

Verfassung im Nationalstaat: Von der Gesamtordnung zur europäischen Teilordnung?

Thesen

I. Einleitung

- (1) Mit Blick auf das Staatsziel Vereintes Europa im Grundgesetz ist die deutsche Verfassungsrechtswissenschaft dazu aufgerufen, sich zu diesem Verfassungsauftrag in den gegenwärtigen schwierigen Zeiten konstruktiv zu positionieren.

II. Ursachen

- (2) Hoheitsgewalt geht heute nicht mehr nur vom Staat aus. Von einer besonderen Verfassungserheblichkeit der europäischen Integration (Verfassungsdimension) ist auszugehen.

III. Wirkungen

1. Textbefund: Der nationale Verfassungstext als „Hypertext“

- (3) Das Grundgesetz ist heute in den europabezogenen Verfassungsbestimmungen nicht mehr aus sich selbst heraus verständlich und insoweit keine umfassende Gesamtordnung mehr.

2. Verfassungsfunktionen

- (4) Verfassungsorgane: Die Europafunktion von nationalen Verfassungsorganen wird von den nationalen Verfassungen nur in Teilen erklärt. Insoweit sind nationale Verfassungen als Teilordnungen zu verstehen.
- (5) Freiheitssicherung: Der europäische Grundrechtsschutz bewirkt, dass der Verfassungsstatus des Einzelnen sich nicht mehr ausschließlich und abschließend aus der nationalen Verfassung heraus darstellen lässt.
- (6) Andere Verfassungsfunktionen: Bei den meisten Verfassungsfunktionen, die diskutiert werden, bereitet das Unionsrecht dem nationalen Verfassungsrecht zumindest eine Art Verfassungskonkurrenz.

IV. Deutungen

1. Verfassungsmonismus

- (7) Nationaler Verfassungsmonismus: Der nationale Verfassungsmonismus vermag die Gründe für die Relativierung der nationalen Verfassung nicht angemessen in Verfassungskategorien zu diskutieren und überlässt das Feld anderen Disziplinen.

Europäischer Verfassungsmonismus: Im wissenschaftlichen Bereich wird die Grundannahme eines bereits bestehenden Europäischen Bundesstaates derzeit von niemandem mehr ernsthaft vertreten. Ausgerechnet für die Verfassungstraditionalisten ist indessen der Europäische Bundesstaat als Fernziel die einzig kohärente Perspektive.

2. Verfassungpluralismus

- (8) Der Verfassungpluralismus (*constitutional pluralism*) bietet einen dritten Weg zwischen nationalem und europäischem Verfassungsmonismus. Gegenseitige Autonomie ohne Hierarchie, stattdessen Heterarchie, Interaktion und wechselseitige Offenheit sind Kennzeichen des Verfassungpluralismus im Mehrebenensystem. Zu den Grundsätzen, die diese Interaktion ermöglichen, verbessern und anleiten, zählen wechselseitige Responsivität und Loyalität sowie Vertrauen.
- (9) In der deutschen Diskussion ist das Konzept des Verfassungsverbundes die verfassungpluralistisch zu verstehende Erwiderung auf den Staatenverbund. Der Verbundbegriff erlaubt eine Außen-Innen-Unterscheidung, mit der sich die Union mit ihren verfassungsrechtlichen Besonderheiten, nicht zuletzt ihren Autonomieansprüchen (Kadi-Urteil, EMRK-Gutachten, künftig vielleicht CETA, TTIP und ISDS), ins Verhältnis zu überunionalen, weltweiten Entwicklungen setzen lässt. Verbund steht auch für materielle Übereinstimmung im Sinne eines gemeineuropäischen Verfassungsrechts.
- (10) Verfassungpluralismus ist nicht nur Deskription, sondern lässt sich als kooperativer Verfassungpluralismus auch normativ wenden. Dann ist die Leitfrage, wie das Nebeneinander von nationaler Verfassungsordnung und europäischer Ordnung optimiert werden kann.

V. Kooperativer Verfassungpluralismus – Folgerungen

1. Verhältnisbestimmung: Permeabilität

- (11) Art. 23 GG lässt sich als genuine Öffnungsklausel interpretieren, mit der die mitgliedstaatliche Rechts- und Verfassungsordnung bereits auf Verfassungsebene für das europäische Recht geöffnet wird. Sie macht die Verfassung permeabel. Offene Verfassung – statt offene Staatlichkeit – bedeutet für Deutschland auch eine Entlastung des Zustimmungsgesetzes.

2. Vorrang, Vorherrschaft und nationale Verfassungsidentität: Responsivität

- (12) Der unionale Anwendungsvorrang impliziert nicht notwendig eine Hierarchie. Vielmehr handelt es sich um eine Vorfahrts- oder Vorzugsregel. In anderen Sprachen wird deutlicher zwischen (hierarchischer) Vorherrschaft (*supremacy*) und nicht hierarchischem Vorrang (*primacy*) unterschieden.
- (13) Für eine Neubestimmung des Vorrangprinzips kann die europäische Identitätsklausel nützlich sein, um von der europäischen Ebene aus den Vorranganspruch gegenüber mitgliedstaatlicher Verfassungsidentität zurückzunehmen.
- (14) Dass ein integrations- und vorrangfester nationaler Verfassungsbestand, die nationale Verfassungsidentität, im Sinne eines kooperativen Verfassungsppluralismus stabilisierend und konfliktminimierend wirkt, setzt allerdings voraus, dass kein unilaterales Identitätspostulat besteht (Verbundkonzept). Die Berufung auf den Schutz der nationalen Verfassungsidentität erfordert das materielle Zusammenwirken mit dem EuGH im Wege des Vorlageverfahrens.

3. Legitimationsfragen – Bürgerschaft und Kollektiv

- (15) Verfassungsmonisten können mit Kollektivkategorien wie Volk oder Nation auch weiterhin besonders einfach operieren, vermögen die europäische Hoheitsgewalt dann jedoch nicht mehr angemessen zu erfassen.
- (16) Es ist gezeigt worden, wie über den Einzelnen eine Legitimation hergeleitet werden kann, indem die Bürger Europas als „doppelter Souverän“ verstanden werden. Berührungspunkte zu den Verfassungsppluralisten bestehen darin, dass ohne Hierarchisierung mehrere Hoheitsgewalten nebeneinander angeordnet werden, was eine konsequent liberal-demokratische Perspektive unter den Bedingungen kooperativ pluralisierter Hoheitsgewalt darstellt.

4. Souveränität oder Autonomie?

- (17) Das Beispiel Griechenlands in der Euro-Krise zeigt, wie die Wirklichkeit nahezu alle Theoriegebäude zur Souveränität planiert.
- (18) Verfassungsppluralisten kommen ohne die Zuordnung absoluter, unitarischer und womöglich transzendentaler Macht aus, die sonst das Souveränitätsthema bestimmt. Deswegen ist der Blick frei für die Frage der Autonomie im Sinne einer Selbstbestimmung und für Mechanismen und Prinzipien, die diese Autonomie schützen, aber auch dafür, dass über die und in der Union selbstbestimmungsrelevante Handlungsspielräume gesichert, wiedergewonnen oder sogar völlig neu erschlossen werden können.

5. Zwischenergebnis

- (19) Die Perspektive eines kooperativen Verfassungsppluralismus ermöglicht die Konzentration auf Konfliktminimierung, Interessenausgleich und damit Stabilität des Europäischen Verfassungsverbundes am besten.

- (20) Für das europafreundliche Grundgesetz mit seinem Staatsziel Vereintes Europa gilt, dass die Öffnung der Verfassung für die europäische Integration die Verfassung nicht verkürzt oder amputiert, sondern sie erst vervollständigt. Deutschland als „Glied in einem vereinten Europa“ zu verorten, ist auch eine der Aufgaben und Funktionen der Verfassung.

VI. Ausblick – Die Verfassung im 21. Jahrhundert und die europäische Integration am Scheideweg

- (21) Im Kontext der Euro-Krise wird eine Distanz zur Rolle des Europarechts wie des Verfassungsrechts deutlich, die gerade dem deutschen Rechts- und Verfassungsdenken in jüngerer Zeit entgegenschlägt. Umso mehr sollte es der deutschsprachigen Verfassungsrechtswissenschaft ein Anliegen sein, sprachlich wie konzeptionell international anschlussfähig zu sein, eben nicht nur im Sinne einer an Grenzen stoßenden Selbstbehauptung, sondern auch im Sinne einer Neigung zur Selbstinfragestellung („propensity to self-subversion“, *Albert Hirschman*).
- (22) Die Euro-Krise hat zu einer neuen Dynamik und Selbstvergewisserung geführt, in der eine Vertiefung der Integration mindestens so wahrscheinlich ist wie das Gegenteil.
- (23) Überlegungen zu einer Euro-Union bzw. zu einer vertieften politischen Integration würden in Teilen auch das nationale Verfassungsrecht, namentlich in Deutschland, vor neue Herausforderungen stellen.
- (24) Bedenkenswert erscheint die Möglichkeit, bei einer Gesamtänderung die Verfassungsgrundlage neu zu bestätigen, wie dies in Österreich mit Art. 44 Abs. 3 B-VG vorgesehen ist.

VII. Schlussbetrachtung

- (25) Es bleibt der Befund einer Wandlung der nationalen Verfassung durch ihre „überstaatliche Bedingtheit“. Diesen Befund zu leugnen führt ebenso wenig weiter wie binäre Gegenüberstellungen. Zugleich ist die Bedingtheit wechselseitig, weswegen man um die nationale Verfassung keine Sorge haben muss – aus Sicht des Verfassungsp pluralismus.
- (26) Für diese Wandlung gilt es, in der internationalen Diskussion anschlussfähige Konzepte und skalierende Begriffe zu finden, die der veränderten Realität und der prozesshaften Entwicklung Rechnung tragen. Dies wird im Verlaufe des 21. Jahrhunderts Daueraufgabe für die Vereinigung bleiben.