

Wiederholung

Europäisches Verfassungsrecht

Übersicht

I. Begriffe

Recht - Verfassung - Europa

II. Konstituierende Faktoren

- a) Völkerrechtlicher Ursprung
- b) Grundprinzipien europäischen Rechts
- c) Verfassung als Konstitutionalisierungsprozess

III. Leitfragen der Verfassung

- a) Föderation
- b) Wertegemeinschaft und Identität
- c) Legitimationsgrundlagen

IV. Verfassungsprinzipien

- a) Freiheit und Grundrechte
- b) Demokratie und Ausgestaltung der Institutionen
- c) Rechtsgemeinschaft und Kompetenzabgrenzung
- d) Europäische Verfassungsgerichtsbarkeit

V. Perspektiven europäischen Verfassungsdenkens

Einheitsfiktion und Vielfaltwahrung

Ordnung des Politischen

Als Inbegriff höchstrangiger Normen ist die Verfassung primär auf *normative Wirkungen* angelegt. Sie konstituiert die öffentliche Gewalt einer zur politischen Einheit entschlossenen Gesellschaft und legt fest, wie sie eingerichtet und ausgeübt werden soll, freilich in der Erwartung, damit den Bedürfnissen und Überzeugungen dieser Einheit am besten zu dienen.

Die Verfassung steht daher immer unter dem Anspruch, „gute“ oder „gerechte“ Ordnung des Politischen zu sein. *Prospektiv* wirkt sie als Verhaltensmaßstab für die von ihr konstituierte öffentliche Gewalt. *Retrospektiv* wirkt sie als Beurteilungsmaßstab für Kontrollinstanzen und Publikum, ob die Verhaltensanforderungen gewahrt oder verletzt wurden.

Handlungen, die die Verfassung verletzen, sind also nicht ausgeschlossen. Die Verfassung ermöglicht aber die Scheidung von rechtmäßigen und unrechtmäßigen Herrschaftsansprüchen und -akten und regelt die Folgen unrechtmäßiger Herrschaftsausübung.

Dieter Grimm, Integration durch Verfassung, *Leviathan* 34 (2004), S. 449

einerseits:

Freiheit der verfassunggebenden Gewalt

Die Freiheit der verfassunggebenden Gewalt bedeutet (...) keine Verneinung der inhaltlichen Merkmale des neuen Ideal-Begriffs der Verfassung, nämlich Gewaltenteilung und Sicherung der Individualrechte, sondern im Gegenteil deren Bekräftigung und Vermehrung um das Element der alleinigen Urheberschaft des Volkes. Dabei meint Volk (...) keine empirische historische Größe, sondern eine ideale Willensgemeinschaft, die ausschließlich in der verfassunggebenden Versammlung Realität gewinnt.

Hasso Hofmann, Festschrift Peter Häberle, 2004, S.164

andererseits:

Verfassung als Recht

Im modernen rechtlichen Begriff der Verfassung vollendet sich der Gedanke der Selbstbestimmtheit des Rechts, der garantierten Einheit, Beständigkeit und Rechtlichkeit der Rechtsordnung und ihrer im Prinzip von politischer Willkür freien Positivität. Die Lehre von der verfassunggebenden Gewalt des Volkes verblasst zum Gründungsmythos, der die Rechtfertigung der Verfassung durch sich selbst verhüllt.

Hasso Hofmann, Festschrift Peter Häberle, 2004, S.168

Art. 23 Abs. 1 GG

Integrationsermächtigung des Grundgesetzes

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.

Art. 6 EU

Konstitutionelle Grundlage 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.

Verfassungsbegriff

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 pouvoir constitué
- Prinzipien und Verfahren für den politischen Prozeß
- Vorrang der Verfassung

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 in einer **föderalen Ordnung**
Überwindung der theoretischen Lager und das Verfassungsprojekt zur „neuen“ Kopplung von Politik und Recht

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)

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.

Willentlicher Ursprungsakt

- Genealogische Rekonstruktion

Römische Verträge als völkerrechtlicher Vertrag, die Vertragsgemeinschaft als konföderale Zweckgemeinschaft mit begrenzten Zielen: EU als besonderes „internationales Regime“ in der intergouvernementalen (Re-)Konstruktion des *willentlich* geschaffenen Systems der Vergemeinschaftung.

- Etablierung einer supranationalen Rechtsordnung

Horizontale Verflechtung der Rechtsordnungen und föderale Züge des „Ganzen“ ohne vollständige Rückführung auf Staatswillen: Neuformulierung der Geltungsfrage: Autonomie oder Heteronomie europäischen Rechts?

Drei Konsequenzen

- Emanzipation europäischen Rechts vom Völkerrecht:
Die Europäische Union ist nicht bloß eine verdichtete Form regionaler Integration, sondern eine neue Organisationsidee mit dem Unionsverfassungsrecht als grundlegender Ordnungskategorie.
- Verabschiedung der Idee „totaler Vollverfassungen“ zugunsten Verschränkung von Teilverfassungen im Verfassungsverbund, der auf dem Bürgerstatus zurückgeführt werden soll (Ingolf Pernice).
- Die Europäische Union hat gegenwärtig keine politische Verfassung, die ihrem Charakter als supranationaler Hoheitsgewalt entspricht. Mit den Verträgen verfügt sie aber über eine „funktionelle Verfassung“ und ein funktionierendes Verfassungsrecht, das dem politischen Zugriff der Mitgliedstaaten jenseits der Vertragsänderung entzogen ist.

Vorrang des europäischen Rechts

Was ist unstreitig?

- Vorrang gegenüber nationalem Gesetzesrecht
- Vorrang des Primärrechts gegenüber Sekundärrecht

Was ist unklar?

- Vorrang gegenüber nationalem Verfassungsrecht
- Vorrang des EU-Rechts gegenüber dem EG-Recht

Was ist umstritten?

- Begründung des Vorrangs
- Grenzen des Vorrangs und Letztentscheidungsfrage

Grundkonflikt

- Autonome oder „abgeleitete“ Geltung des (vorrangigen) Europarechts?

Bild der „Brücke“ des Rechtsanwendungsbefehls des deutschen Zustimmungsgesetzes und Konsequenzen („letzte Wort“)
Grundrechte und Verbandskompetenzen

- Wahrung mitgliedstaatlicher Belange als Schutzgut der europäischen Verfassung

Anwendungsvorrang, aber kein Geltungsvorrang!

Einheit der Verfassung (nicht des Staates!) und Differenzierung

Vorrangfrage – wer hat Recht?

Drei mögliche Antworten

Ungeregeltes Verhältnis: Politische Machtfrage?
Europäischer Gerichtshof *oder* Bundesverfassungsgericht?
Kollisionsrechtliches Denken im Rechtspluralismus

Lösungsmöglichkeiten

Verfassungsvorrang und „föderaler“ Vorrang
Normhierarchischer oder funktionssichernder Vorrang?
Voraussetzungen: Unmittelbare Anwendbarkeit und echter Normkonflikt
Abgrenzung zur unionsrechtskonformen Auslegung (Maria Pupino)
Vorrang nicht als strenge Regel, sondern als Prinzip

Konfliktvermeidung

- Nationalverfassungsrechtliche **Notrechte**
Risiken ihrer Inanspruchnahme
- Unmittelbare Wirkung europäischen Rechts – das Problem der Richtlinie (Art. 249 EG): Grund und Voraussetzungen der **unmittelbaren Wirkung** im vertikalen Verhältnis zum Mitgliedstaat

Keine Horizontalwirkung von Richtlinien dergestalt, dass sie Pflichten für den Bürger begründen, aber:

Verpflichtung zur **richtlinienkonformen Auslegung** des nationalen Rechts und Staatshaftungsansprüche

- EU-Rahmenbeschlüsse (Art. 34 Abs. 2 lit. b S. 2 EU)
Maria Pupino und der europäische Haftbefehl: **Loyalität** als Funktionserfordernis des Unionsrechts

Konstitutionalisierung

als Prozess- und Erwartungsbegriff inhaltlicher Selbstbindung

- Konstitutionalisierung im **innerstaatlichen** Bereich:
Ausstrahlungskraft der *Grundrechte* auf die Rechtsordnung – als konkretisiertes Verfassungsrecht
- Konstitutionalisierung als **europäischer** Prozess:
Veselbständigung internationaler Regime von intergouvernementalen Handeln als selbstbezüglicher Verrechtlichungsvorgang
Entwicklung europäischer *Verfassungsprinzipien*: Materielle Vorrangordnung und Selbstbindung der Unionsorgane
- Konstitutionalisierung des **Völkerrechts**: Überwindung von Koordination und Kooperation zugunsten des *Staatengemeinschaftsinteresses*, das als materiell vorrangiges Gut gegenüber dem bisher bindungslos geblieben Willen der Staaten als den primären Subjekten des Völkerrechts ausgewiesen wird.

Fehlen des politischen Ursprungsaktes

Legitimation evolutionärer Konstitutionalisierung

„Konstitutionalisierung (ist) ohne Zweifel geeignet, die Legitimität des Unionsrechts zu erhöhen. Gemeinsam ist (ihren Formen), dass sie Rationalität, Systematik und Transparenz des Rechts durch Prinzipien- und Strukturbildung sowie durch die Institutionalisierung deliberativer Strukturen fördern.

In einer institutionell und legitimatorisch zersplitterten Rechtsordnung wie derjenigen der EU sind solche Entwicklungen notwendig. Die Pluralisierung der Rechtsordnung erschwert eine hierarchische Konstruktion von Legitimationszusammenhängen, wie sie letztlich dem (...) unter dem Stichwort der verfassunggebenden Gewalt des Volkes erörterten Verfassungsideal zugrunde liegt.

Das Konstitutionalisierungskonzept entstammt einer Tradition, die durch die evolutive Entwicklung von Rechtsprinzipien anhand einzelner Problemkonstellationen eine große juristische Sensibilität aufweist.

Genau aus diesem Grund ist aber auch zweifelhaft, inwieweit dieses Konzept geeignet ist, für Rechtsentwicklungen im Großen Legitimität in Anspruch zu nehmen. Die Gefahr, dass ein eingeschlagener Konstitutionalisierungspfad nur deswegen für legitim gehalten wird, weil er eingeschlagen wurde, ist hier besonders groß. Spontane Konstitutionalisierungsprozesse ohne zurechenbare politische Entscheidungen machen aus der europäischen Rechtsentwicklung eine geradezu naturwüchsige „Evolution“, also eine Entwicklung die weder grundsätzlich verändert noch demokratisch verantwortet werden *kann*. Hierin liegt die Gefahr eines Verfassungsbegriffs, der sich auf Konstitutionalisierung beschränkt.“

Christoph Möllers,

in: v. Bogdandy (Hg.), Europäisches Verfassungsrecht, 2003, S. 53

Union als föderale Ordnung

Verabschiedung der Dichotomie von Staatenbund und Bundesstaat

- Staatenverbund als staatsorientierte Beschreibungsformel
(*Christoph Schönberger*)
- Unitarisches Bundesstaatsbild als Folie für begriffliche Gegensätze:
Starker Staat (Verfassung) und schwacher Bund (Vertrag), aber normativer
Durchgriff des Bundes auf die Bürger der Mitgliedstaaten
- Ausblendung der föderativen Spannungslagen und „bündischen“
Elemente im hierarchisch den Mitgliedstaaten übergeordneten Bundesstaat:
Föderalismus als staatliche Ordnungsidee
- Bund als eigenständige Form politischer Ordnungsbildung einer
dauerhaften Zwischenlösung: Koordination statt Hierarchie

Föderale Ordnung und Hierarchie

Staatenbund

Hierarchisierung der Rechtsordnung des Bundes als Ableitung
aus der Rechtsordnung der Mitgliedstaaten

Bundesstaat

Hierarchisierung der Ableitungszusammenhänge aus der unitarischen
Teleologie des Bundesrechts

Bund

Koordination der föderalen Spannungen ohne Rückgriff
auf die Topoi des Staatsvolkes, der „Herren der Verträge“ oder der
„Kompetenz-Kompetenz“

Identität durch Verfassung?

- Vorpolitische Verbundenheit: Verfassung ist angewiesen auf eine staatstragende Identität des Bürgers, die vor allem durch die Grundrechte als Kernelemente des **guten und richtigen Lebens** gespeist wird. Skepsis gegenüber europäischer Verbundenheit.
- Identitätsbildung als kontinuierlicher Lernprozess: Nicht der Staat bildet die Identität heraus, sondern die Individuen im gegenseitigen Anerkennungsverhältnis ihrer **gleichen Freiheit**. In der Entkoppelung des Bürgerstatus von nationaler Identität liegen individuelle Entwurfsmöglichkeiten einer europäischen Identität. Die Verfassung kann und soll dazu beitragen (können).
- Verfassungsidentität als Freiheitsgefährdung: Gemeinwesen sind nicht auf Identitäten, sondern auf das **langfristige Eigeninteresse** der Bürger auszurichten. Gemeinsame Identität der Unionsbürger ist keine notwendige Voraussetzung für Herrschaft und Verfassung, sofern nur die Verfahren der Willensbildung und -umsetzung entsprechend ausgestaltet sind.

Träger der Verfassungsgewalt?

- **Unionsvolk**
Problem des Volksbegriff und zirkuläre Argumente
- **Völker der Mitgliedstaaten**
Problem, die Rolle der Staaten (Art. 48 EU) zu erfassen
- **Mitgliedstaaten**
Problem, die Rolle der Bürger (Art. 19 Abs. 2 EG) zu erfassen
- **Duale Legitimationsgrundlage (*Pouvoir Constituant Mixte*)**
Langer Strang über die Hauptquelle und schwacher Strang über die „hinzutretende“ Quelle (Verflechtungsproblem)

Legitimationsstrategien

Abraham Lincoln

Herrschaft *by the people, for the people and of the people*

Verfassung statt Vertrag?

We the people statt *we the undersigned*

Unverzichtbarkeit von *input*-Legitimation, weil nicht mehr nur negative Integration

Angewiesenheit auf *output*-Legitimation, weil keine politische Einheit angestrebt wird und es letztlich auf den Bürger ankommt

Dilemma der sozialen Legitimation (Identität)

Unionsbürgerschaft

- Ausgangspunkt
Akzessorietät und Komplementarität (Art. 17 Abs. 1 EG)
- Doppelrolle der Unionsbürgerschaft

Subjektivierung unionsrechtlicher Pflichten

insbesondere des Europawahlrechts (Art. 19 Abs. 2 EG),
das von der Staatsangehörigkeit abgekoppelt wird. Aktivbürgerschaft
wird nach dem Wohnsitz bestimmt.

Konstitutionalisierung des Freizügigkeitsrechts

insbesondere durch Abkoppelung von den Grundfreiheiten (Art. 18 EG)
und Verkoppelung mit den Grundrechten, etwa dem Diskriminierungsverbot
nach Art. 12 EG („gleiche Freiheit“) Beispiel: EuGH, Urteil v. 15.3.2005,
Rs. C-209/03 - *Bidar*

Grundfreiheiten und Grundrechte

- Transnationale Integration und individuelle Legitimation
- Unterschiedliche Wirkungen, erkennbar in **Drittwirkungskonstellationen**

Privatwirkung der Grundfreiheiten – Integrationslogik des Binnenmarkts
vgl. EuGH Rs. C.281/98 *Angonese*, Slg. 2000, I-4139.

Privatautonomie durch Grundrechte – Legislative Verteilungsentscheidung
vgl. EuGH Rs. C-112/00 *Schmidberger*, Slg. 2003, I-5659.

Demokratie als Prinzip ...

- Demokratiefähigkeit der Union
- Prinzipiencharakter der Demokratie: Offenheit eines staatsrechtlichen Begriffs für unionsverfassungsrechtliche Modifikationen
- Konkretisierungen

Keine Herrschaft *des Volkes*, soweit „Volk“ im substanziellen Sinne verstanden wird, anderenfalls Widerspruch zu Art. 1 Abs. 2 und Art. 6 Abs. 3 EU.

Stärkere Ausrichtung an der Partizipationschance des *Einzelnen*, dem durch unionsrechtlich wie national geregelte Verfahren zusammen eine hinreichend wirksame Einflussnahme auf die Grundentscheidungen europäischer Politik ermöglicht wird. Insoweit enthält das unionsrechtliche Demokratieprinzip ein Optimierungsgebot, das auf eine Ausschöpfung der Partizipationsmöglichkeiten auf *beiden* Ebenen zielt.

... in der Rechtsgemeinschaft

- Europäisierung nationalen Rechts
z.B. Rückforderung europarechtswidrig gewährter Beihilfen
- Europarechtliche Auslegungsmaximen
Bedeutungsanstieg der unionsrechtskonformen Auslegung nationalen Rechts und der Grundsatz der praktischen Wirksamkeit mit der Präferenz für eine teleologische, nicht historische Auslegung des Unionsrechts
- Mehrsprachigkeit und unterschiedliche rechtskulturelle Prägungen des Unionsverfassungsrechts (z.B. Orientierung am *case law* zu Lasten des Systemgedankens)
- Fehlende Durchsetzungsgewalt: Die Union ist als Rechtsgemeinschaft konzipiert und will dies auch bleiben, ist also auf handlungsfähige Staaten angewiesen.

Kompetenzen

Art. 11 VE

- Für die Abgrenzung der Zuständigkeiten der Union gilt der **Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung**. Für die Ausübung der Zuständigkeiten der Union gelten die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit.
- Nach dem Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung wird die Union innerhalb der Grenzen der Zuständigkeiten tätig, die die Mitgliedstaaten ihr in der Verfassung zur Verwirklichung der darin niedergelegten Ziele **übertragen** haben. Alle der Union nicht in der Verfassung übertragenen Zuständigkeiten verbleiben bei den Mitgliedstaaten.

Verfassungsgerichtsbarkeit

- EuGH

Verwerfungsmonopol über Sekundärrecht

Nationale Gerichte sind nicht befugt, Handlungen der Unionsorgane für ungültig zu erklären. Einheitliche Anwendung durch Anwendungsvorrang

Überschreiten der Zuständigkeit durch Formulierung einer Kollisionsregel?
Offen bleiben des Geltungsgrundes

- BVerfG

Zustimmungsgesetz als Brücke

und Kontrollvorbehalte für die Grundrechtsgewährleistungen des Grundgesetzes (sog. Solange II Rechtsprechung)

Erweiterung auf *ultra vires*-Akte durch BVerfGE 89, 155 ff. *Maastricht*

Was folgt daraus für den Elefanten?

- Trennungskonzeptionen **autonomer** Rechtsordnungen
- Verzahnungskonzeptionen des **Ganzen**: Europäische und nationale Verfassungsordnungen als Verfassungsverbund

Konsequenzen

Ausbalancierung von Einheit und Vielfalt, wobei die Schärfe der **Einheit** stiftenden Prinzipien um die Suche nach **Vielfalt** wahrer Prinzipien zu ergänzen ist.

Verzicht auf ein strenges Einheits- und Integrationsparadigma (mit der entsprechenden Semantik)