

Achim Hurrelmann

Verfassung und Integration in Europa

Wege zu einer
supranationalen Demokratie

Campus Forschung
Band 881

Achim Hurrelmann, Dr. rer. pol., arbeitet am Zentrum für Sozialpolitik der Universität Bremen.

Achim Hurrelmann

Verfassung und Integration in Europa

Wege zu einer supranationalen Demokratie

Campus Verlag
Frankfurt/New York

© Campus Verlag GmbH

Bibliografische Information der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie.

Detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

ISBN 3-593-37705-5

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Copyright © 2005 Campus Verlag GmbH, Frankfurt/Main

Druck und Bindung: PRISMA Verlagsdruckerei GmbH

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier.

Printed in Germany

Besuchen Sie uns im Internet:

www.campus.de

© Campus Verlag GmbH

Inhalt

VORWORT	9
EINLEITUNG: DIE KONSTITUTIONALISIERUNG DER EUROPÄISCHEN UNION ALS VERFASSUNGSTHEORETISCHES PROBLEM	11
1. DAS MODELL DER KONSTITUTIONELLEN DEMOKRATIE	29
1.1 Freiheitssicherung als Legitimitätsbedingung	30
1.2 Verfassungsbindungen und aktuelle Gesetzgebung	37
1.3 Drei Realmodelle konstitutioneller Demokratie.....	41
1.4 Fazit	51
2. MÖGLICHKEITEN UND GRENZEN VON VERFASSUNGSPOLITIK	52
2.1 Verfassung und Verfassungswirklichkeit.....	53
2.2 Verfassungstheorie als Vorbedingung von Verfassungspolitik.....	57
2.3 Rational-Choice-Verfassungstheorie	61
2.4 Sozialkonstruktivistische Verfassungstheorie	66
2.5 Fazit	73
3. GESELLSCHAFTLICHE INTEGRATION	74
3.1 Integrationskonzepte soziologischer »Klassiker«	75
3.2 Systematisierungsversuche: Sozialintegration und Systemintegration.....	87
3.3 Koordination von Handlungen und Kohäsion von Vorstellungen.....	92
3.4 Fazit	101
4. GESELLSCHAFTLICHE VORAUSSETZUNGEN DER KONSTITUTIONELLEN DEMOKRATIE	102
4.1 Normative Legitimität und faktische Akzeptanz der Verfassungsordnung.....	103
4.2 Koordination von Handlungen und normative Legitimität	106
4.3 Koordination von Handlungen und faktische Akzeptanz.....	112
4.4 Kohäsion von Vorstellungen und normative Legitimität	117
4.5 Kohäsion von Vorstellungen und faktische Akzeptanz.....	122
4.6 Zur normativen Bewertung von Akzeptanzerwägungen	132

4.7	Fazit.....	135
5.	INTEGRATION DURCH VERFASSUNG	136
5.1	Die »Integrationslehre« von Rudolf Smend	137
5.2	Formen konstitutioneller Integration	143
5.3	Verfassungspolitische Integrationsstrategien.....	150
5.4	Erfolgchancen konstitutioneller Integration.....	164
5.5	Drei nationalstaatliche Verfassungsverständnisse – und ihre Konzepte konstitutioneller Integration	167
5.6	Fazit.....	174
	ZWISCHENRESÜMEE: KONSTITUTIONELLE DEMOKRATIE UND GESELLSCHAFTLICHE INTEGRATION ALS KATEGORIEN EUROPÄISCHER VERFASSUNGSPOLITIK	176
6.	MUSTER DER INTEGRATION IN DER EUROPÄISCHEN GESELLSCHAFT.....	184
6.1	Ungleichheits- und Abhängigkeitsverhältnisse.....	185
6.2	Handlungsstrukturen europäischer Öffentlichkeit	190
6.3	Vorstellungsstrukturen europäischer Öffentlichkeit, europäischer Demos und europäische Identität.....	194
6.4	Fazit.....	201
7.	DIE VERFASSUNGSDEBATTE VOR KONSTITUIERUNG DES »EUROPÄISCHEN KONVENTS«	202
7.1	Die Reform der EU als Gegenstand »visionärer Reden«.....	203
7.2	Europäische Verfassung und gesellschaftliche Integration in Politikerreden	205
7.3	Bedeutungsverknüpfungen: Homogenisierung und Heterogenitätskompensation	226
7.4	Fazit.....	232
8.	DIE VERFASSUNGSDEBATTE IM »EUROPÄISCHEN KONVENT«.....	233
8.1	Zusammensetzung und Arbeitsweise des Konvents	234
8.2	Europäische Verfassung und gesellschaftliche Integration in den Konventsdebatten	241
8.3	Der Verfassungsentwurf des Konvents.....	258
8.4	Fazit.....	272
9.	VERFASSUNGSDEBATTE UND KONVENTSENTWURF – BEWERTUNG UND OPTIMIERUNGSOPTIONEN	273
9.1	Die Verfassungsdebatte: Schwerpunkte und Auslassungen	274

9.2	Der Konstitutionalisierungsansatz des Konventsentwurfs	276
9.3	Optionen einer Optimierung des Konventsentwurfs	281
9.4	Fazit	297
RESÜMEE UND AUSBLICK: PERSPEKTIVEN EINES EUROPÄISCHEN KONSTITUTIONALISMUS.....		299
LITERATUR		304
ANALYSIERTE TEXTE		327

Vorwort

Die ersten Ideen und Konzepte für ein Buch über die »Konstitutionalisierung« der Europäischen Union habe ich im Frühjahr 2000 entwickelt. Zu diesem Zeitpunkt erschien mir die Debatte über eine europäische Verfassung als eine in erster Linie akademische Diskussion, die allerdings einer systematischeren theoretischen Grundierung bedürfe. Die im selben Jahr einsetzende Intensivierung der Verfassungsdebatte auch im politischen Raum bot mir die zunächst nicht vorhergesehene Chance, die entwickelten theoretischen Kategorien unmittelbar auf die Produkte eines tatsächlichen Verfassungsgebungsprozesses anzuwenden. Die vorliegende Arbeit ist das Ergebnis dieses Versuchs, aktuelle Entwicklungen theoretisch »einzufangen«. Es handelt sich um die überarbeitete Fassung meiner Dissertation, auf deren Grundlage ich im Juli 2004 an der Universität Bremen promoviert wurde.

Ich habe zahlreichen Personen und Institutionen zu danken, die mich im Entstehungsprozess der Arbeit unterstützt haben. Zuallererst gilt mein Dank Frank Nullmeier, dem Betreuer der Dissertation, der die Arbeit engagiert, sorgfältig, kritisch und konstruktiv begleitet hat. Jede einzelne Besprechung mit ihm hat zu einer Präzisierung meiner Argumentation und zur Korrektur von Fehlern beigetragen. Für die Anfertigung des Zweitgutachtens danke ich Bernhard Peters.

Die Arbeit entstand an drei Orten: Hamburg, Essen und Bremen. An allen drei Orten fand ich ein anregendes Arbeitsumfeld vor: an der Universität Hamburg in einem Forschungsprojekt über Bündnis 90/Die Grünen, an der Universität Essen in der Fachgruppe Politikwissenschaft und im Graduiertenkolleg »Europäische Gesellschaft«, an der Universität Bremen im Zentrum für Sozialpolitik und im Sonderforschungsbereich 597 »Staatlichkeit im Wandel«. Den Kolleginnen und Kollegen in diesen Institutionen danke ich für die angenehme Zusammenarbeit.

Neben den bereits genannten Betreuern der Dissertation habe ich Teile der Arbeit mit folgenden Personen intensiv und gewinnbringend diskutiert: Joachim Raschke hat ein erstes Exposé mit mir durchgesprochen und mich bestärkt, das Projekt weiter zu verfolgen. Hannah Pilarczyk hat mir ebenfalls schon in einer frühen Phase der Arbeit wichtige Anregungen gegeben. Meine Schwester Annette Hurrelmann hat mir geholfen, mich in der ökonomischen Institutionentheorie zurechtzufinden. Nahezu

den gesamten Text gelesen und mit mir diskutiert haben Athena Leotsakou, Gudrun Quenzel, Christine Schlickum, Bernd Stratthaus, Achim Wiesner und Julia Wirxel. Ihnen danke ich insbesondere dafür, dass ihre Kritik immer auch eine politische Kritik war. Selbstverständlich sind die letztlich in dieser Arbeit vertretenen Positionen meine eigenen, für die ich allein die Verantwortung trage.

Neben den Anregungen bei der Erstellung des Textes haben viele der genannten Personen dazu beigetragen, mir das Leben auch neben der Arbeit angenehm zu machen. Dafür danke ich ihnen – ebenso wie den anderen Freundinnen und Freunden, auf die dasselbe zutrifft – aber lieber persönlich.

Achim Hurrelmann, im Oktober 2004.

Einleitung: Die Konstitutionalisierung der Europäischen Union als verfassungstheoretisches Problem

Im Juni 2004 einigten sich die Staats- und Regierungschefs der EU-Mitgliedsstaaten auf den Entwurf für eine »Verfassung für Europa«.¹ Damit wurde eine intensive Verfassungsdebatte zu einem vorläufigen Abschluss gebracht. Spätestens seit die Bundesrepublik Deutschland im ersten Halbjahr 1999 den Vorsitz im Europäischen Rat und im EU-Ministerrat übernommen hatte, war das Verfassungsprojekt ins Zentrum der Diskussionen über die Reform der EU gerückt. Schon in der ersten Rede, die Bundesaußenminister Joschka Fischer als Ratsvorsitzender vor dem Europäischen Parlament hielt, nannte er die Intensivierung der Verfassungsdebatte als eine der Prioritäten der deutschen Präsidentschaft. Diesem Ziel diene zunächst der Konvent zur Erarbeitung einer EU-Grundrechtecharta, den der Europäische Rat auf deutsche Initiative im Juni 1999 einsetzte und der im Oktober 2000 seine Arbeit beendete. Auch nach dem Ende der deutschen Präsidentschaft wurde die Verfassungsdebatte insbesondere von Politikerinnen und Politikern aus der Bundesrepublik Deutschland vorangetrieben. Mit seiner Rede in der Berliner Humboldt-Universität setzte Joschka Fischer die Verfassungsfrage im Mai 2000 erneut an die Spitze der europäischen Tagesordnung. Zahlreiche Spitzenpolitikerinnen und Spitzenpolitiker aus allen Mitgliedsstaaten meldeten sich in der Folgezeit mit Stellungnahmen zu Wort.

Nachdem der Reformgipfel von Nizza im Dezember 2000 gescheitert war, vereinbarte der Europäische Rat im darauf folgenden Jahr unter belgischem Vorsitz die Einsetzung eines zweiten Konvents: des »Konvents über die Zukunft Europas« (im Folgenden: »Europäischer Konvent«). Obwohl dieser ausdrücklich nicht als »Verfassungskonvent« bezeichnet worden war, wandte er sich bald nach seiner Konstituierung im Februar 2002 der Erarbeitung eines Verfassungsentwurfs zu. Dieser wurde schließlich im Juli 2003 vorgelegt und ein Jahr später mit einigen Änderungen vom Europäischen Rat verabschiedet. Auch wenn der Ausgang des Ratifizierungsverfahrens zum Zeitpunkt der Fertigstellung dieser Arbeit noch nicht abzusehen war, stellte

1 Die Begriffe »Verfassung für Europa«, »europäische Verfassung« und »Verfassung für die EU« verwende ich im Folgenden als Synonyme. Dies soll nicht in Abrede stellen, dass Europa selbstverständlich mehr umfasst als die EU und ihre Mitgliedsstaaten.

der Konventsprozess ohne Frage den bislang am weitesten in Richtung einer Realisierung fortgeschrittenen Versuch dar, die EU zu »konstitutionalisieren« – also mit einem formellen Verfassungsdokument auszustatten.²

Trotzdem mag die hier kurz geschilderte Verfassungsdebatte der letzten Jahre auf den ersten Blick als bloße Neuauflage einer Diskussion erscheinen, die älter ist als die politische Integration der europäischen Nationalstaaten selbst: Schon in den 1920er Jahren sowie insbesondere zu Zeiten der Résistance der 1930er und 1940er Jahre formulierten Anhängerinnen und Anhänger der Europabewegung weitreichende Verfassungsmodelle für ein vereintes, föderal strukturiertes Europa (Lipgens 1986; Loth 1990). Erst in den 1950er Jahren wurde die Verfassungsdiskussion mit der Entscheidung für eine funktionalistische Strategie europäischer Integration nach der »Methode Monnet«, in deren Mittelpunkt Bemühungen um die ökonomisch-technische Harmonisierung standen, in den Hintergrund gedrängt – ohne freilich völlig zum Erliegen zu kommen.³ Doch trotz dieser historischen Vorläufer wäre es falsch, die im Kontext des EU-Institutionensystems geführte Verfassungsdebatte mit derjenigen zu Zeiten des Faschismus und Nationalsozialismus gleichzusetzen. Schließlich wurde durch die Gründungsverträge der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS), der Europäischen Atomgemeinschaft (EAG), der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG, heute EG) sowie der Europäischen Union (EU) inzwischen ein europäisches Institutionensystem geschaffen, das vom Europäischen Gerichtshof und großen Teilen der Europarechtswissenschaft bereits als »Verfassung« der Union anerkannt wird.⁴ Wird der Verfassungsbegriff in einem allgemeinen Sinne als Bezeichnung für die »rechtliche Grundordnung« (Hesse 1991: 10) eines Gemeinwesens verwendet, so kann das Primärrecht der Union in der Tat als europäische Verfassung gelten. »Wenn man nicht mehr verlangt als verbindliche rechtliche Regeln über die Ziele jenes ›Gebildes‹, seine Organe, deren Zusammensetzung und Kompetenzen, über die Beziehungen zu den Mitgliedstaaten sowie

2 Der Begriff der Konstitutionalisierung wird in der rechtswissenschaftlichen Europadiskussion zuweilen auch in einem weiteren Sinne als Oberbegriff für Prozesse der Verrechtlichung politischer Herrschaftsausübung gebraucht (z.B. Joerges 2003; Möllers 2003: 47-53; Wiener 2003). Dieses Verständnis von Konstitutionalisierung soll hier nicht zugrunde gelegt werden.

3 Für einen Überblick insbesondere über die seit den späten 1970er Jahren entwickelten Verfassungsentwürfe vgl. Hummer (2002a: 33-36); Loth (2002).

4 So ausdrücklich im Urteil »Les Verts« vom 23.04.1986, in dem die Gründungsverträge von EGKS, EAG und EWG als »Verfassungsurkunde« der europäischen Gemeinschaften bezeichnet werden (Rs. 294/83, Slg. 1986, 1365). Selbst das traditionell »euroskeptische« Bundesverfassungsgericht urteilte schon 1967, der EWG-Vertrag stelle »gewissermaßen die Verfassung« der Gemeinschaft dar (BVerfGE 22, 293/296).

schließlich über den Beitritt weiterer Staaten, so kann man ohne Umschweife feststellen, daß Europa bereits eine Verfassung besitzt« (Preuß 1999: 155).

Dass die Reform der EU trotzdem – gerade in der Bundesrepublik Deutschland – seit Jahren im Wesentlichen als Problem der Verfassungsgebung diskutiert wird (Abromeit/Hitzel-Cassagnes 1999: 27), lässt vor diesem Hintergrund darauf schließen, dass der aktuellen Debatte ein anspruchsvolleres Verfassungsverständnis zugrunde liegt. Dem entspricht auch die Diagnose von Fritz W. Scharpf, der als Besonderheit der europäischen Verfassungsdebatte der letzten Jahre ausmacht, dass anders als in früheren Reformdebatten »nicht pragmatische Lösungen für anstehende Probleme im Vordergrund stehen [...], sondern grundsätzliche Fragen der institutionellen Architektur der Gemeinschaft und ihrer Legitimation im Lichte normativer Kriterien, die sich an der (idealisierten) Praxis des demokratischen Verfassungsstaats auf der nationalen Ebene orientieren« (Scharpf 2003: 49). Tatsächlich lässt sich feststellen, dass jedenfalls in der bundesdeutschen Diskussion nahezu alle politischen und wissenschaftlichen Beiträge zur Verfassungsdebatte implizit oder explizit auf ein Verfassungskonzept Bezug nehmen, das hier als *Modell der konstitutionellen Demokratie* bezeichnet werden soll. Dieses ursprünglich in nationalstaatlichen Kontexten entwickelte Modell zeichnet sich durch eine normative »Aufladung« des Verfassungsbegriffs aus: Als legitime Verfassung kann die rechtliche Grundordnung eines Gemeinwesens ihm zufolge nur dann gelten, wenn sie bestimmten inhaltlichen Anforderungen gerecht wird (A. Peters 2001: 63-70). Insbesondere müssen die Prinzipien der Rechtsstaatlichkeit und der Volkssouveränität (bzw. der Demokratie) garantiert sein, d.h. jedes Tätigwerden öffentlicher Gewalten muss aufgrund und in den Schranken des Rechts erfolgen und sich auf Willensäußerungen der Bürgerinnen und Bürger zurückführen lassen.⁵ Betrachtet man die europäische Verfassungsdebatte aus diesem Blickwinkel, so rückt die Frage in den Mittelpunkt, ob – und unter welchen Bedingungen – die Prinzipien der Rechtsstaatlichkeit und der Volkssouveränität auf die EU übertragen werden können.

Das bestehende europäische Institutionensystem wird den genannten Anforderungen nur ungenügend gerecht. Zwar gilt die rechtsstaatliche »Verfasstheit« der EU im Allgemeinen als ausreichend: Im »Verfassungsverbund« aus europäischen Verträgen und mitgliedsstaatlichen Verfassungen sind die Kompetenzen der EU-Organe definiert und begrenzt, ihr Handeln ist gerichtlicher Kontrolle unterworfen und der

5 Die Begriffe der Volkssouveränität und der Demokratie werden hier als Synonyme gebraucht. Die zuweilen vorgeschlagene Differenzierung zwischen der Anwendung des Begriffs der Volkssouveränität auf Entscheidungen über die Verfassung und des Begriffs der Demokratie auf Entscheidungen innerhalb des Verfassungssystems (Böckenförde 1991b: 292-296) wird damit nicht aufgegriffen. Sie hat sich im politikwissenschaftlichen Sprachgebrauch nicht durchgesetzt.

Rechtsschutz der Bürgerinnen und Bürger ist gewährleistet (Pernice 1999; Piris 2000; Hammer 2001). Doch im Gegensatz dazu ist die demokratische »Verfasstheit« der Union offenkundig mangelhaft: Die Entscheidungsverfahren der EU sind wenig transparent und werden dominiert von nationalen bzw. supranationalen Exekutiven – den nationalstaatlichen Regierungen im Ministerrat sowie der EU-Kommission –, deren Handeln auf europäischer Ebene der demokratischen Kontrolle durch die Bürgerinnen und Bürger weitgehend entzogen ist. Auf unmittelbarem Wege kann Verantwortlichkeit für die auf EU-Ebene getroffenen Entscheidungen von den Wählerinnen und Wählern nur gegenüber dem Europäischen Parlament geltend gemacht werden, das jedoch im Entscheidungsprozess nur beschränkte Mitwirkungsrechte besitzt. Angesichts dieser Struktur ihres politischen Systems ist die verbreitete Diagnose eines »Demokratiedefizits« der EU kaum umstritten (statt vieler: Bach 2000; Brunkhorst 2003). Damit die Union dem Leitbild der konstitutionellen Demokratie gerecht werden kann, müsste ihre Konstitutionalisierung folglich in erster Linie mit ihrer Demokratisierung einhergehen. Es verwundert nicht, dass über das prinzipielle Ziel einer Demokratisierung der EU in der Verfassungsdebatte der letzten Jahre weitgehend Konsens herrschte, und dass Vorschläge zur Überwindung des Demokratiedefizits zu den zentralen in dieser Debatte verhandelten Themenblöcken gehörten.

Gerade eine solche Demokratisierung der EU ist jedoch in der politik- und rechtswissenschaftlichen Europadiskussion der letzten Jahre häufig für unmöglich erklärt worden. Denn im Gegensatz zu ihren Mitgliedsstaaten fehle es der Union – so die These – an »Demokratiefähigkeit«, woraus im Modell der konstitutionellen Demokratie auch ein Mangel an »Verfassungsfähigkeit« resultiere. Begründet wird diese These im Wesentlichen mit zwei Argumenten: Nach einem ersten Argument kann ein supranationaler »Staatenverbund« wie die EU grundsätzlich nicht nach dem Modell der konstitutionellen Demokratie ausgestaltet werden, solange das Merkmal souveräner Staatlichkeit nicht von den Mitgliedsstaaten auf ihn übergehen soll (*Souveränitäts-Argument*). Bei näherer Betrachtung zeigt sich jedoch, dass dieses Argument auf einer unzutreffenden Verwendung bzw. Interpretation staatsrechtlicher Begriffe und Kategorien basiert, die auch bezogen auf bestehende Nationalstaaten zu irreführenden Ergebnissen führen würde. Von größerer Überzeugungskraft ist dagegen ein zweites Argument, das im Mittelpunkt dieser Arbeit stehen soll. Dieses Argument stellt auf den Charakter der europäischen Gesellschaft ab und bezweifelt die Verfassungsfähigkeit der EU nicht grundsätzlich, sondern nur zum gegenwärtigen Zeitpunkt: Die europäische Bevölkerung sei (noch) nicht hinreichend integriert, um europaweite Demokratie tragen zu können (*Integrations-Argument*). Ich möchte im Folgenden beide Argumente kurz betrachten.

Das Souveränitäts-Argument

Die These einer prinzipiell fehlenden Demokratie- und Verfassungsfähigkeit eines supranationalen »Staatenverbunds« basiert auf der Annahme, dass das Modell der konstitutionellen Demokratie konzeptuell an die Realisierungsform souveräner Staatlichkeit gebunden ist (Grimm 1995; 2002; 2003a; Koenig 1998; Asbach 2002; Günther 2002). Dieses Argument hätte wenig Aufmerksamkeit verdient, wenn es allein auf der pauschalen und heute nur noch vereinzelt vertretenen Behauptung beruhen würde, dass sich allein der souveräne Staat als »institutionelle Organisationsform der politischen Selbstbestimmung vergesellschafteter Individuen« eigne (so aber Asbach 2002: 290-291). Denn spätestens die in der Politikwissenschaft seit den 1970er Jahren geführte Debatte über die Demokratisierung nicht-staatlicher Lebensbereiche hat deutlich gemacht, dass Demokratie als Prinzip kollektiver Entscheidungsfindung ohne weiteres vom Staat losgelöst und auf andere Kollektive übertragen werden kann (Preuß 1995: 53-57; A. Peters 2001: 651-653) – was ja in zahlreichen gesellschaftlichen Zusammenhängen auch alltäglich geschieht.

Von größerem Interesse für die europäische Verfassungsdebatte ist jedoch eine komplexere Version des Souveränitäts-Arguments, die auf staats- und souveränitätstheoretischen Überlegungen beruht. Der wichtigste Bezugspunkt für diese Version des Arguments ist die in der Rechtswissenschaft nach wie vor höchst einflussreiche *Drei-Elemente-Lehre* von Georg Jellinek. Sie definiert den Staat als ein Gemeinwesen, das über ein eigenes Staatsgebiet, ein eigenes Staatsvolk sowie über eine Staatsgewalt verfügt, deren Einrichtung und Organisation nicht von anderen Instanzen determiniert ist (Jellinek 1966: 394-434). *Staatlichkeit* ist also für Jellinek nicht zuletzt an die Fähigkeit eines Gemeinwesens gebunden, sich eine eigene Verfassung zur Einrichtung und Organisation der öffentlichen Gewalt zu geben (ebd.: 435-504). Nicht als Staat gilt dagegen ein Gemeinwesen, das »seine Verfassung von einer anderen Macht erhält, so daß sie nicht auf seinem Willen, sondern dauernd auf dem Gesetze dieser Macht ruht« (ebd.: 491). Von der *Souveränität* eines Staates kann aber nach Jellinek erst dann die Rede sein, wenn ein Gemeinwesen nicht nur die Fähigkeit zur Verfassungsgebung, sondern auch die uneingeschränkte Kompetenz-Kompetenz besitzt, also »innerhalb der von ihm selbst gesetzten oder anerkannten Rechtsschranken völlig frei den Inhalt seiner Zuständigkeit regeln« kann (ebd.: 495). Diese Definition impliziert, dass staatliche Souveränität notwendigerweise unteilbar ist (ebd.: 496-504). Es lassen sich folglich souveräne und nicht-souveräne Staaten unterscheiden, jedoch keine Zwischenformen denken: Nicht-souveräne Staaten können zwar über ihre Organe und Institutionen, nicht jedoch über ihre Zuständigkeiten bestimmen; souveräne Staaten besitzen die ungeteilte Kompetenz-Kompetenz.

Legt man diese Begrifflichkeiten zugrunde, so ist offenkundig, dass die EU in ihrer derzeitigen Form weder über Staatlichkeit noch über Souveränität verfügt. Zwar kann als umstritten gelten, ob die EU ein eigenes »Gebiet« besitzt: Einerseits lässt sich ihr Territorium eindeutig bestimmen, andererseits hängt diese Bestimmung aber vom Staatsgebiet der Mitgliedsstaaten ab. So wurden 1990 mit dem Beitritt der DDR zur Bundesrepublik Deutschland auch die fünf »neuen Bundesländer« automatisch zu einem Teil des Gemeinschaftsgebiets. Ähnliches gilt für das »Volk« der Union: Mit Art. 8 EGV (heute Art. 17 EGV) wurde 1993 eine »Unionsbürgerschaft« eingeführt, doch diese ist an die mitgliedsstaatlichen Regelungen der Staatsbürgerschaft gekoppelt, so dass Personen mit der Einbürgerung in einen Mitgliedsstaat automatisch auch die Unionsbürgerschaft erwerben. Unumstritten dürfte jedoch sein, dass die Union am Kriterium der »Staatsgewalt« scheitert: Sie besitzt weder Kompetenz-Kompetenz – ihre Zuständigkeiten beruhen auf ausdrücklichen Kompetenzübertragungen durch die Mitgliedsstaaten nach dem Prinzip der »begrenzten Einzelermächtigung« –, noch ist sie in der Lage, über ihre Organe und Institutionen selbst zu bestimmen – diese Fähigkeit besitzen nur die Mitgliedsstaaten als »Herren der Verträge«.

Die Anhängerinnen und Anhänger des Souveränitäts-Arguments gehen nun davon aus, dass die Realisierung des Modells der konstitutionellen Demokratie in der EU diese notwendigerweise zu einem souveränen Staat im Sinne von Jellinek machen würde. Im Zentrum der Argumentation steht dabei die Überlegung, dass das Prinzip der Volkssouveränität nicht nur für »gewöhnliche« Entscheidungen im Rahmen der Verfassungsordnung, sondern auch für Entscheidungen über die Verfassung selbst – für Verfassungsgebung und Verfassungsänderung sowie die dabei jeweils zu regelnde Kompetenzverteilung – Geltung beansprucht. Auf dieser Grundlage lässt sich wie folgt gegen die Demokratie- und Verfassungsfähigkeit der EU argumentieren: Wenn das Prinzip der Volkssouveränität im europäischen Rahmen verwirklicht werden soll, impliziert dies die Forderung, sowohl die Fähigkeit zur Verfassungsgebung auf europäischer Ebene als auch die Fähigkeit zur Verteilung von Zuständigkeiten im europäischen Mehrebenensystem von den Mitgliedsstaaten auf das »europäische Volk« (bzw. auf dessen Repräsentantinnen und Repräsentanten) zu transferieren. Die Mitgliedsstaaten würden dadurch sowohl ihre Rolle als »Herren der Verträge« als auch die alleinige Kompetenz-Kompetenz einbüßen. »Mit der Verfassung im vollen Sinne des Begriffes gewänne die Union die Kompetenz-Kompetenz« (Grimm 1995: 590). Da diese wegen der Unteilbarkeit von Souveränität jedoch »nicht zugleich bei der EU und den Mitgliedsstaaten liegen« kann (Günther 2002: 359), hätte die Umsetzung der »europäischen Verfassungsidee« dann auch zwingend die »Aufhebung der mitgliedstaatlichen Souveränität« zur Folge (Asbach 2002: 290). Solange die Europäerinnen und Europäer nicht bereit sind, diese Konsequenz in Kauf zu nehmen, muss die EU nach dieser Ansicht als nicht verfassungsfähig gelten.

Auch in dieser komplexeren Version kann das Souveränitäts-Argument jedoch nicht überzeugen. Dies wird deutlich, wenn man in Anknüpfung an Emmanuel Joseph Sieyès zwischen Entscheidungen über die Verfassungsgebung einerseits und Entscheidungen im Rahmen des Verfassungssystems andererseits differenziert, wobei letztere auch Verfassungsänderungen umfassen. Im ersten Fall handeln die Beteiligten als verfassungsrechtlich ungebundene verfassungsgebende Gewalt (»pouvoir constituant«), im zweiten Fall nach Maßgabe der geltenden Verfassung, also als verfassungsunterworfenen Gewalt (»pouvoir constitué«) (Sieyès 1981: 164-175). Betrachtet man nun die Verfassungsgebung, so fällt zunächst auf, dass das Souveränitäts-Argument Maßstäbe an die EU anlegt, denen auch viele existierende demokratische Nationalstaaten nicht gerecht werden. So wurde das deutsche Grundgesetz von einem Gremium verabschiedet, das ausschließlich aus Vertreterinnen und Vertretern der bereits zuvor existierenden Bundesländer bestand, und auch seine Ausdehnung auf die »neuen Bundesländer« im Zuge der deutschen Vereinigung wurde nicht durch eine Entscheidung aller Staatsbürgerinnen und Staatsbürger, sondern allein durch einen Beschluss der DDR-Volkskammer legitimiert. Trotzdem dürfte der Bundesrepublik Deutschland auch von Anhängerinnen und Anhängern des Souveränitäts-Arguments kaum ihr Charakter als konstitutionelle Demokratie abgesprochen werden.⁶ Auch wenn man dies in Rechnung stellt, lässt sich jedoch nicht grundsätzlich bestreiten, dass die Verfassungsgebung durch die unmittelbare Entscheidung der Bürgerinnen und Bürger dem Prinzip der Volkssouveränität eher entspricht als die Verfassungsgebung durch bereits zuvor konstituierte Gewalten oder Organe der (Teil-) Staaten. Eine strikte Interpretation des Modells der konstitutionellen Demokratie würde in der Tat implizieren, dass in der EU die Bürgerinnen und Bürger als verfassungsrechtlich ungebundene und daher auch nicht nach nationalstaatlicher Zugehörigkeit bzw. nationalen »Staatsvölkern« differenzierte Akteurinnen und Akteure die verfassungsgebende Gewalt besitzen (Koenig 1998). Eine Verfassung für die EU sollte folglich von den Europäerinnen und Europäern – entweder durch direkt gewählte Repräsentantinnen und Repräsentanten oder in einem europaweiten Referendum – in Kraft gesetzt werden. Dies würde bedeuten, dass das Entscheidungsrecht über die Verfassungsgebung und damit auch über die erstmalige Kompetenzzusstattung der EU von der mitgliedsstaatlichen auf die europäische Ebene überginge.

Auch wenn eine europäische Verfassung durch die EU-Bevölkerung als verfassungsgebende Gewalt verabschiedet wird, muss dies jedoch nicht bedeuten, dass auch die Kompetenz-Kompetenz *innerhalb* des so geschaffenen Verfassungssystems

6 Dem entspricht die Beobachtung von Christoph Möllers, dass »die tatsächliche Praxis der verfassungsgebenden Gewalt so gut wie nie denjenigen demokratischen Prinzipien [genügt], die sich in der durch sie beschlossenen Verfassung finden« (Möllers 2003: 31).

auf europäischer Ebene angesiedelt wird. Denn bezogen auf verfassungsunterworfenen Gewalten fordert das Prinzip der Volkssouveränität nur, dass sich Entscheidungen über die Kompetenzen öffentlicher Organe auf Willensäußerungen der Bürgerinnen und Bürger zurückführen lassen. Dagegen spielt es für die Gewährleistung der Volkssouveränität keine Rolle, ob das »Staatsvolk« der EU oder die »Staatsvölker« der Nationalstaaten das Entscheidungsrecht und die Kompetenz-Kompetenz besitzen. Wie schon Georg Jellinek betonte, hat die vom Konzept der Volkssouveränität aufgeworfene »Frage nach der höchsten Gewalt *im Staate* mit der Frage nach der höchsten Gewalt *des Staates* nichts zu tun [...]. Souveränes Organ im Staate und souveräner Staat sind [...] zwei grundverschiedene Dinge« (Jellinek 1966: 457-458, H.i.O.). Da die Bürgerinnen und Bürger im Rahmen eines europäischen Verfassungssystems nicht länger als verfassungsrechtlich ungebundene Gewalt handeln, gibt es auch für die Ablehnung einer Differenzierung in unterschiedliche »Teilvölker« keinen Grund. Innerhalb des Verfassungssystems einer demokratisch strukturierten Union müsste die Souveränität daher nicht notwendigerweise auf die europäische Ebene transferiert werden. Das Prinzip der Volkssouveränität verbietet nicht, dass das »Staatsvolk« der EU als verfassungsgebende Gewalt beschließt, die Kompetenz-Kompetenz in einem europäischen Verfassungssystem bei den »Staatsvölkern« der Nationalstaaten – bzw. deren Repräsentantinnen und Repräsentanten – anzusiedeln.

Noch entscheidender als diese Unterscheidung zwischen der Kompetenz-Kompetenz über die Verfassung und der Kompetenz-Kompetenz innerhalb einer Verfassung ist jedoch die Tatsache, dass sich das Problem einer »dichotomischen« Entscheidung über die Verortung der Kompetenz-Kompetenz in einem Mehrebenensystem gar nicht zwingend stellen muss. Denn das Souveränitäts-Argument wird auch erschüttert durch die Möglichkeit der Teilung oder Verschränkung von Kompetenz-Kompetenz zwischen unterschiedlichen staatlichen Ebenen. Schon im bestehenden Institutionensystem der EU lassen sich Ansätze einer solchen Souveränitätsteilung feststellen. Schließlich haben die einzelnen Mitgliedsstaaten die völlig unbeschränkte Kompetenz-Kompetenz bereits dadurch verloren, dass die »Rückholung« von einmal an die EU übertragenen Kompetenzen ein einstimmiges Votum aller Mitgliedsstaaten voraussetzt (Pernice 1999: 710-711).⁷ Insbesondere ist jedoch darauf hinzuweisen, dass nahezu alle föderal organisierten Staaten von der Möglichkeit geteilter oder verschränkter Kompetenz-Kompetenz Gebrauch machen. Ihr Beispiel zeigt, wie unangemessen die Vorstellung einer unteilbaren Souveränität schon für die Beschrei-

7 Umstritten ist in der Europarechtswissenschaft, ob den Mitgliedsstaaten die Möglichkeit eines Austritts aus der Union offen steht. Diese Frage ist in den geltenden europäischen Verträgen nicht geregelt. Grönland, das aufgrund seiner Zugehörigkeit zu Dänemark Teil der EG geworden war, wurde jedoch 1985 in Reaktion auf eine Volksabstimmung aus der Gemeinschaft entlassen.

bung der Realität der bestehenden Staatenwelt ist (Bryde 1994: 317-324; Oeter 1995). Gibt man diese Vorstellung auf, ist es jedoch auch nicht länger notwendig, sich entweder für einen nur auf die EU-Mitgliedsstaaten und ihre Bürgerinnen und Bürger zurückzuführenden *europäischen (Verfassungs-) Vertrag* oder für eine ausschließlich auf die Unionsbürgerinnen und Unionsbürger zurückzuführende *europäische Verfassung* zu entscheiden (A. Peters 2001: 234-242, 390-395).

In der vergleichenden Föderalismusforschung gilt es gerade als Definitionsmerkmal des Föderalismus, dass keine staatliche Ebene die alleinige und unbeschränkte Kompetenz-Kompetenz besitzt (Schultze 1992; Watts 1999). Dies unterscheidet einen föderalen Staat sowohl von einem dezentralen Einheitsstaat, in dem der Zentralstaat die alleinige Kompetenz-Kompetenz besitzt, als auch von einem Staatenbund, in dem die Kompetenz-Kompetenz bei den einzelnen Mitgliedsstaaten liegt. Carl Schmitt hat angesichts dieser Tatsache versucht, die These von der Unteilbarkeit staatlicher Souveränität durch die Annahme zu retten, die »Frage der Souveränität« bliebe in einem föderalen Staat »offen« (Schmitt 1970: 370-379). Doch die Frage nach der Verortung der Kompetenz-Kompetenz lässt sich in der Praxis eines föderalen Gemeinwesens nicht offen halten. Andererseits spricht aber nichts gegen institutionelle Lösungen, die für die Verabschiedung einer neuen Bundesverfassung bzw. für die Änderung der in ihr festgeschriebenen Kompetenzverteilung die Zustimmung *sowohl* des Bundes *als auch* aller oder der Mehrheit seiner Teilstaaten verlangen. Wird ein solches System demokratisch ausgestaltet, üben die »Staatsvölker« von Bund und Einzelstaaten folglich die Kompetenz-Kompetenz gemeinsam aus. »Alle Gewalt geht vom Volke aus« ist dann so zu lesen: Jeder Bürger gehört zwei »Völkern« an, dem »Bundesvolk« und einem »Gliedervolk«, die gemeinsam Quelle demokratischer Legitimität sind« (Kielmansegg 1996: 63). Warum die Anwendung von »Konzeptionen gestufter oder geteilter Souveränität« auf die EU eine »Auflösung [des] internen Zusammenhangs zwischen den Bürgern, ›ihrer‹ Verfassung und den (staatlichen) Institutionen« bzw. gar »den Verzicht auf die demokratische Idee der Selbstbestimmung einer Gemeinschaft freier und gleicher Individuen« bedeuten sollte (Asbach 2002: 291), ist nicht ersichtlich. Dieses Argument würde jeder Form des Föderalismus grundsätzlich die Legitimität absprechen.

Es zeigt sich also, dass auch eine konsequente Realisierung des Modells der konstitutionellen Demokratie in der EU keineswegs automatisch zur Folge haben muss, dass die Nationalstaaten in einem europäischen Verfassungssystem ihre Souveränität vollständig an einen europäischen »Superstaat« verlieren. Dies gilt selbst dann, wenn an die Verfassungsgebung strengere demokratietheoretische Maßstäbe angelegt werden, als dies bei nationalstaatlichen Verfassungen gemeinhin getan wird. Bemerkenswert ist auch, dass es zur Erzielung dieses Ergebnisses nicht notwendig ist, staatliche bzw. staatsrechtliche Kategorien und Legitimationskriterien als für den Kontext

der EU unanwendbar zurückzuweisen. Ein solches Vorgehen, das zuweilen mit Verweis auf den Charakter der EU als Gebilde »sui generis« für zulässig bzw. gar geboten gehalten wird (z.B. Banchoff/Smith 1999; Gbikpi/Grote 2002), birgt die Gefahr, den europäischen Status Quo durch die Diskreditierung etablierter Legitimationsstandards gegenüber Kritik zu immunisieren. Dies soll hier vermieden werden: »We should not lower our democratic standards just because it is difficult to meet them in the European Union« (Kohler-Koch 2001: 8). Das Souveränitäts-Argument ist jedoch wie gesehen nicht deshalb unzutreffend, weil die in ihm verwendeten staatsrechtlichen bzw. staatsrechtlichen Kategorien für die EU nicht anwendbar wären. Vielmehr beruht es auf Interpretationen, die auch bezogen auf Nationalstaaten irreführende Ergebnisse hervorbringen würden.

Das Integrations-Argument

Fehlinterpretationen dieser Art werden im Integrations-Argument vermieden. Anders als im Souveränitäts-Argument, nach dem die konstitutionelle Demokratie grundsätzlich an die Realisierungsform souveräner Staatlichkeit gebunden ist, wird in diesem Argument auch ein supranationaler »Staatenverbund« wie die EU als prinzipiell demokratie- und verfassungsfähig betrachtet. Doch zum gegenwärtigen Zeitpunkt und in ihrem gegenwärtigen Zustand erfüllt die EU nach Ansicht der Anhängerinnen und Anhänger des Integrations-Arguments die Bedingungen der Demokratie- und Verfassungsfähigkeit nicht: Die Integration der europäischen Bevölkerung sei (noch) nicht weit genug fortgeschritten, um größere Demokratisierungsschritte – insbesondere die Verabschiedung einer demokratischen Verfassung – tragen zu können (Grimm 1995; 2002; Scharpf 1995; 1998a; 1998b; 1999; Kielmansegg 1996; Greven 1998; Offe 1998a; Böckenförde 1999).⁸ Solange dieser *Mangel an gesellschaftlicher Integration* nicht behoben sei, sei es »müßig, mit Entwürfen oder Konstruktionen einer »demokratischen Verfassung« Europas aufzuwarten [...]; vielmehr wäre vorab mit einer weitergreifenden politischen Integration zunächst innezuhalten« (Böckenförde 1999: 93).

Das Integrations-Argument basiert im Wesentlichen auf der Diagnose von zwei Integrationsdefiziten in der europäischen Gesellschaft, die der Realisierung einer konstitutionellen Demokratie im europäischen Rahmen entgegenstehen: Erstens wird darauf hingewiesen, dass es in der EU – nicht zuletzt aufgrund des Sprachenproblems – nur unzureichend ausgebildete *intermediäre Institutionen* gebe, die Vermittlungs-

8 Eine ähnliche Position nahm 1993 im Maastricht-Urteil auch das Bundesverfassungsgericht ein (BVerfGE 89, 155).

leistungen zwischen den Bürgerinnen und Bürgern einerseits und der europäischen öffentlichen Gewalt andererseits erfüllen könnten (insbesondere: Grimm 1995: 587-590). Parteien, Interessenverbände, zivilgesellschaftliche Vereinigungen und Medien, die eine politische Öffentlichkeit konstituieren und die Entscheidungen von EU-Organen vorstrukturieren und kontrollieren könnten, seien auf europäischer Ebene nur schwach ausgeprägt. Ohne eine solche »gesellschaftliche Infrastruktur der Demokratie« (Kielmansegg 1996: 57) könne eine demokratische Verfassung für die EU aber allenfalls »demokratische Formen« und nicht »demokratische Substanz« garantieren (Grimm 1995: 588). »Der demokratische politische Prozeß erschöpft sich ja nicht in allgemeinen Wahlen. Wesentlich ist für ihn ein dichtes Gefüge von Partizipationsstrukturen, teils organisatorisch verfestigt, teils in Gestalt von Potentialen spontaner Teilnahme [...]. Eine demokratische Verfassung macht aus der Europäischen Gemeinschaft noch keine europäische Demokratie« (Kielmansegg 1996: 57-58).

Als »das wichtigste Hindernis auf dem Weg zu einem demokratischen Europa« (Scharpf 1999: 672) wird im Integrations-Argument jedoch gemeinhin ein zweites Integrationsdefizit angeführt: das Fehlen einer *kollektiven Identität* der Europäerinnen und Europäer, eines Bewusstseins der Zusammengehörigkeit in der europäischen Bevölkerung, das europaweite Mehrheitsentscheidungen und Solidarleistungen tragen könnte (insbesondere: Scharpf 1995; 1998a; 1998b; 1999; Kielmansegg 1996; Offe 1998a). Dabei gehen die Anhängerinnen und Anhänger des Integrations-Arguments – anders als beispielsweise noch John Stuart Mill (1968a: 220-228) – in aller Regel nicht davon aus, dass ein solches Zusammengehörigkeitsbewusstsein notwendigerweise auf der Mitgliedschaft in einem einheitlichen »Ethnos«, also einer durch gemeinsame Abstammung definierten Nation beruhen muss.⁹ Als notwendige Bedingung für die Realisierung europäischer Demokratie identifizieren sie jedoch das Bestehen eines *europäischen »Demos«*, also eines politisch definierten Solidarverbands der Bürgerinnen und Bürger (zur Unterscheidung: Lepsius 1986).

Die Existenz eines solchen Demos setzt nach einer Definition von Dieter Fuchs dreierlei voraus: erstens die formale Definition gemeinsamer Staatsbürgerschaft durch die Verfassung, zweitens die kognitive Wahrnehmung gemeinsamer Staatsbürgerschaft durch die Bürgerinnen und Bürger und drittens eine gemeinsame Identität der Bürgerinnen und Bürger, also ihre Identifikation einerseits mit dem Demos als Kollektiv, andererseits mit seinen anderen Mitgliedern (Fuchs 2000: 219-220). In der EU wurde die erste Bedingung mit der Einführung der »Unionsbürgerschaft« erfüllt, doch die zweite und insbesondere die dritte Bedingung gelten als kritisch: Nach

9 Dies unterstellt Weiler (1995) dem Bundesverfassungsgericht. Auch die Maastricht-Entscheidung stellt jedoch nicht explizit die Behauptung auf, dass die (vom Gericht geforderte) »Homogenität« eines »Staatsvolks« notwendigerweise an eine ethnisch definierte Nation gebunden sei.

Ansicht der Anhängerinnen und Anhänger des Integrations-Arguments verfügt die EU-Bevölkerung gerade nicht über eine kollektive Identität, stellt also keine »durch Dispositionen zu Vertrauen und Solidarität ausgezeichnete politische Gemeinschaft« dar (Offe 1998: 107). Aus dieser *No-Demos-These* werden weitreichende Konsequenzen gezogen. Denn nur wenn alle Gesellschaftsmitglieder das Bewusstsein der Zugehörigkeit zu einem gemeinsamen Solidarverband besäßen, seien demokratische Mehrheitsentscheidungen auch für überstimmte Minderheiten und sozialstaatliche Umverteilungsmaßnahmen auch für »Nettozahler« akzeptabel. Insofern könne die »Vorstellung einer durch Vertrauens- und Solidarbeziehungen integrierten Gesamtheit von Personen« als Voraussetzung dafür gelten, dass die Bürgerinnen und Bürger bereit sind, »sich auf das riskante Spiel des demokratischen Regimetyps einzulassen« (ebd.: 106). Da diese Bedingung in der EU zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht erfüllt sei, müsse die Realisierung einer konstitutionellen Demokratie im europäischen Rahmen unabhängig von ihrer institutionellen Ausgestaltung scheitern.

Im Gegensatz zum Souveränitäts-Argument beruht das Integrations-Argument offenkundig nicht einfach auf begrifflich-konzeptionellen Fehlinterpretationen, die ohne weiteres zu widerlegen wären. Doch gleichwohl gibt es gute Gründe, die dagegen sprechen, das Argument voreilig zu akzeptieren: Erstens ist demokratie- und verfassungstheoretisch durchaus ungeklärt, in welcher Hinsicht die Realisierung und das Funktionieren einer konstitutionellen Demokratie tatsächlich eine integrierte Gesellschaft voraussetzen. Gerade in der politikwissenschaftlichen Debatte über eine europäische Verfassung werden erstaunlicherweise »Fragen nach den gesellschaftlichen Bedingungen einer politischen Ordnung [...] nur selten gestellt« (Jachtenfuchs/Kohler-Koch 2003: 13) – und noch seltener in systematischer Form beantwortet. Diese Fragen sind jedoch von einiger Brisanz, schließlich sind auch die bestehenden demokratischen Verfassungsstaaten ökonomisch, kulturell und sprachlich keineswegs homogen. Sollte es nicht denkbar sein, die konstitutionelle Demokratie auch ohne eine homogene Öffentlichkeit und ohne einen einheitlichen *Demos* zu realisieren? Oder reichen nicht zumindest die in der europäischen Gesellschaft feststellbaren Formen sozialer Integration für eine demokratische Verfassung bereits aus? Zweitens ist zumindest vom Grundsatz her unbestritten, dass politische Institutionen auch gestaltend auf ihren gesellschaftlichen Kontext einwirken können. Gerade der Verfassung wird häufig eine »integrative Kraft« (Preuß 1994b) zugesprochen. Könnte mithin die Verabschiedung einer demokratischen europäischen Verfassung selbst zur Integration der europäischen Gesellschaft beitragen, etwa weil gerade die Institutionen der konstitutionellen Demokratie die Bildung intermediärer Strukturen auf europäischer Ebene anstoßen und Vergemeinschaftungsprozesse in der europäischen Bevölkerung in Gang setzen? Sollte es nicht möglich sein, sich mit einem klugen

»Design« demokratischer Verfassungsinstitutionen auch schwierigen gesellschaftlichen Kontextbedingungen wie denen der EU anzupassen?

Fragestellung und Überblick über den Gang der Argumentation

Diese Fragen machen deutlich, dass in der Diskussion über eine Verfassung für die EU ein grundlegendes verfassungstheoretisches Problem verhandelt wird: das *Verhältnis von konstitutioneller Demokratie und gesellschaftlicher Integration*. Inwieweit setzt eine demokratische Verfassung eine integrierte Gesellschaft voraus, und welchen Beitrag kann sie selbst zur Integration leisten? Vor diesem Hintergrund will sich diese Arbeit der europäischen Verfassungsdebatte aus zwei Blickwinkeln nähern. Zunächst soll im ersten Teil (Kapitel 1-5) das Verhältnis von konstitutioneller Demokratie und gesellschaftlicher Integration theoretisch aufgearbeitet werden. Dabei wird auf politik- und rechtswissenschaftliche Beiträge zur Demokratie- und Verfassungstheorie sowie auf soziologische Theorien gesellschaftlicher Integration zurückgegriffen. Mit Hilfe des so entwickelten analytischen Instrumentariums sollen dann im zweiten Teil (Kapitel 6-9) exemplarische Beiträge zur aktuellen europäischen Verfassungsdebatte untersucht werden. Im Mittelpunkt steht dabei die Frage, welche Zusammenhänge wichtige verfassungspolitische Akteurinnen und Akteure selbst zwischen einer europäischen Verfassung und der Integration der europäischen Gesellschaft herstellen: In welcher Hinsicht und aus welchen Gründen wird die Integration der europäischen Gesellschaft als Voraussetzung für die Realisierung einer konstitutionellen Demokratie angesehen? Wird die Möglichkeit in Betracht gezogen, gerade durch die Konstitutionalisierung der EU zur gesellschaftlichen Integration beizutragen? Lassen sich Strategien einer »Integration durch Verfassung« identifizieren? Welche Wege zu einer supranationalen konstitutionellen Demokratie in der EU werden auf der Grundlage unterschiedlicher Integrationsstrategien für gangbar gehalten? Die Arbeit leistet somit einen Beitrag sowohl zur Theorie der konstitutionellen Demokratie als auch zur Beantwortung der Frage, wie diese Theorie in aktuellen politischen Legitimationsdiskursen der EU faktisch aufgegriffen wird.

Der erste, theoretisch-konzeptionelle Teil der Arbeit umfasst fünf Kapitel: Das erste Kapitel dient der genaueren Formulierung des *Modells der konstitutionellen Demokratie*. Es macht deutlich, dass in diesem Verfassungsmodell die Existenz einer rechtlichen Verfassung zu einer unverzichtbaren Bedingung für die Legitimität einer politischen Ordnung erklärt wird, dass aber gleichzeitig an eine in dieser Weise legitimitätsstiftende Verfassung auch inhaltliche Anforderungen gerichtet werden. Der Begriff der Verfassung bezeichnet im Modell der konstitutionellen Demokratie ein System von rechtlichen Normen, die der intentionalen Gestaltung gesellschaftlicher

Zustände mit dem Ziel der Gewährleistung von Rechtsstaatlichkeit und Demokratie, von negativer und positiver Freiheit der Bürgerinnen und Bürger dienen. In das theoretische Rahmenmodell der konstitutionellen Demokratie lassen sich verschiedene, historisch geprägte Realmodelle konstitutioneller Demokratie einordnen.

Auf Grundlage dieser Überlegungen behandelt das zweite Kapitel *Möglichkeiten und Grenzen von Verfassungspolitik*, also von Versuchen der intentionalen Einwirkung auf Verfassungsinstitutionen mit dem Ziel der Einflussnahme auf gesellschaftliche Zustände und Prozesse. Unter welchen Voraussetzungen ist es überhaupt möglich, die Verfassungsordnung eines Gemeinwesens so zu gestalten, dass die Ziele, denen die Verfassung im Modell der konstitutionellen Demokratie dienen soll, erfüllt werden? Um diese Frage zu beantworten, ist ein genaueres Verständnis der Wechselbeziehung zwischen Verfassungsinstitutionen und der gesellschaftlichen »Verfassungswirklichkeit« unverzichtbar. Für die Untersuchung der europäischen Verfassungspolitik wird hier ein Modell dieser Wechselbeziehung entwickelt, das von rationalistischen Erklärungsansätzen ausgeht, diese aber durch Erkenntnisse sozialkonstruktivistischer Theorien ergänzt. Der so skizzierte Analyserahmen macht deutlich, dass die Möglichkeiten und Grenzen von Verfassungspolitik sowohl von Interessen- und Machtverhältnissen als auch von Faktoren wie gesellschaftlichem Wissen sowie gesellschaftlichen Werten und Symbolen abhängen.

Die Erkenntnis, dass die Erfolgchancen von Verfassungspolitik in dieser Weise begrenzt sind, bedeutet aber für sich genommen noch nicht, dass die angestrebte Realisierung einer konstitutionellen Demokratie in der EU notwendigerweise zum Scheitern verurteilt ist. Ob dies der Fall ist, kann vor dem Hintergrund des Integrations-Arguments erst dann beurteilt werden, wenn das Verhältnis zwischen konstitutioneller Demokratie und gesellschaftlicher Integration in den Mittelpunkt der Diskussion gerückt wird. Das dritte Kapitel wendet sich daher der zweiten Schlüsselkategorie dieser Arbeit zu: der *gesellschaftlichen Integration*. In Anknüpfung an klassische soziologische Integrationskonzepte und neuere Systematisierungsversuche werden zwei grundlegende Mechanismen der Integration unterschieden: die Koordination von Handlungen und die Kohäsion von Vorstellungen. Beide können sowohl als Ergebnis intentionaler Vergesellschaftung als auch als Resultat nicht-intentionaler Prozesse wirksam werden, und beide stehen notwendigerweise in Zusammenhang mit der Etablierung und Legitimierung sozialer Machtverhältnisse. Die Diskussion macht deutlich, dass unterschiedliche Formen und Mechanismen gesellschaftlicher Integration sich wechselseitig beeinflussen und einander ergänzen, ersetzen oder untergraben können. Für die Analyse moderner Gesellschaften ist es ertragreicher, nach den jeweils vorherrschenden Mustern gesellschaftlicher Integration zu fragen, als mit der Dichotomie Integration vs. Desintegration zu operieren.

Ausgehend von diesen Erkenntnissen wird im vierten Kapitel die Frage gestellt, inwiefern bestimmte Muster der Integration als *Voraussetzungen der konstitutionellen Demokratie* zu gelten haben. Dabei wird deutlich, dass gesellschaftliche Integrationsmuster sowohl als Bedingung für die normative Legitimität (begründete Anerkennungswürdigkeit) als auch als Bedingung für die faktische Akzeptanz (tatsächliche Anerkennung durch die Bürgerinnen und Bürger) einer nach dem Modell der konstitutionellen Demokratie ausgestalteten Verfassungsordnung begriffen werden können. Im Einzelnen sind also vier mögliche Zusammenhänge näher zu betrachten: Muster der Koordination von Handlungen können erstens als Bedingung der Legitimität und zweitens als Bedingung der Akzeptanz der Verfassung gelten, und auch Muster der Kohäsion von Vorstellungen lassen sich als Voraussetzung erstens von Legitimität und zweitens von Akzeptanz darstellen. Auf diese Weise ergibt sich ein Analyseschema, das eine präzisere Benennung der Integrationsprobleme ermöglicht, die in der europäischen Verfassungsdebatte als Hindernisse bei der demokratischen Konstitutionalisierung der EU identifiziert werden können – bzw. tatsächlich von den Beteiligten identifiziert werden.

Im fünften Kapitel wird schließlich diskutiert, inwiefern eine nach dem Modell der konstitutionellen Demokratie ausgestaltete Verfassung selbst zur Lösung von Integrationsproblemen und damit zur Erfüllung ihrer eigenen Voraussetzungen beitragen kann. Zu diesem Zweck werden die Mechanismen identifiziert, mittels derer eine Verfassung auf Muster gesellschaftlicher Integration Einfluss nehmen kann. Drei Strategien einer durch Verfassungspolitik intentional herbeigeführten »*Integration durch Verfassung*« werden unterschieden: die Einwirkung auf problematische Muster der Koordination von Handlungen, die Einwirkung auf problematische Muster der Kohäsion von Vorstellungen sowie die Kompensation von Integrationsproblemen. Während die ersten beiden Strategien darauf abzielen, legitimitäts- oder akzeptanzgefährdende Handlungs- bzw. Vorstellungsmuster durch direkte Eingriffe zu verändern, lässt die dritte Strategie die für problematisch befundenen Integrationsmuster unangetastet und bemüht sich stattdessen darum, ihre legitimitäts- und akzeptanzgefährdenden Effekte aufzufangen. Alle diese Versuche konstitutioneller Integration müssen nicht notwendigerweise erfolgreich sein, sondern treffen wie jede verfassungspolitische Initiative auf gesellschaftliche Widerstände. Diese können nicht zuletzt aus nationalstaatlich geprägten Verfassungsverständnissen erwachsen, die jeweils unterschiedlich gute Anknüpfungspunkte für die einzelnen Integrationsstrategien bieten. Die Diskussion in diesem Kapitel macht jedoch deutlich, dass prinzipiell verschiedene Möglichkeiten bestehen, durch Verfassungspolitik gezielt auf Integrationsmuster hinzuwirken, die zur Legitimität und Akzeptanz einer Verfassungsordnung beitragen.

Unter Rückgriff auf den so entfaltenen theoretischen Analyserahmen wird dann im zweiten Teil der Arbeit untersucht, welche Zusammenhänge wichtige Protagonistinnen und Protagonisten der europäischen Verfassungsdebatte selbst zwischen einer europäischen Verfassung und der Integration der europäischen Gesellschaft herstellen. Um diese Frage zu beantworten, werden Reden von europäischen Spitzenpolitikern, Redebeiträge von Mitgliedern des »Europäischen Konvents« sowie der von diesem erarbeitete Verfassungsentwurf einer Textanalyse unterzogen. Das dabei verwendete Kategoriensystem ergibt sich aus den theoretischen Überlegungen im ersten Teil der Arbeit: Mit Hilfe der im vierten Kapitel entwickelten Maßstäbe lassen sich unterschiedliche Diagnosen von Integrationsproblemen identifizieren; mit Hilfe der im fünften Kapitel formulierten Integrationsstrategien können die in Reaktion auf diese Probleme verfolgten Strategien der »Integration durch Verfassung« klassifiziert werden. Die Analyse bleibt beschränkt auf den Zeitraum zwischen Mai 2000, als durch die Rede von Joschka Fischer in allen EU-Staaten eine Verfassungsdebatte von nennenswerter Intensität in Gang kam, und Juli 2003, als der Konvent seine Arbeiten mit einem Verfassungsentwurf abschloss, berücksichtigt aber auch die von den Staats- und Regierungschefs vorgenommenen Änderungen am Konventsentwurf. Ferner konzentriert sich die Diskussion auf Beiträge aus Deutschland, Frankreich und Großbritannien. Bei diesen Staaten handelt es sich sowohl innerhalb der Union als auch im internationalen Kontext um die einflussreichsten EU-Mitglieder; ferner zeichnen sie sich jeweils durch spezifische und klar konturierte nationale Verfassungstraditionen aus, deren Einfluss auf den Verfassungsentwurf hier nachgezeichnet werden soll. Die Konzentration auf drei Mitgliedsstaaten bedeutet jedoch ohne Frage, dass die in dieser Arbeit vorgenommenen empirischen Analysen im Verhältnis zur gesamten Verfassungsdebatte nur exemplarischen Charakter haben können.

Als Einstieg in den empirischen Teil versucht zunächst das sechste Kapitel, einige *Grundmuster der Integration der europäischen Gesellschaft* zu beschreiben. Diese bewusst knapp gehaltene Darstellung verfolgt nicht den Anspruch einer detaillierten Gesellschaftsanalyse, will aber in groben Zügen den Kontext und faktischen Hintergrund skizzieren, vor dem die Zusammenhänge zwischen konstitutioneller Demokratie und gesellschaftlicher Integration in der EU diskutiert werden. Als Ergebnis lässt sich festhalten, dass alle Aspekte gesellschaftlicher Integration, die im vierten Kapitel als relevant für die Demokratie- und Verfassungsfähigkeit eines Gemeinwesens identifiziert wurden, in der EU – insbesondere nach der vollzogenen Erweiterung – als Problembereiche gelten können. Dieser Befund unterstreicht die Relevanz der Frage, wie das Problem gesellschaftlicher Integration in der europäischen Verfassungsdebatte thematisiert wird.

Die eigentliche Analyse der Verfassungsdebatte erfolgt dann im siebten und achten Kapitel. Dabei werden zwei Phasen der Debatte unterschieden: Gegenstand des

siebten Kapitels sind die Diskussionen, die im Vorfeld der Einberufung des Konvents, also zwischen Mai 2000 und Februar 2002, geführt wurden. In dieser Phase war die Verfassungsdebatte in erster Linie durch *programmatische Reden einzelner mitgliedsstaatlicher Spitzenpolitikerinnen und Spitzenpolitiker* geprägt. Als Beispiel für die Verfassungsdiskussion in dieser Phase werden hier insgesamt neun Reden von Politikern aus Deutschland, Frankreich und Großbritannien betrachtet. Die Analyse macht deutlich, dass die jeweils geäußerten Vorschläge für eine Demokratisierung der EU eng mit den Vorstellungen der Redner über die Beziehungen von demokratischer Verfassung und gesellschaftlicher Integration zusammenhängen – insbesondere mit den jeweils für realistisch gehaltenen Strategien der »Integration durch Verfassung«. Diese Strategien wiederum sind wesentlich durch die spezifischen Verfassungsverständnisse geprägt, die sich in den Herkunftsländern der Redner entwickelt haben und die Elemente des dort realisierten Realmodells konstitutioneller Demokratie widerspiegeln. Auf Grundlage der Analyse lassen sich zwei idealtypische Modelle für eine demokratische Konstitutionalisierung der EU identifizieren, die jeweils einen spezifischen Weg zu einer supranationalen konstitutionellen Demokratie aufzeigen. Sie werden als Modell der Homogenisierung und Modell der Heterogenitätskompensation bezeichnet. Das erste Modell dominiert in den Reden deutscher Politiker, das zweite in den Reden britischer Politiker, und in den Reden französischer Politiker ergibt sich ein uneinheitliches Bild.

Angesichts dieser Unterschiede steht im Mittelpunkt des achten Kapitels, das als zweite Phase der Verfassungsdebatte die *Diskussionen im Konvent* behandelt, nicht zuletzt die Frage, inwiefern es gelungen ist, die nationalen Sichtweisen miteinander in Einklang zu bringen. Bei der Analyse ausgesuchter Konventsdebatten zeigt sich, dass im Konventsprozess Ideen aus beiden Konstitutionalisierungsmodellen aufgegriffen wurden. Der im Konvent erarbeitete Verfassungsentwurf basiert auf einer spezifischen Form der Verknüpfung beider Modelle. Doch auch wenn der Konventsentwurf auf Grundlage unterschiedlicher Verfassungsverständnisse akzeptabel zu sein scheint, können die mit ihm erzielten Demokratisierungsfortschritte aus der Sicht keines der beiden Ausgangsmodelle vollkommen zufrieden stellen.

Dies wird im neunten Kapitel zum Anlass genommen, die Verfassungsdebatte und ihre Ergebnisse einer stärker *normativ orientierten Bewertung* zu unterziehen. Zunächst werden die inhaltlichen Schwerpunktsetzungen der untersuchten Debattenbeiträge herausgearbeitet, anschließend der Konventsentwurf demokratietheoretisch bewertet. Die Diskussion führt zu dem Ergebnis, dass die im Konventsentwurf vorgenommene Verknüpfung zwischen den beiden Konstitutionalisierungsmodellen grundsätzlich eine geeignete Basis für die Gestaltung einer normativ legitimen und in der Bevölkerung akzeptierten europäischen Verfassung abgeben könnte. Die Art und Weise, wie diese Verknüpfung konkret ausgestaltet wurde, hat jedoch zur Folge, dass

der Konventsentwurf in Bezug auf das Demokratisierungsziel hinter den Möglichkeiten zurückbleibt. Unter Rückgriff auf die Überlegungen des theoretischen Teils der Arbeit lassen sich Optionen einer Optimierung des Konventsentwurfs identifizieren, die größere Demokratisierungsfortschritte versprechen.

Vor dem Hintergrund dieser Ergebnisse kommt schließlich das Schlusskapitel auf die Ausgangsfrage nach der Übertragbarkeit des Modells konstitutioneller Demokratie auf die EU zurück. Hier werden einige Thesen darüber entwickelt, welche Schlussfolgerungen sich aus den theoretischen und empirischen Betrachtungen in dieser Arbeit für die Perspektiven eines europäischen Konstitutionalismus – auch unabhängig vom unmittelbaren Schicksal des Konventsentwurfs – ziehen lassen.

1. Das Modell der konstitutionellen Demokratie

Die aktuelle europäische Verfassungsdebatte ist entscheidend dadurch geprägt, dass Verfassungskonzepte, die bislang nur in den europäischen Nationalstaaten verwirklicht worden sind, nun auch an die EU herangetragen werden. Auf diese nationalstaatliche Prägung lassen sich – wie im weiteren Verlauf dieser Arbeit zu zeigen sein wird – viele charakteristische Unterschiede zwischen den Positionen verfassungspolitischer Akteurinnen und Akteure aus den einzelnen EU-Mitgliedsstaaten zurückführen. Doch der Einfluss nationalstaatlicher Verfassungskonzepte erklärt auch die weitgehende Einigkeit über normative Grundprämissen im europäischen Verfassungsdiskurs. Denn ungeachtet der Unterschiede zwischen den europäischen Verfassungsordnungen sind die an diese jeweils angelegten inhaltlichen Zielvorstellungen im Wesentlichen identisch. Dass diese nationalstaatlichen Zielvorstellungen und die ihnen zugrunde liegenden Legitimitätskonzepte nun zunehmend auf die EU übertragen werden, zeigt sich an dem im hohen Maße normativen Charakter der europäischen Verfassungsdebatte, auf den Anne Peters hingewiesen hat: »In einem auffälligen Gegensatz zur wohl herrschenden neutralen Rede von Verfassung steht der Sprachgebrauch in der europäischen Verfassungsdiskussion. Hier wird nämlich überwiegend ein legitimistischer Verfassungsbegriff eingesetzt [...]. Nur ein volkssurprüngliches Dokument könne eine europäische Verfassung sein, oder nur eine freiheitliche und demokratische Grundordnung« (A. Peters 2001: 67-68).

Ziel dieses Kapitels ist es, das in den europäischen Nationalstaaten vorherrschende Leitbild einer legitimen Verfassung klarer zu konturieren. Zu diesem Zweck sollen die theoretischen Prinzipien, die diesem Leitbild als »kleinster gemeinsamer Nenner« zugrunde liegen, in einem Verfassungsmodell zusammengefasst werden, das ich hier als Modell der konstitutionellen Demokratie bezeichne. Legitim nach diesem Modell ist nur ein Gemeinwesen, in dem eine rechtliche Verfassung die negative und positive Freiheit der Bürgerinnen und Bürger garantiert (1.1). Innerhalb des Modells besteht jedoch ein Spannungsverhältnis zwischen verfassungsrechtlichen Festlegungen der Vergangenheit und demokratischen Entscheidungen der Gegenwart (1.2). Eine Einsicht in dieses Spannungsverhältnis macht es möglich, die Verfassungssysteme realer Verfassungsstaaten im Lichte des Modells der konstitutionellen