

Eine Verfassung für Europa : Einsichten und Anregungen im Blick auf die europäische Verfassungsgeschichte

Autor(en): **Schneider, Heinrich**

Objektyp: **Article**

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

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

PDF erstellt am: **22.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-832877>

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.

EINE VERFASSUNG FÜR EUROPA: EINSICHTEN UND ANREGUNGEN IM BLICK AUF DIE EUROPÄISCHE VERFASSUNGSGESCHICHTE

Heinrich Schneider

1.

Seit einigen Jahren ist wieder von einer Verfassung für die Europäische Union die Rede. Sie soll nach herrschender Auffassung das in Jahrzehnten entwickelte Integrationssystem vollenden, wobei der «*acquis communautaire*» nicht einfach liquidiert werden darf. Die Verfassung soll also auch Rücksicht auf die bisherige Geschichte der europäischen Einigung nehmen.

Die Veranstalter unseres dreiteiligen Konferenzzyklus halten aber auch die Rücksichtnahme auf die europäische Verfassungsgeschichte in einem weiteren Sinn für ratsam. Dazu muss man sich aber klar machen, was gemeint sein soll. Unter der Verfassung eines Gemeinwesens verstand man früher seinen tatsächlichen Zustand, erst später setzt sich ein Sprachgebrauch durch, der das mit besonders hohem Geltungsrang ausgestattete Gefüge der Rechtsnormen meint, die die Einrichtung und Ausübung der Staatsgewalt und die Beziehungen zwischen Staat und Gesellschaft regeln, womöglich in einer Verfassungsurkunde zusammengefasst. Bücher mit dem Titel «Verfassungsgeschichte» behandeln aber meist die Geschichte des Gesamtzustandes eines Gemeinwesens und seiner politischen Ordnung.

2.

Vermutlich wird hier ein Beitrag über die Verfassungsgeschichte einzelner europäischer Staaten erwartet, vielleicht mit dem Akzent auf ganz wesentliche Institutionen, die einigen oder allen von ihnen gemeinsam sind; denn es ist üblich, den Verfassungsbegriff eng an den Staatsbegriff zu binden. Man kann jedoch auch noch an etwas anderes denken: An die auch schon föderalistisch gedeutete «Verfassungsgeschichte» des europäischen Staatensystems:¹

- Von der «Res Publica Christiana» des Mittelalters, über die das regnum oder imperium (zuhöchst der Kaiser) und das sacerdotium (zuhöchst der Papst) eine Obergewalt erstrebten, was den Ständen und den Städten die Chance gab, im toten Winkel die eigene Freiheit zu sichern.
- Über die «christliche Familie» der dynastisch regierenden und regierten Staaten unter hegemonialer Führung der Grossmächte, in deren Händen das «bonum commune» lag.
- Über den Versuch Napoleons, ein den Kontinent dominierendes Imperium zu errichten, wogegen sich die anderen Mächte wehrten und nach ihrem Sieg ein «système fédératif ou d'équilibre» (so Friedrich von Gentz) errichteten.

1815 wurden regelmässige Gipfeltreffen beschlossen, 1818 wurde die G4-Gruppe durch die Aufnahme des wieder «normalisierten» Frankreich zur G5-Gruppe erweitert; mittlere und kleinere Staaten wurden zu den Gipfeltreffen diese «Europäischen Rates» hinzugeladen, wenn ihre Interessen betroffen waren.

Sehr stabil war dieses System nicht; es kam zur Polarisierung zwischen den konservativen Monarchien und den moderneren Verfassungsstaaten, und dann auch zur Aufnahme aussereuropäischer Mächte in die Staatengemeinschaft, die so ihren europäischen und ihren bündischen Charakter verlor, erst recht in Verbindung mit dem Nationalismus und dem Imperialismus. Ein nationenübergreifendes Gemeinwesen galt als unzeitgemäss und überholt.

Um so mehr gab es nun Ideen und Projekte einer bündischen Verfassung für die Nationen und Staaten. Schon vor 120 Jahren gab es die Antithese, die auch heute noch die Debatte bestimmt, jedoch mit ganz anderer Rollenverteilung: Es waren Briten und Franzosen, die für einen «Bundespakt» der Nationen plädierten, mit dem eine gemeinsame Gesetzgebung, eine europäische Exekutivgewalt und ein Gerichtshof begründet werden sollte. Das Gegenmodell wurde z.B. von Johann Caspar Bluntschli verfochten, dem aus Zürich stammenden Heidelberger Staatsrechtsgelehrten: «Da es kein europäisches Volk gibt, so kann es auch keinen Staat geben, der Europa heisst», sondern allenfalls einen «Staatenverein»² (heute heisst dies «Staatenverbund»).

3.

Erst nach dem Zweiten Weltkrieg begann eine über die blossen Ideenpropagierung hinausführende europäische Verfassungspolitik. Karl Jaspers meinte 1946, Europa habe zu wählen: Zwischen Balkanisierung und Helvetisierung. Aber der Gründung einer unverbrüchlichen europäischen Eidgenossenschaft standen Erbfeindschaften und die Unmenschlichkeiten des totalen Kriegs und des Rassenwahns entgegen. Ein Wir-Bewusstsein überforderte die Völker. So kamen die Schöpfer des Integrationskonzepts auf die Idee einer «indirekten» Verfassungspolitik: Die Verflechtung der wirtschaftlichen Kräfte könnte eine «solidarité de fait» ins Werk setzen, die so eingeleitete wechselseitige Abhängigkeit zum Bewusstsein einer Schicksalsgemeinschaft führen, das sich schliesslich als Wir-Bewusstsein artikulieren würde. Die integrierte «ökonomische Basis» könnte die Formierung eines «politischen Überbaus» erleichtern.

Der Weg der Wirtschaftsintegration schien zunächst keinen Verfassungsbedarf auszulösen. Aber als schliesslich das Projekt einer Wirtschafts- und Währungsunion an die Tagesordnung kam, wurde klar: Eine kohärente Wirtschafts- und Währungspolitik würde nur gegen Widerstreben mancher Beteiligten und Betroffener eingeführt und durchgehalten werden können. Etwas gegen Widerstreben durchzusetzen erfordert Macht (Max Weber); in diesem Fall politische. Aber politische Macht bedarf der Legitimierung und der Kontrolle, der demokratischen Verantwortung derer, die sie ausüben. Eben deshalb drängte sich die Frage nach einer Verfassung auf, und sie wird kaum von der Tagesordnung verschwinden, auch wenn das Ringen um ihre Gestalt noch lange dauern wird.

4.

Welche Erbschaften der einzelstaatlichen europäischen Verfassungsgeschichte können dafür fruchtbar gemacht werden? Der Unionsvertrag verweist auf die Grundsätze, die allen Mitgliedstaaten gemeinsam sind und auf denen die Union selbst beruht (Freiheit, Demokratie, Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, Rechtsstaatlichkeit).

Aus dem Grundsatz der Freiheit folgt die Nutzung der aus unserer Verfassungsgeschichte ablesbaren «Erfindungen gegen Machtmissbrauch»; aber um der

Menschenwürde willen darf Freiheit nicht nur als Abwehr politischen Machtmissbrauchs verstanden werden. Nähme man das Subsidiaritätsprinzip in seinem unverkürzten Sinn ernst, dann würde man eines umfassenderen Repertoires freiheitssichernder und freiheitsfördernder Vorkehrungen gewahr. Es lohnt sich aber auch, an ältere historische Errungenschaften zurückzudenken, denen wir Freiheitserfahrungen verdanken, an die Polis als Bürgergemeinde, an die rechtliche Freiheitssicherung, aber auch an die mittelalterlichen Ansätze zur Gewaltenteilung zwischen geistlicher und weltlicher Autorität. Max Weber verdanken wir die Einsicht, dass die Kirche – als die Instanz, die der weltlichen Herrschaftsgewalt entgegentritt und ihr Schranken setzt –, sozusagen die Platzhalterin für das war, was sich später, im Zug der Säkularisierung, unter dem Namen der Gesellschaft als das Gegenüber der Staatsgewalt konstituiert. Im byzantinischen Kulturkreis gab es stattdessen den Cäsaropapismus, und so verlief dort die Geschichte des Freiheitsstrebens und der konkreten Freiheiten anders als im Westen.

Die Folgen sind bekannt; die scheinbar so akademische Frage, wie weit denn Europa reicht, lässt sich auch handfest politisch formulieren: Wo und wie können die von der EU den Beitrittswerbenden angesonnenen «Heranführungsstrategien» effektiv greifen, weil strukturelle Voraussetzungen das möglich machen? Wie ist das zum Beispiel mit den Europa-Rats-Mitgliedstaaten Russland? Oder Armenien? Noch deutlicher wird das, worum es geht, wenn wir unsere Erbschaften mit der islamischen Einheit von religiöser und gesellschaftlich-politischer Ordnung vergleichen. Oft wird gesagt, erst die Freisetzung des individuellen Gewissens von hierarchischen Obrigkeiten im Zuge der Reformation habe die moderne europäische Freiheitsgeschichte in Gang gebracht, und die Demokratie sei die Übersetzung des Prinzips des allgemeinen Priestertums aller Gläubigen in die weltliche Sphäre. Aber schon Thomas von Aquin hat die unbedingte Verpflichtung des Einzelnen auf sein Gewissen gelehrt und betont, die politische Ordnung habe den Frieden im Gemeinwesen zu sichern, nicht aber die Menschen so zu lenken, dass sie den Willen Gottes erfüllen.

5.

Der Freiheit dient auch der demokratische Verfassungsstaat. Allerdings: Der Verfassungsstaat ist älter als die Demokratie. Die Verknüpfung beider Prinzipien ist bis heute prekär. Bedeutende Denker betonen, dass es im Verfassungs-

staat keinen Souverän gibt: Niemand steht über der Verfassung. Aber wie verhält sich dazu die geläufige Gleichsetzung von Demokratie und Volkssouveränität?³ Es handelt sich nicht um einen spitzfindigen Gelehrtenstreit. Das Dilemma bringt ein wesentliches verfassungsgeschichtliches Erbe zum Ausdruck.⁴ In der europäischen Tradition stehen einander zwei Paradigmen der Politik gegenüber. Im einen, in seinem Tiefengrund «monistischen» gibt es keine politische Ordnung ohne Souveränität; im anderen, «pluralistischen», ist Politik die ständige Mühe um das Sich-Miteinander-Vertragen einer Vielheit von Kräften. Beide Grundauffassungen sind je auf ganz unterschiedliche Weise entwickelt worden – das eine etwa von Thomas Hobbes, Jean-Jacques Rousseau oder auch Carl Schmitt; das andere z.B. von Johannes Althusius, John Locke, Harold Laski oder Dolf Sternberger. Vor Generationen hat Otto Hintze die ins Spätmittelalter zurückreichenden verfassungsgeschichtlichen Voraussetzungen dieses Gegenübers zweier Weltbilder aufgezeigt. Vor 40 Jahren hat Jürgen Habermas die typischen Ausprägungen im bürgerlichen Naturrechtsdenken der Aufklärung herausgearbeitet. Die Ästhetik z.B. des Gartenbaus zeigt, dass es sich nicht um doktrinäre Gedankenkonstrukte handelt, sondern um tief eingewurzelte Sinnentwürfe des Verhältnisses von Ordnung und Freiheit.

6.

Eine genauere Betrachtung der einschlägigen Debatten der letzten 50 Jahre könnte zeigen, dass sich dieser Dualismus auch im Ringen um europapolitische Leitbilder niederschlägt. Daraus ergibt sich eine auf der Ebene der Tagespolitik nicht leicht wahrgenommene, gleichwohl wichtige Aufgabe: Nämlich die Ingangsetzung einer produktiven Dialektik, die darauf ausgehen müsste, die Kluft zwischen den Traditionen zu überbrücken, Lernprozesse einzuleiten und die Leitvorstellungen einander anzunähern, womöglich miteinander zu verknüpfen. Wenn es nämlich eine europäische Verfassung geben soll, dann kann sie das, was man von ihr erwartet, nur leisten, wenn sie allen beteiligten Völkern die Möglichkeit gibt, ihre Vorstellungen in ihr wiederzufinden. Soll die Europäische Union zu einem politischen Gemeinwesen werden, dann bedarf sie einer Verfassung, die die Loyalität aller an der Unionspolitik beteiligten Kräfte benötigt und erhält. Es ist die Verfassungsloyalität, die einer Verfassung Geltungskraft gibt.

Wenn die europäischen Nationen nicht zu einer einzigen Super-Nation verschmolzen werden sollen, wird der die Union tragende politische Gemeinsinn

nicht als ein «Nationalismus auf europäischer Stufe» möglich und wünschbar sein, sondern wohl kaum anders als eine Art Verfassungspatriotismus entwickelt werden können. Eben deshalb ist das Projekt der Verfassung so wichtig. Das heisst:

- Die Verfassung muss die Völker positiv miteinander verbinden. Das verbietet den Versuch der Vertreter einer Tradition des Verfassungsdenkens, ihr Leitbild den anderen aufzunötigen.
- Die Verfassung muss als anerkennungswürdig, als gerecht und als vernünftig erscheinen. Das erfordert, dass sie überhaupt verstanden werden kann und dass man in ihr Vertrautes und Vertrauenswürdiges wiedererkennt. Sie muss mehr sein als eine Betriebsanleitung für Bürokraten, Funktionäre und Experten.
- Die Verfassung muss erkennen lassen, dass die politische Ordnung der Union den früher zitierten, im EU-Vertrag niedergelegten Grundsätzen entspricht und sie auf eine Weise verwirklicht, die den Eigentümlichkeiten eines multinationalen Gemeinwesens entspricht. Das erfordert eine Neuvergegenwärtigung, Fortbildung und Anwendung des Föderalismus. Für die Verfassung einer «Föderation von Nationalstaaten» (den Ausdruck verwenden Jacques Delors, Joschka Fischer und andere...) sind die Sichtweisen und Erfahrungen genuin föderalistischer Gemeinwesen – wie der Schweiz! – vielleicht wichtiger als jene, die unitarische und sprachlich homogene Bundesstaaten (Deutschland oder Österreich) beitragen können.

7.

Es gibt Zeitgenossen, die meinen, dass im Zeitalter der internationalen Verflechtung von Märkten, Gesellschaften und Staaten, in der Ära der Globalisierung, in der Epoche neuer imperialer und zivilisatorischer Machtauseinandersetzungen die Zeit der demokratischen Verfassungsstaaten an ihr Ende käme.⁵ Vielleicht sind tatsächlich kleinere Staaten, je mehr sie in das Kraftfeld dieser Tendenzen geraten (wovon sie sich auf Sicht kaum abschirmen können), ausserstande, je für sich den demokratischen Verfassungsstaat aufrechtzuerhalten. Namhafte und hellsichtige Geister meinen, das könnten die europäischen Völker und Staaten nur noch gemeinsam.⁶

Es könnte sein, dass es die europäische Aufgabe der Gegenwart und der Zukunft ist, gemeinsam die Erbschaften der Freiheit, der Rechtsstaatlichkeit und der Demokratie und damit die politische Humanität in eine veränderte Welt hinüberzuretten.

-
- 1 Vgl. z.B. Hartwig Bülck, *Föderalismus als internationales Ordnungsprinzip*, in: Veröff. d. Vgg. der Deutschen Staatsrechtslehrer, Heft 21, Berlin, 1964, S. 1ff.
 - 2 Johann Caspar Bluntschli, *Die Organisation des Europäischen Staatenvereins* (1878), Nachdruck, Darmstadt, 1962.
 - 3 Im Referat wurden die gegensätzlichen Auffassungen von Martin Kriele und Ernst-Wolfgang Böckenförde dargestellt.
 - 4 Zum folgenden vgl. Schneider, Heinrich, *Die Europäische Union als Staatenverbund oder als multinationale «Civitas Europea»*, in: Randelzhofer, Albrecht; Scholz, Rupert; Wilke, Dieter (Hrsg.), *Gedächtnisschrift für Eberhard Grabitz*, München, 1995. S. 677-723; dort auch die Einzelnachweise.
 - 5 z.B. Guéhenno, Jean-Marie, *Das Ende der Demokratie*, dt., München, 1994 (Original: *La Fin de la démocratie*, Paris, 1993). Auch schon Hennis, Wilhelm, *Legitimität: Zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft*, in: Graf Kielmannsegg, Peter (Hrsg.), *Legitimationsprobleme politischer Systeme* (PVS- Sonderheft 7), Opladen, 1976.
 - 6 z.B. Guehenno, Jean-Marie, *L'avenir de la liberté. La démocratie dans la mondialisation*, Paris, 1999; Habermas, Jürgen, *Die postnationale Konstellation*, Frankfurt/M, 1998.

Résumé

Une Constitution pour l'Europe: considérations et suggestions au regard de l'histoire constitutionnelle européenne

Heinrich Schneider montre que, malgré les caractéristiques fédéralistes présentes dans «l'histoire constitutionnelle» du système européen de l'Etat du Moyen Age au XIX^e siècle, c'est seulement après la Seconde Guerre mondiale qu'est apparue une véritable politique constitutionnelle européenne; d'abord par la voie indirecte de l'intégration économique, ensuite par le besoin de légitimer le pouvoir politique de l'Union par une constitution. Celle-ci doit développer une sorte de patriotisme constitutionnel plutôt qu'un sentiment national européen. Elle doit aussi être garante des valeurs fondamentales communes et compatible avec les particularités d'un ensemble multinational, ce qui nécessite une redéfinition du fédéralisme. Devant les dangers de la globalisation, il se peut que la tâche de l'UE soit de sauvegarder les valeurs de liberté, d'Etat de droit et de démocratie.

Summary

A Constitution for Europe: insights and ideas in the light of European constitutional history

Heinrich Schneider shows that, notwithstanding such federalist characteristics as featured in the «constitutional history» of the European system of states from the Middle Ages to the 21st century, a true European constitutional policy emerged only after World War II – first indirectly through economic integration, and subsequently through the need for a constitution so as to legitimise the political power of the Union. Such constitution must develop as a focus for the development of some kind of constitutional patriotism rather than a European national feeling. It should also guarantee common fundamental values and be compatible with the characteristics of a multinational whole – something which requires a redefinition of federalism. Given the dangers of globalisation, the task of the EU might be defined as to safeguard the values of liberty, of a constitutional state operating within the law, and of democracy.