

Niels Petersen:

Europäische Verfassung und europäische Legitimität

Ein Beitrag zum kontraktualistischen Argument in der Verfassungstheorie

Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Band 64 (2004), Heft 2, S. 429–466

Niels Petersen vom Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht befasst sich in seinem umfangreichen und tiefgehenden Beitrag mit dem Begriff „Verfassung“ und mit der Frage, inwieweit dieser auf die Gründungsverträge und deren Ergänzungen einschließlich Unionsvertrag anwend- und übertragbar ist. Er unterscheidet dabei sorgfältig zwischen dem wissenschaftlichen und dem politischen Verfassungsbegriff.

Politisch war die Anwendung des Begriffs Verfassung auf das Primärrecht der Europäischen Union lange Zeit heftig umstritten, da mit seiner Verwendung möglicherweise das Bestehen eines staatsähnlichen Charakters der EU suggeriert werden könnte. Folgerichtig haben die Befürworter der „Staatlichkeit“ den Begriff auch konsequent schon seit Jahren verwendet. Forderungen nach einer europäischen Verfassung erhoben Parlamentarier des Europäischen Parlaments seit Jahrzehnten. Auch der Rezensent hat sich schon 1990 in dem Aufsatz „Europa braucht eine Verfassung“, Wien 1990, damit auseinandergesetzt. Mit der berühmten Rede Giscard d'Estaings vor dem Europäischen Parlament anlässlich der Vorstellung des Konventsentwurfs im September 2003 setzte sich die politische Verwendung wohl endgültig durch. Anlässlich der feierlichen Unterzeichnung vor wenigen Wochen am 29. Oktober 2004 konnte keine den Begriff ablehnende Stimme mehr vernommen werden.

Davon unterscheidet Petersen zu Recht die noch immer kontroverse wissenschaftliche Diskussion über die Verfassungsqualität dessen, was die Bezeichnung „Verfassung der Europäischen Union“ trägt.

Die Kontroverse geht dabei nicht in erster Linie von der vorhandenen oder nicht vorhandenen

Staatsqualität der EU aus, sondern von unterschiedlichen Auffassungen über Funktion und Qualität von Verfassungen überhaupt. Weitgehende Übereinstimmung herrscht noch in einer Bezugnahme auf die Figur des Gesellschaftsvertrags bei der Bestimmung des Verfassungsbegriffs, auch wenn die kontraktualistische Erklärung empirisch in den seltensten Fällen nachweisbar ist und dann als Fiktion herhalten muss. Petersen verweist – wohl nicht nur wegen des Gedenkjahres – zutreffend auf Kant („Der Akt, wodurch sich das Volk selbst zu einem Staat konstituiert, eigentlich aber nur die Idee desselben, nach der die Rechtmäßigkeit desselben allein gedacht werden kann, ist der ursprüngliche Kontrakt ...“).

Während bei zahlreichen staatlichen Verfassungen in der Tat mit einer Fiktion gearbeitet werden muss, ist die vertragliche Begründung im Falle der supranationalen Organisation Europäische Union eindeutig erwiesen und empirisch beweisbar. Sowohl die drei ursprünglichen Gemeinschaften (Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl, Europäische Wirtschaftsgemeinschaft sowie Europäische Atomgemeinschaft) als auch die Union selbst sind Schöpfungen mittels (völkerrechtlichen) Vertrags. Hier wird dann oft der Einwand erhoben, gerade wegen dieser völkerrechtlichen Legitimation, die eine bloß abgeleitete sei, fehle die Verfassungsfähigkeit der Union. Dieser Einwand übersehe allerdings, dass auch der Staat ein Produkt des Rechtes ist und folglich kein qualitativer Unterschied zwischen Staat und supranationaler Organisation besteht, folgert Petersen. Er führt zutreffend aus, dass nicht nur „das Unionsrecht Geltung nicht aus sich selbst heraus beanspruchen kann“, sondern auch „nationale Verfassungen ihren Geltungsgrund nicht in sich tragen“. Auch diese bedürften eines externen Referenzsystems, „eines Rekurses auf die Rechtstheorie“.

Mit dem Einbeziehen der legitimationsbegründenden Funktion wird eine weitere Dimension in der Verfassungsdiskussion eröffnet. Wie Petersen zurecht anführt, wird aber im Falle der Europäischen Union im Umweg über die Verfassungsfähigkeit vielfach eine versteckte Debatte über die Legitimität der EU geführt und aus dem vordergründigen Fehlen eines einheitlichen Staatsvolks und eines Gründungsmythos auch die Legitimität

verneint. Völlig fehl geht die Argumentation von Ulrich Haltern, der die Möglichkeit einer rationalen Begründung von Legitimität bestreitet und stattdessen das Bestehen symbolischer Integrationsfaktoren fordert. Da es der EU aber an einem „Gründungsmythos“ fehle, „seien ihre Gründungsverträge, wie immer man sie bezeichnen möge, nicht als Verfassung zu bezeichnen“. Spätestens seit dem Zeitalter der Aufklärung ist für archaische Mythen im staatsrechtlichen Denken aber kein Platz mehr. Die rationale Komponente in Form der Vertragstheorie stellt eine ausreichende (und zunehmend die allein ausreichende) Komponente dar. Haltern überschätzt die Bedeutung der emotionalen Komponente und deren Einfluss auf die Gesellschaft auch im Zusammenhang mit den Begriffen Loyalität und Gesetzestreue in der Rechtsbefolgung außerordentlich. Rein rationale Argumente (Kosten-Nutzen-Aspekte) veranlassen den Bürger des modernen Staates deutlich stärker zu Loyalität und Gesetzesbefolgung als nebulöse Gründungsmythen.

Gewiss führt mangelndes Wir-Gefühl und das weitgehende Fehlen von Symbolik im Bereich der Europäischen Integration zu mangelnder Identifikation der Unionsbürger mit der Union, doch kann diese in vielen Bereichen (vor allem in jenen der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik, die im Bewusstsein der Bevölkerung noch sehr stark emotional behaftet sind – man denke nur an die Auswüchse der Souveränitätsdebatte) das Erfordernis rationaler Entscheidungen und Strukturen keinesfalls ersetzen. Auf keinen Fall führte dieses Fehlen von Symbolik zu einem Mangel an Legitimität. Zu Recht weist Petersen darauf hin, dass Halterns Hypothese jeglicher empirischen Begründung entbehre.

Wenn als Merkmale einer Verfassung im formellen Sinne deren Vorrang, deren erschwerte Abänderbarkeit und die Existenz einer einheitlichen Verfassungsurkunde gefordert werden, so würden manche staatlichen Verfassungen, die zweifellos solche sind und auch als solche anerkannt werden – man denke an die Verfassungslage im Vereinigten Königreich –, dem nicht entsprechen, sehr wohl aber die Europäische Verfassung, ganz abgesehen davon, dass es nicht so sehr auf die Erfüllung dieser drei Formalvoraussetzungen, sondern auf die Funk-

tion einer Verfassung als gleichzeitig herrschaftsbegründende wie herrschaftsbegrenzende Ordnung ankommt, womit auch schon die wesentlichen Kriterien für das Vorliegen einer Verfassung im materiellen Sinn genannt sind.

Petersen setzt sich daher auch breit mit der Frage nach einer Legitimität qua Verfassungsinhalt auseinander. Er verwendet dabei moderne sozialwissenschaftliche Begriffe wie Input-Legitimation und Output-Legitimation, die manchem traditionellen Staatsrechtler noch Kopfschmerzen bereiten, die aber analytisch-begriffsmäßig genau den Kern der Sache treffen und zudem der gängigen Begriffswelt der Sozialwissenschaften jenseits der Rechtswissenschaften entsprechen und folglich mit den anderen sozialwissenschaftlichen Disziplinen kompatibel sind. Althergebracht könnte Input-Legitimation auch mit „Herrschaft durch das Volk“ und alle damit zusammenhängenden Fragen und Output-Legitimation mit „Herrschaft für das Volk“ und alle damit zusammenhängenden Fragen bezeichnet werden.

Petersen bringt hier einen hochinteressanten Aspekt ein: Legitimation supranationaler Organe ist schon daraus ableitbar, dass die öffentliche Gewalt durch Integration in Zeiten des Verlustes durch Globalisierung an Handlungsfähigkeit zurückgewinnt.

Resümierend – so Petersen, und der Rezensent schließt sich dieser Meinung gerne an – fällt es einem „entzauberten Verfassungsverständnis“ schwer, dem primären Unionsrecht den Verfassungscharakter abzusprechen.

Rudolf Logothetti