

Europa und die Verfassung

als alter Ordnungsbegriff für ein neues Gemeinwesen

L'Europe ne se fera pas d'un coup ni dans
une construction d'ensemble.

Robert Schuman, 1950

Übersicht

1. Probleme des Verfassungsbegriffs

- Rekonstruktion der Verfassungsidee
- Bedeutungsebenen und Funktionen des Verfassungsbegriffs
- Schwierigkeiten der Übertragung des Verfassungsbegriffs auf die Union

2. für die offene Gestalt eines neuen Gemeinwesens

- Rekonstruktion der Rechtsentwicklung
- Gestalt und Finalitätsdebatte nach dem Scheitern des Verfassungsvertrags
- Vertrag – Verfassung – Verfassungsvertrag

Traditionsschichten und Merkmale des Verfassungsbegriffs

Zwei Traditionsschichten

- Herrschaftsbegründung: Verfassung als Politisierung des Rechts
- Herrschaftsformung: Verfassung als Verrechtlichung von Politik

Merkmale des Verfassungsbegriffs

- Komplex von Rechtsnormen
- Limitierung und Legitimierung öffentlicher Gewalt
- Unterscheidung von *pouvoir constituant* und *pouvoirs constitués*
- Prinzipien und Verfahren für den politischen Prozeß
- Vorrang der Verfassung

Verschränkungen und Kontextbedingungen „gelebter“ Verfassung

Übertragbarkeitsprobleme

- Das *formale* Problem
Abkoppelung des Verfassungsbegriffs vom Staat
- Das *Legitimationsproblem*: Wer ist Träger der Unionsgewalt und wer muss es sein, wenn von Verfassung die Rede ist?
- Das *Folgenproblem*: Verwässerung des Verfassungsbegriffs oder sinnvolle Grundlage für die Beschreibung und Fortentwicklung der Europäischen Union?

Verfassungsbegriff für Europa?

Aus der Zurückweisung einer etatistischen Verengung des Verfassungsbegriffs folgt (...) nicht zwingend seine Erweiterbarkeit: Beschränkt sich das Phänomen Verfassung nicht notwendig auf die Herrschaftsorganisation des Nationalstaates, so ist damit im Umkehrschluss noch nichts darüber gesagt, ob es sinnvoll ist, die Kategorie Verfassung im Zusammenhang mit der Europäischen Integration zu verwenden.

Christoph Möllers

in: v. Bogdandy (Hrsg.), Europäisches Verfassungsrecht, 2003, S. 21 f.

Drei mögliche Antworten

- „alles fließt“
alles ist Verfassung, was sich Verfassung nennt
- „alles steht“
es gibt keine Verfassung jenseits des Staates und es kann sie auch nicht geben
- Analytische Trennung der Bedeutungsebenen des Verfassungsbegriffs für die Erfassung von Ebenenverschränkungen in differenzierten Konstitutionalisierungsprozessen

theoretischer Zugriff: Demokratisierungsdruck

formeller Verfassungsbegriff: Verträge als Verfassungsurkunde

deskriptive Ebene: Konstitutionalisierung als *aliud*?

Zwei verbleibende Probleme

- Überhöhung durch *constitutional moment*?
- Unterforderung durch *funktionalen Verfassungsbegriff*?

Constitutional Moment?

Bruce Ackerman, Yale Law Journal 99 (1989), S. 453

- 1957 Emphase des Friedens, aber völkerrechtlicher *Vertrag*
- 1992 Europäische Einigung und Unionsvertrag als *Verfassung*
- 2004 *Verfassungsvertrag*, aber Wegfall des sozialen Substrats?

Identitätsstiftung durch Verfassung: Gefahr einer Überhöhung des Verfassungsbegriffs und der Leistungsfähigkeit von Verfassung?

Funktionen der Verfassung

- Schließung des Rechtssystems?
- Organisation, Begrenzung *und Legitimation* von Hoheitsgewalt?
- Integrationsfunktion der Verfassung?
- **De-Normativierung des Verfassungsbegriffs?**

Verfassung „ist“ nach funktionaler Lesart der Herrschaftszusammenhang von Union und Mitgliedstaaten, „ist“ ein Verfassungsverbund oder „ist“ ein Mehrebenensystem, das man durch einen Blick in die politische Wirklichkeit erkennt. Damit entfällt der normative – geschweige denn der utopische – Gehalt des Verfassungsbegriffs vollständig. Über den Begriff der Funktion wird der Begriff der Verfassung zum Synonym für die status quo der Integration. Die Verfassung ist der jeweilige Zustand der Europäischen Institutionen, nicht mehr ... Eine solche Argumentation (beraubt) den Begriff der Verfassung sowohl seines legitimatorischen Gehalts als auch seines theoretischen Beschreibungswertes und überspielt eine defizitäre Bilanz.

Christoph Möllers, in: v. Bogdandy (Hrsg.),
Europäisches Verfassungsrecht, 2003, S. 24 f., 26

Rekonstruktion der Rechtsentwicklung

- Herausbildung einer **autonomen Rechtsordnung**
Zweckverband funktionaler Integration: Konstitution und Legitimation durch Sachaufgaben
- Verwirklichung des Binnenmarktes als **politisches Programm**
Abkoppelung negativer Marktintegration von sekundärrechtlicher Harmonisierung und „Wiederentdeckung“ des Nationalstaates
- Konstitutionalisierung im **Mehrebenensystem**
Überwindung der theoretischen Lager und das Verfassungsprojekt zur „neuen“ Kopplung von Politik und Recht

EU und EG: Organisatorische Einheit oder zwei unterschiedliche Rechtsordnungen?

- Säulenmetapher
- Trennungs- und abgeschwächte Stufungsthese (arg. Art. 47 EU)
- Verschmelzungsthese (arg. Art. 49 EU)

- *Supranationale* Infektionen des Unionsrechts?
- *Intergouvernementalisierungen* des Gemeinschaftsrechts?
- Organisatorische Einheitsbildung statt Staatswerdung
- Argument fehlender Justiziabilität (arg. Art. 46 EU)
- Art. I-7 VE: deklaratorisch oder konstitutiv?

- Unterschiedliche Integrationskonzepte
- Verbindung durch Kohärenz und Loyalität (Art. 3 EU und Art. 10 EG)
- EuGH Rs. C-105/03 – *Maria Pupino*

Auf der Suche nach dem Elefanten: Angebote der Klassifizierung

- sui generis
- Staatenverbund (Paul Kirchhof)
- Bundesstaat im Werden (Walter Hallstein)
- Zweckverband funktionaler Integration (Hans Peter Ipsen)
- Regulierungsstaat (Giandomenico Majone)
- Bund (Ulrich K. Preuß)
- Verfassungsverbund (Ingolf Pernice)
- Polyzentrisches Gemeinwesen (Joseph H. Weiler)

Angemessene Reflexionsfolie

Die Einsicht, dass die Union kein Staat ist und keiner werden soll, ist bloßer Anlass eines Umbaus, dem sie jedoch kaum Gehalte und Richtung vorgibt. Die Konkretisierung der „**sui-generis**“-**Gestalt** der Union wird über weite Strecken von der Fortentwicklung etablierter öffentlich-rechtlicher Begriffe abhängen. Oft ist die „sui-generis“-Formel nur eine Floskel, die klassifikatorische Impotenz maskiert, nicht aber Anlass einer umfassenden Reflexion, in welcher Form ein staatsrechtlich geprägtes Rechtsinstitut sinnvoll auf das Unionsrecht übertragen werden kann.

Armin v. Bogdandy, Der Staat 40 (2001), S. 10

Abarbeiten an Maastricht

Die Europäische Union ist nach ihrem Selbstverständnis als Union der Völker Europas ein auf dynamische Entwicklung angelegter **Verbund demokratischer Staaten**; nimmt er hoheitliche Aufgaben wahr und übt dazu hoheitliche Befugnisse aus, so sind es zuvörderst die Staatsvölker der Mitgliedstaaten, die dies über die nationalen Parlamente zu legitimieren haben.

Die Wahrnehmung von Hoheitsgewalt durch einen **Staatenverbund** wie die Europäische Union gründet sich auf Ermächtigungen souverän bleibender Staaten, die im zwischenstaatlichen Bereich regelmäßig durch ihre Regierungen handeln und dadurch die Integration steuern. Sie ist daher primär gouvernemental bestimmt.

Die Bundesrepublik Deutschland ist (...) Mitglied in einem Staatenverbund, dessen Gemeinschaftsgewalt sich von den Mitgliedstaaten ableitet (...). Deutschland ist einer der „**Herren der Verträge**“, die ihre Gebundenheit an den auf unbegrenzte Zeit geschlossenen Unions-Vertrag mit dem Willen zur langfristigen Mitgliedschaft begründet haben, diese Zugehörigkeit aber letztlich durch einen gegenläufigen Akt auch wieder aufheben könnten.

BVerfGE 89, 155 (184, 186, 190) - *Maastricht*

Öffnung nationalen Rechts

Art. 23 Abs. 1 GG

Zur Verwirklichung eines vereinten Europas wirkt die Bundesrepublik Deutschland bei der Entwicklung der Europäischen Union mit, die demokratischen rechtsstaatlichen, sozialen und föderativen Grundsätzen und dem Grundsatz der Subsidiarität verpflichtet ist und einen diesem Grundgesetz im wesentlichen vergleichbaren Grundrechtsschutz gewährleistet.

Der Bund kann hierzu durch Gesetz mit Zustimmung des Bundesrates Hoheitsrechte übertragen.

Für die Begründung der Europäischen Union sowie für Änderungen ihrer vertraglichen Grundlagen und vergleichbare Regelungen, durch die dieses Grundgesetz seinem Inhalt nach geändert oder ergänzt wird oder solche Änderungen oder Ergänzungen ermöglicht werden, gilt Artikel 79 Abs. 2 und 3.

Verfassungsfrage

Der in der Verfassungsfrage mit verhandelte Kompetenzkonflikt der oberen Gerichte lässt sich als maskierter Machtkampf lesen. Gewichtig dürfte auch ein diffuses Unbehagen sein, aus dem letztlich guten Zustand nationalstaatlicher Verfasstheit in eine unerprobte, unübersichtliche, technokratisch kalte Welt zu gleiten. Ohne Frage steht Bedeutendes auf dem Spiel: Die Ausbildung einer europäischen Verfassung untergräbt die vormalige Einheit von Politik und Recht, welche die nationalstaatlichen Verfassungen bislang leisteten und die der Systembegriff „Staat“ ausdrückt. Die Vision der Gegenseite lautet, dass die Erfolgsgeschichte der Nachkriegszeit nur fortgesetzt werden kann, wenn die Union als eigenständiges politisches System im Lichte der Prinzipien der europäischen Moderne ausgebaut wird; dies verlangt, neue, komplexere Formen der Einheit zu konzipieren.

Armin v. Bogdandy, Der Staat 40 (2001), S. 15

Rezeption mitgliedstaatlicher Verfassungsstrukturprinzipien
Art. 6 EU als Verfassungskern europäischen Rechts!

- Abs. 1 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.
- Abs. 2 Die Union achtet die Grundrechte, wie sie in der am 4. November 1950 in Rom unterzeichneten Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten gewährleistet sind und wie sie sich aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten als allgemeine Grundsätze des Gemeinschaftsrechts ergeben.
- Abs. 3 Die Union achtet die nationale Identität ihrer Mitgliedstaaten.

Art. 1 Abs. 1 des Vertrags über eine Verfassung für Europa

Geleitet von dem

Willen der Bürgerinnen und Bürger und der Staaten

Europas, ihre Zukunft gemeinsam zu gestalten, begründet diese Verfassung die Europäische Union, der die Mitgliedstaaten Zuständigkeiten zur Verwirklichung ihrer gemeinsamen Ziele übertragen. Die Union koordiniert die diesen Zielen dienende Politik der Mitgliedstaaten und übt die ihr von den Mitgliedstaaten übertragenen Zuständigkeiten in gemeinschaftlicher Weise aus.

Europa *ohne* Verfassung, aber *mit* Verfassungsrecht?

- Problem der Begriffsbildung
- Vorpolitische und Vorrechtliche Bedingungen – das *solange*-Argument in der nationalstaatlichen Maßstabsbildung
- Pluralität der Herrschaftsgewalt: die europäische Verfassung als „ein auf den Kopf gestelltes“ Dreiecksverhältnis
- Rechtseinheit in politischer Vielfalt: Rückkehr zu den *leges fundamentales*?
- Postnationaler Liberalismus?

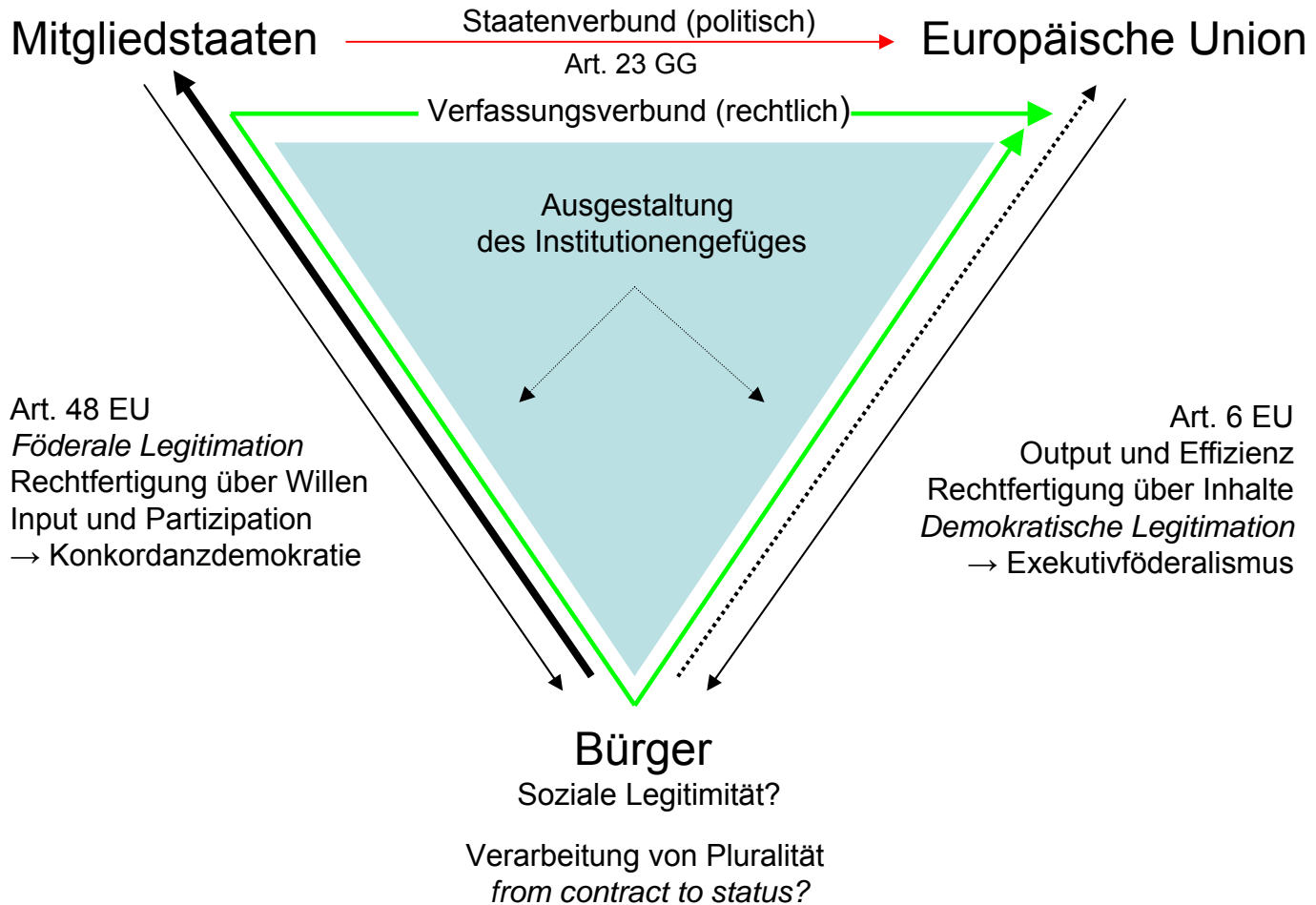
Staat

Geschlossenes Modell demokratischer Herrschaft



Europäische Union

Offenes Modell eines Provisoriums



Europa jenseits von Völkerrecht und Staatsrecht

- Verfassunggebung – Konstitutionalisierung – Verrechtlichung
- Menschenrechtliche Ordnungsmuster – das Individuum als Grundlage der Vertragskonstruktion
- Entkoppelung vom Ursprung und Inhalt „überstaatlicher“ Normen: Doktrin des *ius cogens*
- Europawissenschaftliches Denken jenseits von Opfer und Markt
- Unbefriedigte Sehnsucht: Verweile doch, du bist so schön

Vertrag – Verfassung – Verfassungsvertrag

- Vertrag oder Verfassung – *Tertium non datur?*
- Verfassung *durch* Vertrag – Konsumtion des Vertragscharakters
- Verselbständigung des Gegenstandes vom Modus der Begründung
- Zwischen liberalem Kosmopolitismus und staatlichem Souveränitätsdenken
- Dilemma des *entweder-oder*: Hinauswachsen oder Hineindrängen von Staatlichkeit
- Relativierung der Letztentscheidungsfrage und nicht-hierarchisches Ordnungsdenken

Letztentscheidungsfrage

Daher lässt sich die rechtliche Ordnung der Union, wiewohl aus Verträgen der Mitgliedstaaten entstanden und aus ihnen gerechtfertigt, inzwischen nicht mehr ohne weiteres und ohne Rest auf sie wieder zurückführen. Das nötigt zu der Annahme, dass zwei sich überlappende Rechtsordnungen unterschiedlicher Struktur entstanden sind. **Danach kann es einseitige Letztentscheidungsbefugnisse nicht geben.** Die Lösung möglicher Gegensätze wird dadurch indes nicht zu einer Machtfrage im rechtsfreien Raum. In dem mittlerweile dichten und dynamischen Kooperationsgeflecht Europas ist die Alternative nicht mehr statisch die zwischen einem Letztentscheidungsrecht und dem rechtlichen Chaos, sondern die zwischen einem Recht des letzten Wortes und allerlei Verhandlungsprozeduren zwischen Teilnehmern einer permanenten Rechtsentwicklung innerhalb einer Wandelverfassung.

Hasso Hofmann,
„Souverän ist, wer über den Ausnahmezustand entscheidet“,
Der Staat 44 (2005), S. 185 f.

Vollverfassung oder Teilverfassungen?

- Herren der Verträge
- Kompetenz-Kompetenz als Verteidigungslinie
- Europäisierte „Entstaatlichung“ der nationalen Verfassungen
- Bewahrung der deutschen Staatlichkeit durch das Bundesverfassungsgericht?
- Beschreibungsschwäche und normatives Ideal des *Soll-Zustands*
- De-Normativierung des Verfassungsbegriffs für den jeweiligen *Ist-Zustand*
- Ineinandergreifen der Ebenen und Teilungskonzeptionen
- Verfassung als Verbund