

## 8. Die Europäische Union zwischen Verfassungspatriotismus und Volkssouveränität: das deutsche Dilemma

Die europapolitische Debatte innerhalb der deutschen Intellektuellenlandschaft wurde in den letzten Jahren insbesondere durch die Diskussion über eine europäische Verfassung bestimmt. Es kommt darin die Prägung der Debatte durch das juristische Denken in der deutschen kodifikationsrechtlichen Tradition unmittelbar zum Ausdruck. Die unterschiedlichen Positionen in dieser Diskussion lassen sich auf zwei Polen verorten: Skeptiker versus Optimisten. Unter den Verfassungsskeptikern finden sich hauptsächlich Verfassungsrechtler, während unter den Fürsprechern einer europäischen Verfassung prominente Geistes- und Sozialwissenschaftler wie Jürgen Habermas vertreten sind. Die Skeptiker stehen in der Tradition des Hegelschen Denkens, nach dessen demokratisch gewendeter Gestalt jede Rechtsordnung der demokratischen Legitimation bedarf. Für die Skeptiker ist das auf absehbare Zeit nur dort möglich, wo Volkssouveränität tatsächlich und nicht nur formell ausgeübt werden kann. Das ist für sie die nationalstaatliche Ebene im europäischen Mehrebenensystem. Die Optimisten stehen in der Tradition des Kritischen Denkens, nach dem das Recht selbst eine Rechtsgemeinschaft jenseits partikularer traditioneller Bindungen konstituiert, aus der letztlich auch eine postnationale Gemeinschaft europäischer Bürger hervorzunehmen ist.

### 8.1 Die institutionelle Konstruktion Europas

Lange bevor sich die Europäische Union dazu entschloss, einen Konvent zur Ausarbeitung eines Vertrages über eine Verfassung für Europa einzuberufen, der den EG-Vertrag und den EU-Vertrag zugunsten einer einheitlichen Struktur der EU ablösen sollte, führten Dieter Grimm und Jürgen Habermas eine Debatte über die Notwendigkeit einer europäischen

Verfassung, die richtungsweisend für die intellektuelle Anschlusskommunikation in Deutschland war. Aus diesem Grund werden die Beiträge von Grimm und Habermas etwas ausführlicher dargestellt, da sie bereits wesentliche Argumente anderer Autoren enthalten, auf die im weiteren Verlauf nur kurz eingegangen wird. Die Debatte wird durch einen zentralen Gegensatz bestimmt, durch den Gegensatz zwischen einem geschlossenen, dem Nationalstaat verhafteten und einem offenen, der supranationalen Erweiterung zugewandten Modell der demokratischen Legitimation des Rechts (vgl. Diedrichs und Wessels 2005; Jopp und Matl 2005).

Grimms juristische Prägung als Verfassungsrechtler wird deutlich, wenn er in seinem Aufsatz »Braucht Europa eine Verfassung« (Grimm 1995) die beiden widerstreitenden Argumente bezüglich einer Europäischen Verfassung ausschließlich juristisch begreift. Folglich kann es aus der juristischen Perspektive nur zwei Auffassungen geben. Auf der einen Seite steht die Auffassung, eine Verfassung sei unnötig, da die vorhandenen EG/EU-Verträge bereits als höheres Recht die Handlungsspielräume der Nationalstaaten begrenzen und somit als Quasi-Verfassung wirken. Auf der anderen Seite steht die Auffassung, eine Verfassung sei nur dann nötig, wenn man behauptet, dass die Verträge unzureichend sind und deswegen durch eine Verfassung ersetzt werden müssten. Falls die Verträge wie eine Verfassung wirken, muss ermittelt werden, was Europa fehlt und ob dieser Mangel überhaupt beseitigt werden kann, beziehungsweise beseitigt werden soll. Falls die Verträge keine Verfassung darstellen, muss dargelegt werden, worin sich eine Verfassung inhaltlich von den Verträgen unterscheiden würde.

Durch völkerrechtliche Verträge wurden der EU faktisch Hoheitsrechte übertragen, wodurch sie handlungsregulierend bzw. handlungsleitend in die Rechtsordnungen der Nationalstaaten eingreifen kann. Ihre innerstaatliche Wirkung ist demnach insbesondere in den Politikbereichen, die in ihren Kompetenzbereich fallen, durchaus mit der eines Souveräns zu vergleichen. Die eingeschränkte supranationale Souveränität der EU ist dagegen insbesondere am intergouvernementalen Charakter der europäischen Außen- und Sicherheitspolitik zu erkennen. Das von Grimm bei einer Europäischen Verfassung identifizierte Hauptproblem ist die Ablösung der Verfassung vom Staat. Dass mit dieser Ablösung eine fehlende Rückbindung der EU an übergeordnetes Recht einhergeht, kann Grimm nicht erkennen. Seines Erachtens existiert die EU, »mangels eines vorgängigen sozialen Substrats, überhaupt nur als Rechtsgemeinschaft« (Grimm 1995:

585). Diese ist an das primäre Gemeinschaftsrecht gebunden, das zwar nicht in einer Verfassung, aber doch in den Verträgen niedergelegt ist. Schließlich konstituiert das Recht die Gemeinschaft, setzt ihr übergeordnete Ziele, richtet die Organe ein, nimmt Kompetenzzuweisungen vor und ordnet das Verfahren. Die bestehenden Verträge sind also für Grimm bereits ein funktionales Äquivalent zu einer europäischen Verfassung, wengleich er erkennt, dass durch die Abwesenheit von Grundrechten grundlegende Verfassungsprinzipien wie Gleichheit und Freiheit nicht adäquat repräsentiert sind.

Es ist insbesondere der Verfassungsbegriff, der nach Grimm Probleme aufwirft. Eine europäische Verfassung ginge nicht auf ein europäisches Staatsvolk zurück, sondern hätte allenfalls den Charakter eines völkerrechtlichen Vertrages (Grimm 2005). Die Entscheidungskriterien über diese Verfassung sind nicht einem abstrakten Gemeinwohl geschuldet, sondern sind nationalstaatlich verhaftet. Diese fehlende demokratische Legitimität bringt in dem Sinne ein Demokratiedilemma zum Ausdruck, dass auf nationalstaatlicher Ebene zwar Demokratie existiert, gleichzeitig allerdings Regulierungskompetenzen entschwinden, während auf EU-Ebene die Kompetenzen immer mehr anwachsen, ohne jedoch demokratisch legitimiert zu sein. Hoffnungen, durch die Erweiterung der Kompetenzen des Europäischen Parlaments die EU zu demokratisieren, zerstreut Grimm durch den Hinweis, dass Demokratie neben dem Parlamentarismus noch andere Elemente, wie zum Beispiel Massenmedien und eine europäische Öffentlichkeit, benötigt (Grimm 1995, 2004). Insbesondere hinsichtlich der Frage der Herausbildung einer europäischen Öffentlichkeit identifiziert Grimm eine Diskrepanz zwischen einer europäisierten Elite und der nicht-europäisierten Basis. Die aufgrund einer fehlenden gemeinsamen Sprache immer noch nationalen Rezeptionskontexte europäischer Entscheidungen verhindern die Herausbildung einer europäischen Öffentlichkeit. Weil eine solche gemeinsame Öffentlichkeit fehlt, ist nach Grimm die Entwicklung einer kollektiven europäischen Identität nicht möglich. Diese sei allerdings wünschenswert, um die gewaltlose Lösung von Interessenkonflikten zu gewährleisten. Da diese strukturellen Probleme nicht kurzfristig gelöst, ja schon gar nicht ihre Lösung erzwungen werden kann, ist per definitionem Demokratie auf europäischer Ebene nicht vorhanden und somit keine Verfassung als höhere Ordnung möglich. Er plädiert deshalb anstelle einer Verfassung für einen Kernvertrag, der detaillierte Ausführungen einfach weglässt und somit ein nötiges Maß an Symbolik bietet. So könnte man

gesellschaftlichen Entwicklungen zwar institutionell vorgreifen, würde aber gleichzeitig grundlegende Prinzipien wie die begrenzte Einzelermächtigung durch die Mitgliedstaaten nicht durch die Kompetenz-Kompetenz der Europäischen Union verletzen (vgl. Hurrelmann 2005: 15–20). Die EU hätte die Kompetenz, sich die Kompetenzen und die Mittel selbst zuzuweisen, und das Gemeinschaftsrecht wäre nicht mehr Folge des erteilten Anwendungsbefehls der Mitgliedstaaten, sondern Folge des Verfassungsauftrags.

Diese 1995 publizierten Ausführungen von Dieter Grimm sind konsistent mit seiner späteren Beurteilung der tatsächlichen Ausarbeitung eines europäischen Verfassungsvertrags. Grimm unterstreicht nachdrücklich, dass es nicht um eine Verfassung im eigentlichen Sinne geht, sondern um einen Verfassungsvertrag, da sich die EU die Kompetenzen nicht selbst nehmen darf, sondern von den Mitgliedstaaten nach den nationalen Regelungen übertragen bekommt. Da die bereits genannten strukturellen Defizite der EU auch mittels Verträgen nicht beseitigt werden können, muss aus seiner Sicht die funktionale Hoffnung, die mit der Ausarbeitung des Verfassungsvertrages verbunden ist, enttäuscht werden: Der Verfassungsvertrag kann nach seiner Auffassung nicht den Kristallisationspunkt für eine europäische Identität darstellen und integrationsfördernd wirken.

In den Augen Grimms fehlt dem europäischen Verfassungsvertrag ein Constitutional Moment sowie der breite Rückhalt in der Bevölkerung, um nachhaltig integrierend wirken zu können. Die Erweiterung als vermeintlicher Constitutional Moment wird eher mit Sorge als mit Euphorie betrachtet, und anstelle einer durch die Bürger selbst gegebenen Ordnung, stünde ein Verfassungsvertrag, dessen Zustandekommen man als »gubernativ, administrativ und judikativ« (Grimm 2005) bezeichnen müsste. Als weitere Probleme identifiziert er die zur Selbstverständlichkeit gewordene Realität des Friedens innerhalb der Europäischen Union und die Schwierigkeit, sich auf genuin europäische Werte rückbesinnen zu können. Weil Europa seine Werte vor allem mit den USA teilt, kommt Grimm zu dem Schluss, dass es ein Widerspruch in sich selbst wäre, sich wie Habermas auf einer nicht exklusiven europäischen Wertebasis zu definieren und gleichzeitig die europäische Identität als Alternative zur transatlantischen Partnerschaft zu begreifen. Seine skeptische Haltung zu einer europäischen Verfassung gipfelt in dem Zweifel, ob die Nationalstaaten mit Hilfe der supranationalen Europäischen Union die durch Globalisierung verloren gegangenen Handlungsspielräume wiedergewinnen können. Trotz Grimms grundsätzli-