

Verfassung im Nationalstaat: Von der Gesamtordnung zur europäischen Teilordnung?

Gliederung und Thesen

I. Hinführung

1. Weichenstellung I: Konkretisierungen des Themas

a) Auf der Suche nach einer dem Gegenstand angemessenen Semantik

[1] Für die Einheit der Differenz von mitgliedstaatlichem Verfassungsrecht und europäischem Primärrecht hat die Rechtswissenschaft bislang keine gleichermaßen eingängige und passgenaue Semantik ausgebildet.

b) Verlust eines distinkten Verfassungsbegriffs

[2] Im Verfassungsrecht der Mitgliedstaaten verdichten sich verschiedene Strategien der politisch-kulturellen Konflikteinhegungen, divergente historische Tiefenimprägungen, abweichende politische Theorietraditionen und eine unterschiedliche Wertschätzung von Dogmatik. Zudem ist der Rechtswissenschaft ein distinkter Verfassungsbegriff abhanden gekommen.

[3] Um überhaupt noch sinnvoll von „Verfassung“ und „Verfassungsrecht“ sprechen zu können, müssen wir die Begriffe kontextualisieren und re-spezifizieren. Im Kontext unserer Tagung sind dann die Verfassungen *der* Mitgliedstaaten *in* der Europäischen Union Gegenstand des Vortrags.

[4] Den weiteren Ausführungen wird ein typisierter Verfassungsbegriff zugrunde gelegt (Legitimations-, Begrenzungs- und Organisationsfunktion für Hoheitsgewalt, Vorrang, keine heteronome Begründung, hoher Generalisierungsgrad, Gerechtigkeitsreserve).

c) „Von der Gesamtordnung zur europäischen Teilordnung?“

[5] Die Themenstellung beruht auf der unhinterfragten, aber doch fragwürdigen Prämisse, dass die Mitgliedstaaten der Union ein kohärentes, in sich geschlossenes und vergleichbar funktionierendes „Ordnungskonzept“ kennen bzw. kannten, das als „Gesamtordnung“ in seinen materiellen Gehalten, seinen normativen Funktionen und seinen politischen Wirkungen über den in These [4] eingeführten typisierten Verfassungsbegriff hinausweist.

[6] Üblicherweise wird in der deutschen Staatsrechtslehre unter der Leitfrage „Von der bisherigen Gesamt- zur bloßen Teilverfassung?“ darüber nachgedacht, welche Rolle dem Verfassungsrecht (noch) zukommt, wenn Verfassungsstaaten eine politische Union zur Organisation öffentlicher Machtausübung gründen und sich in ihr einbinden. In der Kurzformel bündeln sich ganz verschiedene Problemstellungen.

2. Weichenstellung II: Methodische Herausforderungen durch die rechtswissenschaftliche Produktion von Sinnüberschuss

a) Von der Gesamt- zur Teilordnung: Fortschritts- oder Verfallsgeschichte?

[7] „Von ... zu“-Fragen legen nahe, Antworten in einer Fortschritts- oder einer Verfallsgeschichte zu finden. Beide Deutungen finden sich in den Debatten um den Wandel nationalen Verfassungsrechts im Prozess der europäischen Integration. Doch linearen Fortschritts- und Verfallsgeschichten ist zu misstrauen.

b) Der deutsche Europadiskurs als Fortsetzung bundesdeutscher Ideendiskurse

[8] Der Europadiskurs in Deutschland bedient sich wesentlich des ideenpolitischen Arsenal der Bundesrepublik vor 1989, setzt also einen nationalstaatlichen Diskurs fort. Auch der Europadiskurs in den anderen Mitgliedstaaten wird durch die jeweilige politische Ideengeschichte geprägt.

c) Methodische Konsequenzen

[9] Wenn rechtswissenschaftliche Beobachtungen der europäischen Integration politische Sinnstiftung bezwecken oder als Nebenfolge bewirken, jedenfalls aber eine im Nationalstaat geprägte ideenpoliti-

sche Prägung erfahren, und zugleich die Vielfältigkeit des europäischen Verfassungsraums abzubilden ist, stellen sich für eine Beobachtung 2. Ordnung eigene methodische Herausforderungen. Abhilfe verspricht der Rückgriff auf „Supplementtheorien“ (G. Teubner).

II. Souveränitätstheoretische Perspektive: Von der Gesamt- zur Teilordnung?

1. *Souveränität – geteilt, erledigt, virulent?*

[10] Die Souveränitätsfrage ist durch die europäische Integration nicht erledigt. Sie bleibt politisch virulent und dient als verfassungsdogmatisches Argument.

2. *Bezugsprobleme und Bezeichnetes*

[11] Der Souveränitätsdiskurs leidet darunter, dass Bedeutungsschichten mitgeschleppt werden, deren Bezugsprobleme sich erledigt haben. Souveränität im Kontext der europäischen Integration markiert den Grenzbereich irreversibler Kompetenzübertragung.

3. *(Ir)Reversibilität der mitgliedstaatlichen Selbstbindung*

[12] Jeder Mitgliedstaat kann sich den Integrationswirkungen durch Austritt entziehen. Die Kompetenzverteilungskompetenz zwischen Union und Mitgliedstaaten liegt bei den Mitgliedstaaten. Da jedes Unionsmitglied ein Vetorecht hat, ist die Wahrnehmung dieser Kompetenz nur durch alle Mitgliedstaaten gemeinsam möglich. Nur in diesem Sinne sind die Mitgliedstaaten souverän und in diesem Sinne sind nur die Mitgliedstaaten souverän.

[13] Die Ausübung dieser mitgliedstaatlichen Souveränität wird wesentlich im Primärrecht geregelt. So gesehen bildet das nationale Verfassungsrecht nur noch eine Teilordnung mitgliedstaatlicher Souveränitätsausübung im Prozess der europäischen Integration.

[14] Zugleich kann das nationale Verfassungsrecht eine Souveränitätsgarantie in der Hinterhand bilden, die das Primärrecht insgesamt unter einen qualifizierten Verfassungsvorbehalt stellt. In dieser Rückfallposition wandelt sich das nationale Verfassungsrecht souveränitätstheoretisch betrachtet von der Teil- zur Letztordnung.

III. Demokratietheoretische Perspektive: Von der Gesamt- zur Teilordnung?

1. *Europäische Legitimationsstruktur zwischen Primärrecht und mitgliedstaatlichem Verfassungsrecht*

[15] Für die demokratische Legitimation der im Nationalstaat ausgeübten öffentlichen Gewalt bildet das mitgliedstaatliche Verfassungsrecht nur eine Teilordnung.

2. *Demokratietheoretisch informiertes Unbehagen und mögliche Reaktionen*

[16] Das auf verfassungs- und primärrechtlicher Ebene verteilte europäische Legitimationsregime weckt immer wieder Unbehagen. In der Folge gerät auch in den Blick, ob das legitimatorische Zusammenspiel von Verfassungsrecht und Europarecht verändert werden muss.

[17] Die Europäische Union kennt kein Demokratiedefizit, sondern ein Demokratiedilemma.

IV. Föderalismustheoretische Perspektive: Von der Gesamt- zur Teilordnung?

[18] Nicht jedes föderale Gebilde drängt dazu, sich zum unitarisierten Bundesstaat fortzuentwickeln.

[19] Die Verfassung der Glieder einer Föderation sind föderalismustheoretisch betrachtet „Teilordnungen“.

[20] Europäische Politikverflechtung bedingt Exekutivföderalismus. Exekutivföderalismus bedingt Konkordanzdemokratie. Die soziokulturelle Vielfalt der Union prägt ihre eigengeartete föderale Form – bis hin zu den Stimmgewichtungen im Rat und im Europaparlament.

[21] Aus föderalismustheoretischer Perspektive ist Skepsis gegenüber Forderungen angebracht, den Exekutivföderalismus gegenwärtig durch ein Westminster-Modell oder durch ein Bundestags-/Bundesratsmodell zu ersetzen. Die politische Inklusion heterogener Interessen und Mentalitäten in der Union könnte Schaden nehmen.

V. Kulturtheoretische Perspektive: Von der Gesamt- zur Teilordnung?

[22] Demokratie setzt kein kulturell-ethnisch homogenes Staatsvolk voraus. Aber Demokratie im anspruchsvollen Sinne meint mehr als ein Ensemble von politischen Grund- und Organrechten und mehr als individuelle Betroffenenpartizipation. Wie intensiv die demokratische „Kommunikations-, Erfahrungs- und Erinnerungsgemeinschaft“ (P. Graf Kielmansegg) sein muss lässt sich demokratietheoretisch nicht griffig fassen.

[23] Die Kulturtheorie hilft mit drei Erkenntnissen aus:

- Je größer die Opfer sind, die demokratische Politik Bürgern abverlangt, desto wichtiger werden dichtere kollektive Identitäten.

- Der Nationalstaat hat in seiner Entwicklung als Verfassungsstaat starke Identitäten ausgebildet.

- Die europäische Integration hat diese transformiert, aber nicht ersetzt. Europäische „Solidarität unter Fremden“ (J. Habermas) zehrt von den fragmentierten Identitätsressourcen des Nationalstaates.

[24] Das „Erfinden von Traditionen“ lässt sich nicht beliebig in das 21. Jahrhundert übertragen. Gesellschaftsstruktur und kulturelle Semantik können über längere Zeit inkongruent bleiben. Politische Bedeutung der Union und Kollektivbewusstsein der Europäer können auseinanderfallen.

[25] Das Zeitalter epischer Erzählformen ist vorbei, die Erzählform der Gegenwart, in der wir uns in Europa und als Europäer selbst erklären, ist die Episode (A. Koschorke).

[26] Verfassungen der Nationalstaaten bilden identitätspolitische Ordnungen in so hohem Maße ab, dass der Begriff „Teilordnung“ dafür deplatziert wirkt.

[27] Demokratietheoretisch lässt sich aus der föderalismus- und kulturtheoretischen Perspektive lernen, die Legitimationsstrukturen Europas vorzugsweise inkrementell-evolutionär weiterzuentwickeln.

VI. Freiheitstheoretische Perspektive: Von der Gesamt- zur Teilordnung?

1. Freiheitsschutz in Teilverfassungen

[28] In freiheitstheoretischer Perspektive erscheinen die Verfassungen der Mitgliedstaaten profiliert als Teilordnungen. Dann ist über die komplexen Verwebungen von staatlichem, unionalem und konventionsrechtlichem Grundrechtsschutz sowie über Gemeinsamkeiten und Unterschiede im Modus der Verrechtlichung von Politik durch Verfassungsrecht und Primärrecht zu sprechen.

2. Kohärenzlücken im institutionellen Grundrechtsschutz

[29] Die grundrechtlichen Teilordnungen lassen sich nicht nach Adressaten systematisieren. Neben der Union sind auch die Mitgliedstaaten in bestimmten Fallkonstellationen an unionale Grundrechte gebunden.

[30] Ein überlagernder bzw. konkurrierender Grundrechtsschutz wirkt sich nicht automatisch positiv auf die Freiheitsbilanz der Bürgerinnen und Bürger aus. Rechtsprechungskonkurrenz zwischen EuGH und mitgliedstaatlichen Verfassungsgerichten mag faktisch wie eine inner-judikative Gewaltenteilung wirken, doch sie droht auch Rechtssicherheitsverluste mit sich zu bringen. Politische und institutionelle Rücksichtnahmen dienen als praktischer Koordinationsmechanismus, doch freiheitstheoretisch bleiben Leerstellen, wenn die Bürgerinnen und Bürger auf den guten Willen konkurrierender Höchstgerichte vertrauen müssen.

VII. Ausblick

[31] Die Rechtswissenschaft ist als anwendungsorientierte Wissenschaft in die Konfliktgeschichten ihrer Begriffe verstrickt. Begriffe wie der „Staatenverbund“ oder der „Verfassungsverbund“ waren in den letzten zwei Dekaden auch deshalb so erfolgreich, weil sie verfassungs- und europapolitisch imprägniert sind. Sie markieren wissenschaftssoziologisch betrachtet konkurrierende Denk- und Überzeugungsgemeinschaften, die Institutionenkonflikte fortsetzen (oder vorwegnehmen).

[32] Die Rechtswissenschaft hat auch zur Aufgabe, sich immer wieder neue Distanzen zur eigenen Vorgeschichte zu erarbeiten und aus dem langen Schatten herkömmlicher Konfliktkonstellationen herauszutreten.

[33] Für unsere Fragestellung „Verfassung im Nationalstaat: Von der Gesamtordnung zur europäischen Teilordnung?“ bedeutet Distanzgewinn, falsche Alternativen zu vermeiden. Als holistisches Konzept verstanden zeichnet sich das Gesamt-/Teilordnungsschema durch starke implizite Normativitäten aus. Die Unterscheidung zwischen dem Ganzen und seinen Teilen bringt verfassungstheoretisch nur dann einen Erkenntnisgewinn, wenn sie auf die europäische Integration als Analyseschema mit Binnendifferenzierungen angewandt wird. So kann sie dazu beitragen, ein unretuschiertes Bild von der zerklüfteten

Gegenwartslage der Integration zu erzeugen. Mehr muss und mehr kann die Wissenschaft vom öffentlichen Recht redlicherweise nicht leisten.