

Supranationalität als Verfassungsprinzip

Normativität und Legitimation als Elemente
des Europäischen Verfassungsrechts

Von

Wolfram Hertel



Duncker & Humblot · Berlin

Inhaltsverzeichnis

Einführung: Die Forderung nach einer Verfassungsgebung für Europa	21
A. Welcher Verfassungsbegriff für das europäische Primärrecht?	28
1. Der Verfassungsbegriff in seinen verschiedenen Inhalten - eine begriffliche Entwicklung	29
1. Der deskriptive Verfassungsbegriff	29
2. Der normative staatsbezogene Verfassungsbegriff: Legitimation von Herrschaft	34
a) Die Vertragstheorien als Grundlage der normativen Staatsverfassung	34
b) Die Verbindung von Verfassung und Verfassungsstaat	35
3. Ungeschriebenes Verfassungsrecht	38
4. Verfassung für Europa - notwendigerweise eine geschriebene Verfassung	39
a) Der formale Aspekt der Schriftlichkeit - Die Forderung nach besserer Vermittelbarkeit	39
b) Der materielle Aspekt der Schriftlichkeit - Errichtung einer rechtlich gesicherten Kompetenzordnung	39
c) Verfassung als höchstrangige normative Aussage	41
5. Zwischenergebnis	43
II. Die unterschiedliche Verwendung des Verfassungsbegriffs für Europa	44
1. Der Verfassungsbegriff als Ausdruck von Staatlichkeit	46
a) Verfassungsgebung als Schritt zur Staatlichkeit?	46
b) Die Abhängigkeit des staatsbezogenen Verfassungsbegriffs von Staatlichkeitsmodellen	47
aa) Die präföderalistische Forderung nach einer „Bundesverfassung“	47

bb) Europa als „Zweckverband“	50
cc) Europa als „Union“	51
dd) Zwischenergebnis	54
c) Die Abhängigkeit des staatlichen Verfassungsbegriffs von staatlichen Verfassungsinhalten	55
d) Die mangelnde Leistungsfähigkeit der Gleichsetzung von „Verfassung“ und „Staatsverfassung“	59
2. Nichtstaatliche Verfassungsverständnisse	61
a) Die Verfassung der Völkergemeinschaft	61
aa) Alfred Verdross	63
bb) Rudolf Bindschedler	65
cc) Alf Ross	65
dd) Verfassungsrechtliche „checks and balances“ im Völ- kerrecht	67
ee) Zwischenergebnis	68
b) Die Rechtsprechung des EuGH zum Verfassungscharakter der Gemeinschaftsverträge	68
aa) Die Verwendung des Verfassungsbegriffs für das Pri- märrecht	69
bb) Der normative Anspruch der Verwendung des Verfas- sungsbegriffs durch den EuGH	72
c) Die Resonanz auf die Rechtsprechung des EuGH zum Ver- fassungscharakter	73
3. Bilanz: Die Notwendigkeit eines abstrakten normativen Verfas- sungsbegriffs	75
III. Elemente eines abstrakten normativen Verfassungsbegriffs	77
1. Verfassung als Grundentscheidung?	77
a) Der dezisionistische Verfassungsbegriff Carl Schmitts	77
b) Der notwendige Staatsbezug der Theorie Carl Schmitts	78
2. Verfassung als Grundlage einer autonomen Rechtsordnung?	80
a) Der notwendige Staatsbezug des Kriteriums der Herrschafts- begründung	81
b) Autonome Geltung der europäischen Herrschaft?	82

Inhaltsverzeichnis	9
aa) Die Kontroverse zwischen EuGH und BVerfG	82
bb) Die Irrelevanz des Merkmals „autonome Geltung“ für den nichtstaatlichen Verfassungsbegriff	85
(1) Keine Herrschaftsbegründung auf europäischer Ebene	85
(2) Kooperation statt Konfrontation	86
(3) Zwischenergebnis	92
3. Normativität als Grundlage des Verfassungsbegriffs	92
a) Die Herrschaftsordnung als Bezugsgegenstand von Verfas- sungsrecht	93
b) Die Möglichkeit einer überstaatlichen Normativität	94
aa) Rechtsunterworfenheit trotz Souveränität der Staaten ..	94
(1) Normativität von Staatenverbindungen	94
(2) Souveränitätsverzicht als Grundlage der rechtli- chen Bindung	95
bb) Recht und Herrschaft als Anknüpfungspunkte nicht- staatlicher Verfassungsbindung	97
c) Die Ergänzung der Normativität durch Legitimation	99
aa) Legitimation als Verfassungselement	100
bb) Die Notwendigkeit verschiedener Legitimationsinhalte	102
IV. Ergebnis	104
B. Europa als Verfassungsordnung	106
I. Europa - eine normative Ordnung?	106
1. Die rechtliche Bindung der Staaten	106
a) Eine historische Zäsur durch rechtliche Bindung	107
b) Der gemeinsame Souveränitätsverzicht	109
2. Dauerhaftigkeit und Unumkehrbarkeit der vertraglichen Ein- gung	112
a) Dauerhaftigkeit?	112
b) Unumkehrbarkeit?	113
c) Irrelevanz theoretischer Austrittsmöglichkeiten	114

3. Europa im Spannungsfeld zwischen rechtlicher und politischer Steuerung	115
a) Eine funktionsfähige Herrschaftsordnung?	115
aa) „Plan of government“	116
bb) Umfassender Geltungsanspruch des Herrschaftssystems	117
b) Herrschaft des Rechts oder der Politik?	119
aa) Herrschaft über die Verträge	119
bb) Herrschaft im Vertragssystem	121
(1) Rechtliche Steuerung im Vertragssystem	121
(2) Politische Steuerung im Vertragssystem	126
cc) Zwei Grundprinzipien der europäischen Rechtsordnung	129
c) Gefahren für die europäische Normativität	129
aa) Aufbrechen der kohärenten Strukturen	130
bb) Politischer Ausgleich statt rechtlicher Steuerung	131
cc) Eingeschränkte Funktion der Judikative	131
d) Bilanz	133
II. Europa - eine legitimierte Ordnung?	136
1. Der Dualismus von Legitimationsträgern als Grundlage des supranationalen Herrschaftsmodells	136
a) Staaten und Individuen als Elemente der Gemeinschaftsrechtsordnung	136
b) Staatswerdung durch Einbeziehung der Individuen?	140
c) Zwischenergebnis	144
2. Zwei Legitimationsträger - zwei Legitimationskonzepte	145
a) Formelle staatenbezogene Legitimation	145
b) Formelle individuenbezogene Legitimation	146
III. Problemfelder der supranationalen Verfassung	147
1. Die gegenseitige Abhängigkeit von Legitimationsverfahren und Entscheidungsstrukturen	147
2. Integration von Staaten und Individuen	148

C. Stärkung europäischer Normativität und Legitimation	151
I. Grundbedingungen staatenbezogener Legitimation in Europa	151
1. Die Erhaltung der Dynamik der europäischen Idee	151
2. Der offene Prozeß	153
3. Die „Spill-over-Technik“	154
4. Zwischenergebnis	155
II. Grundbedingungen individuenbezogener Legitimation	156
1. Welches Demokratiekonzept für Europa?	158
a) „Organische Einheit“ als Grundlage identitätsbezogener Demokratie	158
b) „Staatsvolk“ als Grundlage staatsbezogener Demokratie	159
c) „Bevölkerung“ als Grundlage situationsbezogener Demokratie	161
d) Der Dualismus als Grundbedingung supranationaler Demokratie	165
aa) Die Idee der Legitimationsvermittlung über ein Europäisches Parlament	165
bb) Die Auffassung des Gerichtshofs zur Vermittlung demokratischer Legitimation über das Parlament	167
cc) Die vertragliche Konzeption des Parlaments als Ausdruck des supranationalen Dualismus	168
2. Demokratievermittlung ohne Homogenität?	173
a) Die Forderung nach Homogenität als Demokratie Voraussetzung	173
b) Die Anknüpfung an das Homogenitätskriterium im Maastricht-Urteil und im Euro-Beschluß des BVerfG	175
c) Homogenität oder Konsens?	178
3. Zwischenergebnis: Der Konsens der Unionsbürger als Grundlage individuenbezogener europäischer Demokratie	181
III. Vorschläge zur Verbesserung individuenbezogener Legitimation	184
1. Die Verstärkung individuenbezogener Integrationsfaktoren	184
a) Die inhaltliche Erweiterung der Freiheitsrechte im gegenwärtigen Gemeinschaftsrecht	184

b)	Die europaweite Gleichheitsverwirklichung durch das Gemeinschaftsrecht	187
aa)	Das Fehlen eines allgemeinen Gleichheitssatzes	188
bb)	Gleichheitsdefizite bei der politischen Mitwirkung	189
c)	Verstärkung europäischer Freiheit und Gleichheit	192
d)	Der Vorschlag, eine Kompetenzordnung nach Sachbereichen einzuführen	196
e)	Die vorgeschlagene Verbesserung der europäischen Wertordnung	198
aa)	Mangelnde Rechtsverbindlichkeit der Präambeln	199
bb)	Kein individuenbezogenes Gesamtsystem europäischer Werte	200
cc)	Die mangelnde Erfäßbarkeit europäischer Werte	202
2.	Die vorgeschlagene Verbesserung von Transparenz und Kommunikation	203
a)	Die Forderung nach Verbesserung der Transparenz	203
b)	Die Forderung nach Schaffung von Verbänden und Parteien	204
c)	Die Forderung nach einer Vereinheitlichung des Kommunikationssystems	206
aa)	Die mangelnde Einheitlichkeit von Kommunikation und Sprache	206
bb)	Erhaltung statt Beseitigung der Sprachenvielfalt	207
3.	Zwischenergebnis	210
IV.	Die gegenseitige Zuordnung von Staaten und Individuen als Basis europäischen Verfassungsrechts	211
1.	Normativitätsverlust bzw. Verstaatlichung als Konsequenz einer jeweils einseitigen Weiterentwicklung Europas	211
a)	Normativitätsverlust durch isolierten Ausbau der staatenbezogenen Legitimationsgrundlagen Europas	212
b)	Verstaatlichung durch isolierten Ausbau der individuenbezogenen Legitimationsgrundlagen Europas	212
c)	Die Unnötigkeit einer Entscheidung in der Finalitätsfrage	215
2.	Grundlage europäischer Normativität: Dynamik durch Recht	215

3. Grundlage europäischer Legitimation: Die gegenseitige Zuordnung der beiden Legitimationsebenen	216
D. Neukodifikation oder Vertragsfortschreibung?	220
I. Die erneute Verfassungsinitiative des Europäischen Parlaments im Vorfeld der Maastricht-II-Verhandlungen	220
II. Der Verfassungsentwurf des Institutionellen Ausschusses vom 9.2.1994	222
1. Einbau in den Maastricht-II-Reformprozeß	223
2. Ziele und Grundsätze der Verfassungsgebung	223
3. Einzelne Reformvorschläge im Entwurf	225
a) Die von der Union verbürgten Menschenrechte	225
b) Die Zuständigkeiten der Union	226
c) Die Weiterentwicklung des institutionellen Rahmens	227
aa) Mehr Einfluß für das Parlament	227
bb) Der Rat als Regierung der EU	228
cc) Zurückstufung der Kommission	229
d) Die Aufgaben der Union	230
e) Differenzierte Integration, Beitritt und Inkrafttreten	231
4. Wertung	232
III. Der „Entwurf eines konsolidierten Vertrages über die Europäische Union“ im Auftrag des Europäischen Parlaments	233
1. Grundzüge und methodischer Ansatz	234
2. Der Aufbau des Vertragsentwurfs	235
3. Wertung	236
IV. Der Entwurf einer einheitlichen und vereinfachten Version der Verträge durch das Europäische Hochschulinstitut	239
1. Grundzüge und methodischer Ansatz	240
2. Ergebnisse	240
3. Gesamtbewertung	243
V. Der Beitrag des Vertrags von Amsterdam zur Reform des Primärrechts	244

VI. Schlußfolgerungen	250
Zusammenfassung	255
Literaturverzeichnis	259
Sachverzeichnis	279