts dafür, die Politisierungsthese im Sinne von *Carl Schmitt* oder *Chantal Mouffe* verstehen zu müssen. Dass jede stärkere Politisierung mit allem breche, was die Union zu dem gemacht habe, was sie heute ist, lässt sich so kaum sagen³¹ und es wäre auch ein Fehler, die Union als ein post-politisches Gebilde zu begreifen, wodurch unterschlagen wird, dass sich auf diese Weise keine signifikanten Unterschiede zu den häufig idealisierten Nationalstaaten benennen lassen dürften, sieht man einmal davon ab, dass sich die Ebenen so einfach nicht mehr trennen lassen.³²

Ich würde schon sagen, dass wir es mit einem Paradox zu tun haben. Auf der einen Seite haben wir eine europäische Öffentlichkeit, die sich der Themen durchaus annimmt, doch auf der anderen Seite droht die Union zu zerbrechen. Just in dem Augenblick, wo Fragen gestellt und politische Kontroversen mit Blick auf Europa ausgetragen werden, führt diese Debatte nicht zur erhofften Festigung der Einheit, sondern zu Infragestellungen der gesamten Union. Ich meine weniger die Anfeindungen von Trump, denn es ist seit längerer Zeit klar, dass die EU von einer Distanz zur USA im Sinne einer eigenen Identitätsbildung durchaus profitieren kann. Auch den Brexit wird man irgendwie in den Griff bekommen, mag es für ein politisches Gemeinwesen schon problematisch sein, wenn sich Teile abspalten.³³ Ich meine vielmehr den Rechtspopulismus, auf den wir weder in Frankreich noch in Europa eine Antwort haben.

Befreit man sich von der Suggestivkraft einer radikalen Politisierung, die sich mehr oder weniger pauschal gegen den administrativen und judikativen Entscheidungsmodus als solchen richtet, dann wird deutlich, dass es nicht um die Gegenüberstellung von Recht und Politik, sondern um die wechselseitige Inbezugnahme geht. So ist fraglich, ob sich ein post-politisches

³⁰ Siehe *Zürn*, in diesem Band. Für eine „kongeniale“ Politisierung auch v. *Bogdandy*, Raum der Hoffnung, FAZ v. 27.4.2017, 8. In der Diskussion wurde betont, dass es an Polarisierungen in der Union nicht fehlt, diese vielmehr überhandnehmen.

³¹ So aber *Volkman*, Vom Ursprung und Ziel der Europäischen Union (Fn. 1), S. 71 f.

³² Richtig spricht *Gertrude Lübbe-Wolff*, in diesem Band, von spezifischen und unspezifischen Demokratieproblemen. Letztere drängen auch in den Mitgliedstaaten auf eine Lösung.

³³ Freilich erlaubt keine Rechtsordnung der Welt einem Teil so einfach den Ausstieg wie die Austrittsklausel des Art. 50 EUV.

Europa als ein Bollwerk gegen den Populismus begreifen ließe. Viel näher liegt es, die Grundlagen des europäischen Erbes zu bewahren, indem man sie einer Politisierung und damit auch einer Abstimmung über alternative Wege zuführt. Das muss kein Kampf gegensätzlicher Interessen sein, die miteinander um Hegemonie ringen.³⁴ Aber der übergreifende Konsens, der die Union lange Zeit getragen haben mag, stand und steht einer Politisierung im Wege.

Freilich führt das zu schwierigen Fragen. Für das moderne Recht spielt die Figur des *pouvoir constituant* eine wichtige Rolle. Darin mag ein Narrativ des Rechts gesehen werden können.³⁵ Aber schon die Frage, wer eigentlich das Legitimationssubjekt der Europäischen Union sein soll, ist nicht einfach zu beantworten. Ich würde im Anschluss an *Ulrich K. Preuß*³⁶ noch immer sagen, dass es die Bürger sind, wobei sich das „Wir“ aus der zivilisatorischen Vorgang der Anerkennung des Fremden speist, der in seiner Fremdheit nicht als Feind, sondern als zu respektierender Anderer³⁷ betrachtet wird. Dann muss die heikle Frage danach, was eine Gemeinschaft ausmacht, wie sie erfunden oder konstruiert³⁸ wird, nicht auf eine wie auch immer vorgegebene Solidarität rekurrieren, sondern kann auf Austauschprozesse und Transaktionen³⁹ verweisen, über die sich eine Identität mittlerer Belastbarkeit im Vertrauen auf den Bestand dessen einstellt, was als ebenenverklammernde Verbundstruktur der Union bezeichnet wird.

IV. Konsequenzen für Recht und Politik

Es spricht vieles dafür, dass sich die Union inkrementell weiterentwickeln wird. Dabei wird zunehmend klarer, dass es weder um „mehr“ noch um „weniger“ Integration geht.⁴⁰ Vielleicht

³⁴ Vgl. *Chantal Mouffe*, Über das Politische, 2007.

³⁵ *Ulrich K. Preuß*, in diesem Band.

³⁶ *Preuß*, Das Politische im Europarecht, in: *Franzius/Mayer/Neyer* (Hrsg.), Strukturfragen der Europäischen Union, 2010, 325 (335 ff.); *ders.*, Revisiting the Rationale Behind the European Union – the Basis of European Narratives Today and Tomorrow, in: *van der Walt/Ellsworth* (Hrsg.) *Constitutional Sovereignty and Social Solidarity in Europe*, 2015, 193. Zur Figur des „Wir der Anderen“ auch *Claudio Franzius*, Das „Wir der Anderen“ in Europa. Wer ist das demokratische Subjekt in der Europäischen Union?, in: *ders./Stein* (Hrsg.), *Recht und Politik. Zum Staatsverständnis von Ulrich K. Preuß*, 2015, 171.

³⁷ Zum theoretischen Hintergrund *Jürgen Habermas*, Kampf um Anerkennung im demokratischen Rechtsstaat, in: *ders.*, *Die Einbeziehung des Anderen*, 1996, 237; *Axel Honneth*, Kampf um Anerkennung, 1992.

³⁸ Dazu näher *Bo Stråth*, Methodological and Substantive Remarks in Myth, Memory and History in the Construction of a European Community, *GLJ* 6 (2005), 255. Klassiker in diesem Zusammenhang: *Benedict Anderson*, *Imagined Communities*, 2. Aufl. 1991; *Eric Hobsbawm/Terence Ranger* (Hrsg.), *The Invention of Tradition*, 1983; *Albrecht Koschorke u.a.*, *Der fiktive Staat. Konstruktionen des politischen Körpers in der Geschichte Europas*, 2007.

³⁹ *Karl W. Deutsch*, *Political Community at the International Level*, 2. Aufl. 1970, 39 ff.

⁴⁰ Angedeutet auch bei *Jean-Marc Ayrault/Frank-Walter Steinmeier*, Ein starkes Europa in einer unsicheren Welt (27.6.2016), <https://www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/736264/publication-File/217587/160624-BM-AM-FRA-DL.pdf>.

müsste der Begriff „Integration“ zugunsten anderer Begriffe aufgegeben werden. Vorgeschlagen wird, vom europäischen Rechtsraum zu sprechen, was ich zur Vermeidung der Vorstellung eindimensionaler Vorgänge begrüßen würde.⁴¹ Schließlich muss bedacht werden, dass ein europäisches Narrativ nicht nur deutsche Interessen, Sorgen und Sehnsüchte bedienen darf. Ein gemeinsames Narrativ für alle Europäer zu finden, fällt aufgrund der gewachsenen Heterogenität schwer. Das könnte dazu führen, dass wir gezwungen werden, unsere Suche darauf zu fokussieren, wie sich eine Flexibilisierung, die mit dem Konzept des Europas der verschiedenen Geschwindigkeiten auch Eingang in die politische Agenda gefunden hat, in Erzählungen und Einrahmungen, aber auch Infragestellungen des geltenden Rechts niederschlagen könnte.

Mag unter den frühen Föderalisten auch der Staatswerdungsprozess der Europäischen Union für denkbar gehalten worden sein, so fehlt es der Union in ihrer Selbstbeschreibung doch an einer sozialen Körperschaft, die sich trotz aller Symbolik wie der Staat erzählen und verewigen ließe. Das macht die Union nicht instabil und der Verzicht auf den Begriff der politischen Gemeinschaft erzwingt noch nicht ihre Beschreibung als Netzwerk.⁴² Aber das Autorenkollektiv um *Albrecht Koschorke* stellt die richtigen Fragen.⁴³ „Was heißt es, sich inmitten von unabgeschlossenen, hybriden Strukturen statt in korporativen Zugehörigkeiten (...) zu imaginieren? Welche Konsequenzen ergeben sich daraus für die Definition und das Selbstverständnis von sozialen Akteuren und kollektiven Subjekten, die das Herzstück und ständiger Verhandlungsgegenstand der Fiktion des sozialen Körpers waren? Wie ist unter solchen Umständen politische Repräsentation möglich? Und was bedeutet es schließlich in anthropologischer Hinsicht, wenn menschliche Individuen sich nicht mehr in Modellen eines fest umrissenen, sich identitär abgrenzenden (...) Kollektivkörpers spiegeln, sondern, um nur ein Beispiel zu nennen, im nervösen System weltweit verflochtener Finanzströme und ihrer Regulative?“

Jedenfalls sollte das zu malende Bild zeigen, dass wir es uns mit den Projektionen auf die Union nicht zu einfach machen sollten. Wie aber soll es weiter gehen? Welche Konsequenzen ergeben sich für Recht und Politik? Das Ziel dieser Tagung ist sehr viel bescheidener. Wir wollen lediglich darauf aufmerksam machen, dass die Überzeugungskraft normativer Ordnungen

⁴¹ Dazu *Armin v. Bogdandy*, *The Transformation of European Law: The Reformed Concept and its Quest for Comparison*, MPIL Research Paper Series Nr. 2016-14, 11 ff.

⁴² Siehe aber *Karl-Heinz Ladeur*, *Europa kann nur als Netzwerk, nicht als „Superstaat“ gedacht werden*, in: *Franzius/Mayer/Neyer* (Hrsg.), *Strukturfragen der Europäischen Union*, 2010, 119.

⁴³ *Koschorke u.a.*, *Der fiktive Staat* (Fn. 38) S. 386.

zu einem guten Teil davon abhängt, inwieweit sie von einem Narrativ getragen wird.⁴⁴ Mag uns die Forschung auch einiges zu den großen Erzählungen staatlicher Ordnungen sagen können, so fehlt es doch an Untersuchungen zur Narration eines überstaatlichen Gebildes wie der Union, die mit den Worten des Bundesverfassungsgerichts „überföderalisiert“⁴⁵ sein mag, aber doch so etwas braucht wie ein von uns vielen im Streit gemeinsam getragenes Narrativ.

⁴⁴ Zur Bedeutung des Friedensnarrativs *Peter M. Huber*, in diesem Band.

⁴⁵ BVerfGE 123, 267 (377) Lissabon.