

"Europäische Verfassung und europäisches Volk" in Frankfurter Allgemeine Zeitung
(24. November 2004)

Quelle: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 24.11.2004, Frankfurt a.M.

Urheberrecht: (c) Frankfurter Allgemeine Zeitung

All rights reserved. Provided by Frankfurter Allgemeine archiv.

URL:

[http://www.cvce.eu/obj/"europaische_verfassung_und_europaisches_volk"_in_frankfurter_allgemeine_zeitung_24_november_2004-de-3f307f9b-e97c-4d4e-a12b-a2d063101999.html](http://www.cvce.eu/obj/)

Publication date: 18/09/2012

Europäische Verfassung und europäisches Volk

Von Dr. Thomas Schmitz

Seit der Regierungskonferenz im Juni ist der Weg zur ersten europäischen Verfassung frei. Jahrzehnte hat der Kampf um dieses Projekt gedauert. Noch in den neunziger Jahren bestritten Staatsrechtslehrer wie Josef Isensee, Paul Kirchhof und Dieter Grimm schon die theoretische Möglichkeit einer europäischen Verfassung. Die Institution der Verfassung sollte dem Staat, wenn nicht gar dem Nationalstaat vorbehalten sein. In der Europarechtslehre scheute man die ernsthafte Auseinandersetzung mit dieser Auffassung. Stattdessen ging man dazu über, die Gründungsverträge wegen einiger Parallelen zu einer Verfassung einfach als solche anzusehen. Doch die Verträge verstehen sich selbst nicht als Verfassung. Sie sprechen nicht von „Verfassung“ oder „verfassungsmäßiger Ordnung“ und vermeiden jede Formulierung, die auf ein solches Selbstverständnis hindeutete. Das ist kein Zufall: Die Mitgliedstaaten haben der Union bis heute bewußt jene politische Aufwertung verweigert, die ein Verfassungsvertrag mit sich brächte. Erst mit dem Europäischen Konvent ist diese Perspektive konkret geworden.

Viele Europäer wollen den VVE jetzt möglichst rasch und unkompliziert ratifizieren und lehnen daher ein Referendum ab. Rechtlich bedarf es in den meisten Mitgliedstaaten nur der Zustimmung des nationalen Parlamentes. Auch wenn der Verfassungsvertrag feierlich die erste Verfassung der Europäischen Union etabliert, hat er die Rechtsnatur eines völkerrechtlichen Vertrages und unterliegt damit dem gewöhnlichen Ratifizierungsverfahren wie die Verträge von Maastricht, Amsterdam und Nizza.

Doch hier tritt ein Kernanliegen der freiheitlich-demokratischen Verfassungstheorie ins Spiel: Verfassungen sollen auf der verfassunggebenden Gewalt des Volkes beruhen. Dazu gehört nach der überwiegenden neueren Praxis auch, daß das Volk selbst über die Verfassung entscheidet. Muß das nicht auch für Europa gelten? Doch wer ist überhaupt „das Volk“ in der Europäischen Union?

Zumeist geht man davon aus, daß sich ein europäisches Volk noch nicht gebildet habe und ein europäisches Referendum daher nicht in Betracht komme. Die Idee eines nationenübergreifenden Volkes erscheint vielen auch heute noch abenteuerlich - jedenfalls, solange Europa sich nicht selbst zur Nation erklärt (und damit zur überkommenen Ordnungsvorstellung zurückkehrt) oder in einen Bundesstaat verwandelt. Unser traditionelles staatszentriertes Denken stellt die Organisationsform des souveränen Staates einseitig in den Mittelpunkt. Außerdem haben wir verinnerlicht, daß die Union ihre Legitimation von den Völkern der Mitgliedstaaten beziehe - wo bleibt da Platz für ein europäisches Volk? Skeptiker verweisen ferner auf die Vielzahl von Kulturen, nationalen Traditionen und Sprachen in der erweiterten Europäischen Union.

Doch vor dem Hintergrund der Globalisierung muß die Rechtswissenschaft sich von den Vorurteilen des nationalstaatlichen Denkens freimachen. Für sie ist kein ethnologischer, kulturanthropologischer oder historischer, sondern ein normativer, staatsrechtlicher Volksbegriff maßgeblich. „Volk“ bezeichnet die einem bestimmten Herrschaftsverband zugehörige Gemeinschaft von Menschen. Herkömmlicherweise ist dies das Staatsvolk, die die Gemeinschaft der Bürger, die einen Staat trägt und für ihn einzustehen hat. Ethnische oder kulturelle Homogenität, gemeinsame Geschichte oder Sprache sind häufig aber bekanntlich nicht zwingend. Es ist das formale Band der gemeinsamen Bürgerschaft in demselben - ihrem - Herrschaftsverband, das die Staatsangehörigen zum Staatsvolk vereint.

Ein vergleichbares Band, die Unionsbürgerschaft, verbindet die Bürger der Europäischen Union. Der Wille der Bürger zum Zusammenleben in dieser Gemeinschaft ist durch die demokratische Ratifizierung der Gründung beziehungsweise des Beitritts zur Union nachgewiesen. Man muß zum Nachweis eines europäischen Volkes also nicht Antike, Christentum, Aufklärung und abendländische Kultur bemühen. Für die Rechtswissenschaft gibt es allerdings kein europäisches Volk als solches, sondern nur das Volk des Herrschaftsverbandes Europäische Union. Hier wird der Unterschied zum ethnologischen, kulturanthropologischen oder historischen Volksbegriff deutlich: Die Schweizer etwa gehören derzeit trotz aller unbestreitbaren Gemeinsamkeiten nicht dazu.

Das Volk der Europäischen Union ersetzt nicht die Staatsvölker der Mitgliedstaaten, sondern tritt neben sie.

Die überkommene Sichtweise, daß es auf einem Territorium nur ein „Volk“ geben könne, wird dem vielschichtigen Erscheinungsbild der öffentlichen Gewalt im 21. Jahrhundert nicht gerecht. Auf demselben Territorium operieren verschiedene geographisch abgestufte Herrschaftsverbände wie Union, Staat, Bundesland beziehungsweise Region und Gemeinde, die erst in ihrer Gesamtheit die öffentlichen Aufgaben erfüllen. Entsprechend bildet sich eine Mehrfachidentifikation der Bürger heraus - ein Zugehörigkeitsgefühl nicht nur zum Staat, sondern auch zum lokalen, regionalen und europäischen Verband.

Der komplexen Realität des 21. Jahrhunderts entspricht nur eine differenzierte Sichtweise, die den Bürger als Angehörigen mehrerer Völker ernst nimmt. Jeder territoriale Verband, der die Bürger auf seiner geographischen Ebene allgemein vertritt, hat sein eigenes Volk - also auch die Gemeinde, das Bundesland und die supranationale Europäische Union. Die Völker sind ebenso wie ihre Verbände ineinander verschachtelt. Es gibt also ein katalanisches Volk innerhalb (und nicht anstelle) des spanischen und ein bayerisches Volk innerhalb des deutschen, allesamt wiederum innerhalb des europäischen Volkes. In Bayern war man sich der Pluralität der Völker schon früh bewußt: Die Verfassung von 1946 erklärt in ihrer Präambel unmißverständlich, daß sich das „Bayerische Volk“ diese Verfassung gibt.

Die Fähigkeit zur demokratischen Legitimation ist kein Privileg von Staatsvölkern oder Nationen, sondern kommt jedem der Völker zu. Die Legitimation der bayerischen Gesetzgebung fließt also, wie in der Präambel der Verfassung korrekt ausgedrückt, direkt vom bayerischen Volk und nicht etwa von einem „bayerischen Teil des deutschen Volkes“. Daher kann die Europäische Union die Legitimation für ihre Entscheidungen unmittelbar von ihrem Unionsvolk beziehen. Die Sprachenvielfalt stellt dies nicht in Frage, denn heutige technische Mittel wie das Internet erlauben den demokratischen Diskurs unproblematisch auch im mehrsprachigen Raum. Nur wenn die völkerrechtliche Stellung des Staates verändert wird, ist eine Legitimierung durch die Staatsvölker unerläßlich. So könnte das europäische Volk die Übertragung neuer Kompetenzen auf die Union oder die Umwandlung der Union in einen Bundesstaat allein nicht legitimieren.

In der Demokratie zählt auch die Stärke der demokratischen Legitimation. Sie hängt vom Grad der Vermittlung und der Sachnähe des legitimierenden Volkes ab. Die Entscheidung der Regierung ist schwächer legitimiert als die des unmittelbar gewählten Parlamentes oder des Volkes selbst. Ebenso kommt es darauf an, auf welcher Ebene die Bürger die Entscheidung legitimieren. Nach dem Primat der Legitimierung durch das Volk des handelnden Verbandes ist vorrangig das Staatsvolk zur Legitimierung der Staatlichen und das Unionsvolk zur Legitimierung der Unionsentscheidungen berufen. Denn das Interesse dieser Gemeinschaft ist zu wahren, in ihr läßt sich am ehesten eine für alle sachgerechte Lösung finden, und gerade sie ist auf die Akzeptanz der Entscheidung angewiesen.

Der Erlaß einer europäischen Verfassung berührt indessen nachhaltig die Stellung der souveränen Staaten und muß daher auch von den Staatsvölkern getragen werden. Zudem scheitert eine verfassunggebende Gewalt des Unionsvolkes an unüberwindbaren Vorgaben des Völkerrechts: Die europäische Verfassung entsteht durch den völkerrechtlichen Vertragsschluß. Dieser Akt findet zwischen den Staaten statt und ist rechtlich allein ihnen zuzurechnen, denn im Völkerrecht sind nur die Staaten, nicht aber Staats- oder Unionsvolk handlungsfähig. Damit ist eine Volkssouveränität im Sinne höchster und von niemandem abhängiger Entscheidungsmacht in der Europäischen Union ausgeschlossen. Bis zur eventuellen Gründung eines europäischen Bundesstaates bleiben die Staaten die „Herren der Verträge“ und damit die Inhaber der verfassunggebenden Gewalt.

Um dennoch als freiheitlich-demokratische Verfassung zu gelten, muß der VVE in seiner Legitimation so weit wie möglich einer vom Volk gegebenen Verfassung angenähert werden. Es bedarf daher begleitender Verfahrensschritte, welche das Volk unmittelbar einbeziehen. Maßgeblich ist dabei das Volk des zu verfassenden Verbandes und damit das europäische Unionsvolk. Im Namen dieser Gemeinschaft wird der verfaßte Verband handeln, sie ist auf die integrierende Wirkung der Verfassung angewiesen und würde am stärksten unter einer schlechten Verfassung leiden.

Ein einheitliches unionsweites Referendum muß sicherstellen, daß der Verfassungsvertrag, obwohl rechtlich ein Akt der Staaten, politisch eindeutig und unmittelbar auf den Willen des europäischen Volkes zurückzuführen ist. Nationale Referenden wären nicht ausreichend, denn sie legitimierten lediglich die

Beteiligung des einzelnen Staates am Verfassungsprojekt. Umgekehrt bleibt die Zustimmung jedes Staates völkerrechtlich notwendig. Das europäische Referendum kann also nur als zusätzliche Voraussetzung für das Inkrafttreten des Verfassungsvertrages vereinbart werden. Interessierten Mitgliedstaaten sollte ermöglicht werden, es mit der nationalen Ratifizierungsentscheidung zu verbinden. Der Bürger befände dann in einem Doppelreferendum als Unionsbürger über die Unionsverfassung und als Staatsbürger über ihre Ratifizierung durch seinen Mitgliedstaat. Dieses Verfahren respektierte die Rolle des europäischen Volkes, würdigte aber zugleich die Betroffenheit der Staatsvölker bei diesem großen europäischen Projekt.

Der Verfasser ist Privatdozent an der Juristischen Fakultät der Georg-August-Universität Göttingen