

Prinzipien für eine europäische Verfassung : eine Annäherung gestützt auf vier Fragen

Autor(en): **Biaggini, Giovanni**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Schriftenreihe = Collection / Forum Helveticum**

Band (Jahr): **11 (2002)**

PDF erstellt am: **21.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-832873>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

PRINZIPIEN FÜR EINE EUROPÄISCHE VERFASSUNG: EINE ANNÄHERUNG GESTÜTZT AUF VIER FRAGEN

Giovanni Biaggini

Das Thema «Prinzipien für eine europäische Verfassung» kann auf viele verschiedene Arten angegangen werden. Ausgangspunkt ist hier Artikel 6 des Vertrags über die Europäische Union (EUV), der in seinem ersten Absatz bestimmt:

«Die Union beruht auf den Grundsätzen der Freiheit, der Demokratie, der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie der Rechtsstaatlichkeit; diese Grundsätze sind allen Mitgliedstaaten gemeinsam.»

Anknüpfend an diese Vertragsbestimmung und die darin genannten Grundsätze möchte ich vier Fragen aufgreifen (wobei die Fragen nach Notwendigkeit und Gestalt einer europäischen Verfassung im Folgenden ausgeklammert bleiben sollen):

1. Sind die Grundsätze des Artikels 6 des EUV auch Prinzipien für eine europäische Verfassung?
2. Gibt es weitere Prinzipien, auf denen eine europäische Verfassung gründen sollte?
3. Was bedeutet «europäisch» in unserem Kontext?
4. Wie können aus grundlegenden Prinzipien europäische Verfassungsprinzipien werden?

1.

Die erste Frage kann leicht und rasch mit «Ja» beantwortet werden. Freiheit, Demokratie, Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit (Herrschaft des Rechts) sind nicht nur grundlegende Errungenschaften des europäischen Integrationsprozesses, sondern zentrale und bewährte Grundwerte der westlichen Verfassungstradition. Wer eine künftige europäische Verfassung konzipiert, wird an diesen Fundamentalprinzipien nicht vorbei kommen.

2.

Die zweite Frage – Sollten weitere Prinzipien berücksichtigt werden? – ist schon etwas schwieriger zu beantworten. Es lohnt sich, nach drei Richtungen Ausschau zu halten: Welche Ergänzungen drängen sich aus verfassungstheoretischer Perspektive auf? Welche aus europäischer Perspektive? Was sagen nationale Verfassungen?

Im nationalen Verfassungsrecht spielen fundierende Prinzipien eine sehr bedeutsame Rolle. Die italienische Verfassung von 1947 widmet den Grundprinzipien («*principi fondamentali*») einen eigenen Abschnitt (Artikel 1-12). Die Väter des deutschen Grundgesetzes prägten 1949 die eingängige Formel vom «demokratischen und sozialen Rechtsstaat» (Artikel 28; vgl. auch Artikel 20), die vielfach nachgeahmt wurde. In Österreich spricht man bildhaft von den «Baugesetzen» der Verfassung. In der Schweiz ist von «leitenden Grundwerten» oder von «Strukturprinzipien» der Bundesverfassung die Rede. Der europaweite Kernbestand umfasst heute neben dem demokratischen, dem freiheitlichen und dem rechtsstaatlichen Prinzip auch das sozialstaatliche Prinzip. Eine europäische Verfassung wird das Leitprinzip der sozialen Gerechtigkeit nicht ausklammern können. Eine entsprechende Ergänzung der Prinzipienliste drängt sich auf.

Eine weitere Ergänzung liegt nahe: In Bundesstaaten zählt das facettenreiche bundesstaatliche Prinzip zu den anerkannten Strukturprinzipien. Zwar beruht die EU auf völkerrechtlicher Grundlage. Sie ist kein Staat und somit auch kein Bundesstaat. In mancher Hinsicht zeigen sich jedoch bundesstaatsähnliche Züge. Es ist daher kein Zufall, dass das Subsidiaritätsprinzip in der europäischen Diskussion der letzten Jahre eine bedeutsame Rolle spielt. Obwohl die Konturen des Subsidiaritätsprinzips recht unscharf sind, darf es in einer europäischen Verfassung nicht fehlen – so wenig wie der Grundsatz der Unions-treue («Bundestreue») und das Gebot, die sprachlich-kulturelle Vielfalt zu wahren bzw. gewachsene Strukturen zu respektieren.

Verfassungstheoretisch und verfassungshistorisch verbinden sich mit der Idee der Verfassung untrennbar die Forderungen nach Volkssouveränität, Schutz der Menschenrechte und Machtbegrenzung durch Gewaltentrennung (bzw. durch ein System von *checks and balances*). Eine Ordnung, welche die Gewaltentrennung nicht gewährleistet, verdient den Namen Verfassung nicht. Dies ist eine der Kernaussagen der französischen Menschenrechtserklärung von 1789 (Artikel 16). In der heutigen Verfassungslehre werden Gewalten-

trennung und Volkssouveränität häufig nicht mehr als eigenständige Elemente behandelt, sondern als Teilgehalte des Rechtsstaats- bzw. des Demokratieprinzips. In der europäischen Verfassungsdiskussion sollten diese beiden traditionsreichen Bauprinzipien wieder vermehrt ins Zentrum gerückt werden: Was heisst Volkssouveränität, was Gewaltentrennung im Kontext einer europäischen Verfassung?

In der schweizerischen Rechtslehre wird gelegentlich ein eigenständiges «Wirtschaftsstaatsprinzip» postuliert. Im europäischen Kontext scheint mir ein Leitprinzip namens «Wirtschaftsstaatlichkeit» nicht sonderlich hilfreich. Es lenkt jedoch die Aufmerksamkeit auf die Tatsache, dass die heutige EU aus einer Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) hervorgegangen ist und dass die Verwirklichung des Binnenmarktes und der Wirtschafts- und Währungsunion zu den zentralen Zielen des Integrationsprozesses gehört. Der EG-Vertrag fordert die EG und ihre Mitgliedstaaten auf, eine Wirtschaftspolitik zu führen, die «dem Grundsatz einer offenen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb verpflichtet ist» (Artikel 4 EG-Vertrag). Es liegt nahe, ein entsprechendes wirtschaftsverfassungsrechtliches Grundprinzip in einer europäischen Verfassung zu verankern.

Zwischenergebnis: Die Liste der leitenden Prinzipien für eine europäische Verfassung sollte neben den anfangs erwähnten Grundsätzen – Freiheit, Demokratie, Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit – auch weitere Grundsätze wie Subsidiarität, Machtbegrenzung durch Gewaltentrennung, soziale Gerechtigkeit und Marktwirtschaftlichkeit umfassen.

3.

Die dritte Frage – Was bedeutet «europäisch» in unserem Kontext? – ist nicht so trivial, wie sie zunächst klingen mag. Der Begriff «europäische Verfassung», so wie er in der aktuellen Verfassungsdebatte verwendet wird, bezeichnet ein neues rechtliches Kleid für die Europäische Union. Indessen: Die EU ist nicht Europa, das plakative Adjektiv «europäisch» somit nicht ganz korrekt. Eine weniger vereinnahmende Bezeichnung (wie z.B. EU-Verfassung oder Unionsverfassung) stünde der EU-Verfassungsdebatte gut an. (Dies ist die Bemerkung eines Schweizers, aber keine helvetozentrische Bemerkung, wie ein Blick auf den Norden und Osten der europäischen Landkarte zeigt.)

Das Adjektiv «europäisch» ruft uns einen weiteren wichtigen Gesichtspunkt in Erinnerung. Eine europäische Verfassung muss dem besonderen Charakter des fortschreitenden europäischen Integrationsprozesses, dessen treibende Kraft die Union ist, gerecht werden. Vertiefung und Erweiterung werden auf absehbare Zeit zentrale EU-Themen bleiben und damit nicht nur für die gegenwärtige, sondern auch für eine künftige EU-Grundordnung von eminenter Bedeutung sein. Eine europäische Verfassung wird auch die Funktion einer «Integrationsverfassung» wahrzunehmen haben, und sie sollte «erweiterungsoffen» sein. Beides ist, wenn man von einzelnen Ausnahmen absieht, in Verfassungen traditionellen Zuschnitts gewöhnlich kein Thema. Eine europäische Verfassung kann daher nicht einfach nach dem Muster einer traditionellen (Bundes-) Staatsverfassung konzipiert werden. Dazu wäre noch viel zu sagen. An dieser Stelle soll es beim Versuch bleiben, das Wesentliche auf eine kurze Formel zu bringen: Der Akt europäischer Verfassungsgebung darf nicht zu einer Versteinerung oder Abschottung führen. Eine europäische Verfassung muss ein gutes Mass an Offenheit gewährleisten. Die Liste der Prinzipien für eine europäische Verfassung sollte um den Grundsatz der Offenheit ergänzt werden.

4.

Die hier entwickelte Prinzipienliste – die keinen abschliessenden Charakter hat – umfasst also: Menschenrechte (Freiheit) und Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Gewaltentrennung (Machtbegrenzung), Subsidiarität und Offenheit, soziale Gerechtigkeit und Marktwirtschaftlichkeit. Dass eine europäische Verfassung auf diesen Prinzipien beruhen sollte, darüber dürfte sich leicht ein breiter Konsens erzielen lassen, zumindest im Grundsätzlichen. Allerdings ist damit der eigentliche Kern des Problems noch nicht erreicht.

Wie können aus solchen fundamentalen, weithin anerkannten Grundsätzen europäische Verfassungsprinzipien werden? Wie und in welcher konkreten Ausprägung verschafft man ihnen europäische Geltung? Wie sind die Spannungen aufzulösen, die zwischen den einzelnen Prinzipien auftreten? Diese letzte Fragestellung ist die schwierigste. Sie impliziert die Klärung vieler heikler Teilfragen. Darunter finden sich so grundsätzliche wie: Was meint «Verfassung» im europäischen Kontext? Was ist die Funktion von Prinzipien? Was können Prinzipien, was kann eine Verfassung überhaupt leisten? Es wäre vermessen, an dieser Stelle Antworten geben zu wollen. Eines aber dürfte feststehen: Es genügt nicht, wohlklingende Prinzipien in einem rechtlichen Doku-

ment namens «Verfassung» zu sammeln. Eine echte Verfassung darf sich nicht in prinzipienhaften Bekenntnissen erschöpfen. Die Verfassung – als «Grammatik der Freiheit» (Thomas Paine) – kann ihrem Anspruch nur gerecht werden, wenn die ihr zugrunde liegenden Leitprinzipien die ganze rechtliche Grundordnung durchdringen und normative Kraft erlangen. Dies setzt (unter anderem) voraus, dass die Verfassung geeignete Entscheidungsgane und Entscheidungsverfahren bereitstellt, dass sie stabile Strukturen schafft, dass sie Handlungsfähigkeit sichert, aber auch, dass sie wirksame Verfahren zu ihrem eigenen Schutz einrichtet und dass sie Macht wirksam begrenzt. (Wer sich mit Verfassungsfragen befasst, hat es zwangsläufig auch mit Machtfragen zu tun.)

Zum Schluss eine kurze Bemerkung zum facettenreichen Demokratieprinzip, dessen adäquate Umsetzung zu den anspruchsvollsten und dringlichsten Aufgaben europäischer Verfassungsgebung gehört: In Anbetracht des häufig beklagten sogenannten Demokratiedefizits (besser: Demokratiedilemmas) in der EU ist ein klares Bekenntnis zum Demokratieprinzip in einer künftigen europäischen Verfassung unabdingbar. Bei einer formelhaften Beschwörung des Prinzips darf es nicht bleiben. Zur Demokratie gehört das Prinzip der politischen Kontrolle und Verantwortlichkeit (*responsible government*). Zur Demokratie gehört sodann auch das Mehrheitsprinzip, das freilich nicht absolut verstanden werden darf (Achtung der Grundrechte, Subsidiaritätsprinzip, Minderheitenschutz). Schliesslich ist zu bedenken, dass einem Demokratiebekenntnis in einer künftigen europäischen Verfassung ein dauerhafter Makel anhaften wird, wenn es nicht von den Bürgerinnen und Bürgern der Union ausgeht, sondern gewissermassen «von oben» (den Regierenden) «verordnet» wird. Wie aber sollen sich die Bürgerinnen und Bürger adäquat in den Prozess der europäischen Verfassungsgebung einbringen? Soll ein europaweites Verfassungsreferendum durchgeführt werden? Welche weiteren Möglichkeiten gibt es? Hier begegnet uns ein Schlüsselproblem: die Ausgestaltung des Verfahrens der europäischen Verfassungsgebung. Wie ernst es der EU mit ihrem Bekenntnis zum Demokratieprinzip (vgl. Artikel 6 EUV) ist, wird sich bei der Festlegung des Verfahrens erweisen, das eine künftige EU-Verfassung hervorbringen soll.

Résumé

Principes pour une Constitution européenne: une approche sur la base de quatre questions

Les principes de liberté, de démocratie, de respect des droits fondamentaux et d'Etat de droit représentent des acquis importants de la tradition constitutionnelle occidentale et peuvent être repris sans autre modification dans une constitution européenne. A l'examen des constitutions nationales, Giovanni Biaggini y ajoute les principes de justice sociale, de subsidiarité et de séparation des pouvoirs. Le principe d'économie de marché pourrait être mentionné pour souligner le rôle central de l'UEM et les origines économiques du processus d'intégration européenne. Pour tenir compte du caractère évolutif de ce processus, on pourrait introduire un principe dit «d'ouverture». Enfin, une Constitution ne peut se limiter à énumérer des principes mais doit leur conférer une force normative. En particulier, un engagement démocratique ne serait véritablement réalisé qu'avec la participation des citoyens et pas en étant imposé par le haut.

Summary

Principles for a European constitution: an approach based on four questions

The principles of liberty, democracy, respect of fundamental rights and the constitutional State are important achievements of the Western constitutional tradition and can be adopted without any modification in a European constitution. When examining national constitutions, Giovanni Biaggini adds the principles of social justice, subsidiarity and the separation of powers. The principle of the market economy could be mentioned also, in order to underline the central role of EMU and the economic origins of the European integration process. In order to take the gradual development of this process into account, a so-called «principle of open government» could be mentioned. Finally yet importantly, a constitution cannot be limited to the enumeration of principles, but it must give them a normative force. This means in particular that democratic commitment could only be truly achieved by citizens' participation and not by being imposed top-down.